

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 34. N° 96  
TERCERA ÉPOCA  
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2017  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES

# 96



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 34. N° 96  
TERCERA ÉPOCA  
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2017  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES



CEN  
DES

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

# 96

## Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo  
(CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

### **Revista Cuadernos del Cendes**

Año 34, N° 96

Septiembre-Diciembre 2017

Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2017

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web [www.ucv.ve/cendes](http://www.ucv.ve/cendes)

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Christian Oporto

Corrección de textos Consuelo Iranzo / Comité Editor

Diagramación

Esta Revista se publica bajo el auspicio del  
**Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico**  
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones  
Ingresa a [saber.ucv.ve](http://saber.ucv.ve)



La Revista Cuadernos del Cendes está incluida en la colección SciELO Venezuela: [www.scielo.org.ve](http://www.scielo.org.ve)

# CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador  
José Agustín Silva Michelena (†)

**Comité Editor**  
Consuelo Iranzo / Directora  
Carlos Aponte  
Yolanda Texera

## **Comité Asesor**

**Juan Carlos Tedesco**  
Instituto Internacional de Planificación  
de la Educación (IIEP), Argentina

**Oscar Moreno**  
Universidad de Buenos Aires (UBA),  
Argentina

**Enrique Arceo**  
Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales (Flacso),  
Argentina

**Amelia Cohn**  
Universidad de São Paulo, Brasil

**Inmaculada Caravaca**  
Facultad de Geografía e Historia,  
Universidad de Sevilla, España

**Cathy A. Rakowski**  
Universidad de Ohio, Estados Unidos

**David Barkin**  
Universidad Autónoma Metropolitana,  
Xochimilco, México

**Asdrúbal Baptista**  
Centro de Políticas Públicas,  
Instituto de Estudios Superiores  
de Administración (IESA), Venezuela

**Gioconda Espina**  
Facultad de Ciencias Económicas  
y Sociales, Universidad Central  
de Venezuela (UCV), Venezuela

**Carmen García Guadilla**  
Centro de Estudios del Desarrollo,  
Cendes-UCV, Venezuela

**Juan Carlos Rey**  
Unidad de Ciencias Políticas,  
Instituto de Estudios Avanzados (IDEA),  
Venezuela

**Hebe C. Vessuri**  
Departamento de la Ciencia,  
Instituto de Investigaciones Científicas  
y Tecnológicas (IVIC), Venezuela

## Contenido

### VII

Presentación Presentation

#### 1

La ideología como obstáculo  
a la alternancia democrática  
en Venezuela Ideology as an obstacle  
to democratic alternation  
in Venezuela

Humberto García Larralde

#### 37

Republicanism deliberativo  
Una respuesta crítica frente a las  
formas impolíticas libertaria y populista  
Deliberative Republicanism  
A critical response to  
the libertarian and populist impolitical forms

Nicolas Emanuel Olivares

#### 65

Gobernanza de políticas públicas saludables  
en los ambientes locales:  
una propuesta para el debate  
Governance of political public healthy  
at local levels:  
a proposal for discussion

Jorge Madl Stangl

#### 87

Bases para una educación exitosa  
en provincias con  
alto porcentaje de pobreza  
Bases for a successful education  
in provinces with a  
high percentage of poverty

Marielsa Emilia López  
Kelly P. Loaiza Sánchez.

#### 109

Hacia un enfoque ampliado  
de los riesgos laborales  
en Argentina  
Towards an approach  
of labor risks  
in Argentina

El estudio de los riesgos psicosociales  
y su incidencia en el sector público

María Laura Henry

**Entrevista Interview**

**129**

Martín Tanaka

Autoritarismo y transiciones democráticas

Martin Tanaka

Autoritarianism and democratic transitions

**Documento Documents**

**139**

Teoría y Método  
de la Planificación Nacional  
en la Venezuela actual

Theory and method  
of national planning in current  
Venezuela

**Reseñas Reviews**

**165**

**Proyecto de investigación**  
La industria cementera venezolana  
análisis del proceso socioproductivo  
1980-2015

**Research project**  
Venezuelan cement industry:  
analysis of the socioproductive process  
1980-2015

**Eventos Events**

**177**

Lasa 2017. Diálogo de Saberes  
XXXV Congreso Internacional de la  
Asociación de Estudios Latinoamericanos

Lasa 2017. Dialogues of Knowledge  
XXXV Congress International  
Latin American Studies Association

**147**

**Reseña bibliográfica**

Why Institutions Matter

The New Institutionalism in Political Science  
[Por qué las instituciones importan  
El nuevo institucionalismo en la ciencia política]  
Vivien Lowndes y Mark Roberts

**Bibliographical Review**

Why Institutions Matter

The New Institutionalism in Political Science

**Las políticas públicas**

Yves Meny y Jean-Claude Thoenig  
por Carlos M. Rodríguez de Caires

**Public Policies**

**Información editorial Editorial information**

**137**

Autores

Authors

**139**

Normas para autores

Standards for authors

**143**

Guía de arbitraje

Arbitration guidelines

## Presentación

Es imposible comenzar esta presentación sin hacer referencia a la tristísima desaparición el 16 de diciembre de uno de los intelectuales más insignes de nuestra institución: Hercilio Castellanos. A su obra y bonhomía le dedicaremos un ensayo en el próximo número.

El contenido de esta revista de *Cuadernos del Cendes* está dedicado, mayoritariamente, a la ciencia política. Tres de los cinco artículos y varios de los componentes de la segunda sección se concentran en reflexionar sobre diversos ámbitos desde esta disciplina, con una perspectiva que trasciende al caso venezolano.

En el primer artículo, Humberto García Larralde revisa el discurso político desarrollado por el régimen venezolano a lo largo de sus casi 20 años de predominio. En ese proceso de análisis resalta el papel central que ha jugado la ideología dentro de su retórica legitimadora, cuyos pilares estarían enclavados en dos líneas de pensamiento aparentemente contradictorias: el fascismo y el comunismo. Sobre estas ideologías habrían abrevado Chávez primero y Maduro después, con la clara voluntad de implantarse en el poder con una nueva oligarquía respaldada por la supuesta primacía moral que otorga la pretensión de construir un régimen a favor de los pobres.

El segundo artículo, de la mano de Nicolás Emanuel Olivares, continúa dentro de la ciencia política con el objetivo de explicar: «los caracteres, objeciones políticas y aporías impolíticas propias de dos modelos democráticos denostables, asumidos por las instituciones políticas sudamericanas: el populismo y el libertarismo». Inspirado fundamentalmente en las reflexiones en la materia por parte de Pierre Rosanvallon, el autor disecciona cada uno de dichos modelos desde diferentes enfoques, entendiéndolos como formas extremas de la impolítica para frente a ellos proponer otro modelo: una concepción democrática deliberativa republicana, superadora de las deficiencias y limitaciones de aquello, con el propósito de rescatar los valores *legitimidad política* y *justicia social*.

En el siguiente artículo, a partir de las caracterizaciones pormenorizadas de políticas saludables formuladas en las Conferencias Internacionales de la Organización mundial de la salud y de la revisión exhaustiva de las lecciones aprendidas con el proceso de gobernanza del «Proyecto Municipios hacia la salud» (1994-1999), el autor, Jorge Madl

Stangl, extrae los elementos teóricos que le permiten construir un modelo de gobernanza, con base en un enfoque en defensa de los derechos humanos, sustentado en los principios de la participación ciudadana, la reciprocidad y una mezcla de regulación y argumentación.

Los dos últimos artículos son el resultado de investigaciones de campo. El primero corresponde a una investigación llevada a cabo en Ecuador por Marielsa Emilia López y Kelly P. Loaiza Sánchez, cuyo objetivo es el de poner en práctica una metodología capaz de discernir las causas que explican el distinto nivel de desempeño de los alumnos pertenecientes a escuelas ubicadas en provincias con condiciones similares. Concretamente, las autoras se dedicaron a estudiar las escuelas públicas que obtuvieron el mayor índice en pruebas de rendimiento escolar, cuya característica más destacada es estar compuestas por estudiantes pobres. A través de una observación rigurosamente sostenida, llegan a identificar los principales factores que garantizan tan buenos resultados y que bien podrían ser exportados a otras regiones siempre que se atienda con una orientación holística la formación del cuerpo docente. «La pobreza no impide el éxito escolar»

La segunda investigación, cuyos resultados se recogen en este número, es presentada por María Laura Henry, quien, con un equipo de expertos de diversas disciplinas, se abocó a estudiar los factores sicosociales que afectan a un colectivo de trabajo particular del sector público en Buenos Aires. Partiendo de que es este un ámbito relativamente desestimado dentro de los estudios del trabajo, los investigadores se propusieron develar la importancia de los riesgos que sufren los trabajadores expuestos, en este caso, al tratamiento con el público en una función muy demandante. A través de este artículo se busca poner en evidencia la importancia de asumir el enfoque de los «riesgos psicosociales en el trabajo» en la esfera colectiva (Rpst), de manera de adquirir una visión mucho más completa de la salud del trabajador en aras de mejorar su bienestar.

La segunda sección de este número, se inicia con una entrevista de Yorelys Acosta al reconocido estudioso peruano de política comparada, Martin Tanaka, quien comparte sus principales observaciones derivadas del análisis del caso venezolano en contraste con el peruano, entre los cuales encuentra importantes similitudes en cuanto al ejercicio de un autoritarismo de carácter competitivo. Una de las más importantes diferencias entre ambos casos la ubica en la existencia en el primero de una retórica izquierdista «políticamente correcta», que goza de la seducción que despierta la idea de una democracia participativa y que sería una de las más fuertes palancas para su mantenimiento y supervivencia en el poder.

El documento presentado, en esta oportunidad a cargo de Jesús López, reflexiona sobre el Plan de la Patria, desentrañando sus líneas estratégicas de acción, sus programas y el encadenamiento de sus objetivos a fin de detectar sus insuficiencias y espacios de po-



sible mejora, lo que recoge en las 11 recomendaciones con las que concluye el documento.

Dentro de la sección reseñas tenemos, en primer lugar, la síntesis del proyecto de investigación de Verónica López Niño, miembro del Área de Desarrollo Científico y Tecnológico del Cendes, el cual tiene por finalidad identificar las causas de la crisis en el sector cementero.

Luego, la reseña de Eventos nos trae de nuevo a Yorelys Acosta, quien fuera este año al Congreso de LASA en Lima, Perú, del cual nos resume los aspectos centrales, además de darnos a conocer la declaración que allá tuvo lugar a favor de la democracia en Venezuela.

Por último se presentan dos reseñas bibliográficas realizadas por Carlos Miguel Rodríguez, quien nos lleva de nuevo al campo de la ciencia política mediante la revisión de dos textos, el primero ,de Vivien Lowndes y Mark Roberts, y el segundo, de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig.

Comité Editor

## La ideología como obstáculo a la alternancia democrática en Venezuela

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE\*

pp. 1-36

### Resumen

Este artículo examina la importancia que tiene la ideología en el mantenimiento en el poder del gobierno de Nicolás Maduro, a pesar de su deficiente gestión y rechazo mayoritario. Comienza mirando aspectos que cautivaron la militancia en el movimiento comunista que, junto a la prédica original del chavismo, conformaron un ideario legitimador de la llamada Revolución Bolivariana y de su apego al poder. Emerge una visión del país como propiedad del chavismo que, junto al desmantelamiento del Estado de Derecho y el arrinconamiento del mercado, permitió apropiarse de manera excluyente de los poderes públicos para implantar un régimen de expropiación. Bajo una prédica «socialista» se fue conformando un estado patrimonialista, en la acepción de Max Weber, en el que destaca el protagonismo de la dirigencia militar. La ideología obra en todo esto como una impostura que sirve, no para ganar adeptos, sino como instrumento de una «guerra» por otros medios contra los detractores de la «revolución». Ello evoca la «banalidad del mal», figura acuñada por Hannah Arendt para abordar los horrores cometidos por el nazi Adolf Eichmann. Culmina el artículo con unas breves conclusiones.

### Palabras clave

Ideología / Revolución / Chavismo / Miltares

### Abstract

This article examines the role ideology has played in maintaining the government of Nicolás Maduro in power, despite its deficient performance, rejected by most Venezuelans. It begins surveying aspects that captivated interest in communist militancy which, together with chavismo's original proclamations, helped legitimize the so-called Bolivarian Revolution and its claim to power. What emerges is a view of Venezuela as pertaining to chavismo. Together with the dismantling of the rule of law and the cornering of the market, it allowed for the appropriation of state powers to install a regime of pillage. Covered in socialist rhetoric, a patrimonial state, in the meaning given by Max Weber, came into being, in which the prominence of the military leadership is notorious. Ideology has served in all this as an imposture, not to win adherents, but as an instrument of «war» by other means against those opposing the «revolution». This evokes the «banality of evil», term coined by Hannah Arendt regarding the horrors committed by the nazi, Adolph Eichmann. The article ends with a few brief conclusions.

### Key words

Ideology / Revolution / Chavismo / Military

\* Economista, Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Profesor investigador jubilado de esta institución. Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.  
Correo-e: humgarl@gmail.com

## **Introducción**

La tenacidad con que Nicolás Maduro y su equipo se han aferrado al poder, ajenos al rechazo abrumador de los venezolanos a su gestión de gobierno y desafiando su condición minoritaria, es alarmante. Cuando se ha puesto fehacientemente de manifiesto la inviabilidad de su conducción de la economía y el severo empobrecimiento de la población evidencia dramáticamente su fracaso —con sus secuelas de hambre, enfermedades y muertes evitables—, el Presidente exhibe una inexcusable crueldad negándose a rectificar sus políticas. Lejos de asumir una actitud conciliadora, revisar sus actuaciones y buscar consensos para atender la tragedia que sufren los venezolanos, intensifica su enfrentamiento con las fuerzas de oposición. A pesar de que estas dominan la Asamblea Nacional, infringe la Constitución abiertamente, desconociendo sus atribuciones, para concentrarlas en organismos irritos, sujetos a los dictados del Ejecutivo. La negativa a reconocer la legitimidad del adversario y a entablar conversaciones sinceras a partir de las cuales arribar a acuerdos sobre cómo superar la situación presente, inquietan sobremanera, ya que cierra las posibilidades de solución pacífica y constitucional a la grave situación actual del país. Hace prever, además, que no aceptará su eventual salida del poder. Es menester, por ende, intentar una explicación de tal comportamiento para tomar las previsiones que permitan aumentar las posibilidades de éxito de un cambio pacífico.

## **La economía política y la ideología como explicación**

La explicación lógica de la intransigencia del presidente Maduro y de su equipo reside en los poderosos intereses articulados en torno a las inusitadas oportunidades de lucro que ha deparado el arrinconamiento del mercado como mecanismo para asignar recursos y canalizar la satisfacción de demandas, la ausencia de transparencia y la no rendición de cuentas de la gestión de dineros públicos, y su reemplazo por un sistema extendido de regulación y control sujeto a la discrecionalidad de funcionarios y militares. Junto al disfrute arbitrario de privilegios de todo orden, gracias al desmantelamiento del Estado de Derecho, ha tenido lugar la conformación de una nueva oligarquía, militar y civil que usufructúa el producto social, amparada en relaciones de poder, propio de un régimen de explotación. Un análisis desde la óptica de la economía política sugiere que, en defensa de estos intereses pecuniarios, es racional que el Madurismo cierre filas en torno a la perpetuación del orden establecido. No es osado aseverar que el tren de vida derivado del disfrute de estas posiciones de poder, o de las fortunas asociadas, jamás hubiera estado al alcance de muchos de estos funcionarios —en particular de los que ocupan los cargos del más alto nivel—, de observarse rigurosamente los estatutos que regulan el servicio público, como los demás procedimientos y garantías del orden jurídico aun formalmente vigente. De manera que la explicación clásica de una oligarquía que oprime a la población para

defender sus privilegios es central al entendimiento de la conducta contumaz de quienes hoy detentan el poder.

Sin desmerecer lo anterior, en este escrito se defiende la idea de que la virulencia con que esta oligarquía defiende su poder obedece también a una fuerte impronta ideológica. Como ideología entenderemos una representación simplificada y sesgada del mundo que sirve para favorecer o promover el dominio político de determinado grupo o grupos social(es).<sup>1</sup> En el caso de regímenes de naturaleza neofascista como puede definirse el actual,<sup>2</sup> la ideología ocupa una posición central como instrumento de dominación. A diferencia del comunismo, ello no se deriva de que el fascismo tenga base doctrinaria. Ni siquiera en su acepción más restringida, referida exclusivamente a los partidarios de Mussolini en Italia, es posible discernir un cuerpo teórico coherente y consistente como sustento legitimador (Eco, 1995). Pero en su designación genérica, siguiendo a Payne (1997), el fascismo se identifica con construcciones ideológicas basadas en mitos fundacionales acerca de los orígenes del «Pueblo» en cada país, que sirvieron para delinear sus rasgos definitorios, basados en la sangre y la tierra. Ello inspiró posturas patrioterías que incitaban a recrear las condiciones que habrían forjado sus supuestas fortalezas y virtudes originarias. Se invocan epopeyas de un pasado glorioso para instigar la conquista de un futuro providencial en el cual el pueblo recuperaría la grandeza de su época de oro. Apelando a simbolismos maniqueos que manipulan miedos ancestrales, el fascismo alimenta el resentimiento contra supuestos enemigos de la Patria, quienes amenazarían la ascendencia que, en su mitología, se atribuían tener sobre ellos, desatando la confrontación violenta en su contra.

Lo novedoso del caso venezolano está en el sincretismo de mitos patrioterías con los del movimiento comunista —otrora ubicados en las antípodas del fascismo clásico en la historiografía socialista— para fundamentar un híbrido ideológico «fascio-comunista» como instrumento de poder.

### **La utopía comunista**

Dos grandes ilusiones sirvieron como poderoso imán a la militancia en un partido comunista durante buena parte del siglo XX. La primera tenía que ver con la percepción del comunismo como la herramienta que, por excelencia, permitiría superar injusticias y miserias atávicas; la segunda, que esta eventualidad no solo era posible sino inexorable, porque así lo había revelado el análisis científico del devenir social realizado por Carlos Marx.

---

<sup>1</sup> Ver Van Dijk (2006).

<sup>2</sup> Ver García L.(2009).

A lo largo del desarrollo de la civilización, la injusticia, expresada en la extendida pobreza e iniquidad en el disfrute de la riqueza, fue denunciada por profetas o líderes populares, y compartida por sectores esclarecidos, de avanzada. Pero las propias víctimas de tal situación, los pobres, raras veces tomaban conciencia de la fuerza que su aplastante mayoría numérica les confería para superar su ignominia, dada la opresión y la ignorancia a que estaban sometidos.<sup>3</sup> De ahí, la significación de los discursos redentores de las principales religiones, que despertaban esperanzas en una vida mejor. ¿Quién discutiría que Cristo fustigaba las injusticias del mundo antiguo y que en otras profesiones de fe también podrán encontrarse similares argumentos liberadores?

Durante milenios el escaso o nulo desarrollo de la productividad en las labores agrícolas y de manufactura, se tradujo en una disponibilidad estancada de bienes y servicios para el consumo, con lo que el esplendor de una vida de lujos para unos pocos descansaba necesariamente en privaciones para las grandes mayorías, en una clásica distribución «suma-cero». La superación de la injusticia social presuponía, por ende, una lucha de pobres contra ricos. Pero los poderosos legitimaban tal iniquidad invocando un diseño divino: rebelarse en su contra desafiaría la voluntad de los dioses, desatando su ira. El ejercicio de la violencia para resguardar sus privilegios hacía que esta amenaza fuese muy creíble.

El incremento sostenido de la productividad que trajo la Revolución Industrial cambió los patrones de vida y las bases de convivencia en sociedad. La modernidad rompió con la percepción fatalista de que las injusticias sociales y la presencia de una vasta pobreza constituían el «estado natural» de las cosas. Por primera vez, el salto cuantitativo en la producción de bienes y servicios, y la lucha de sectores sociales por arrancarle a la oligarquía dominante una participación creciente en su usufructo, auguraba, en los países europeos, posibilidades ciertas de que podía superarse, para todos, la miseria. Marx le dio a esta esperanza un piso pretendidamente científico, al argumentar que esto no era solo una mera posibilidad sino una certidumbre, dada la mecánica del cambio social, cuyas «leyes» había develado en sus escritos, denominada luego por sus epígonos como materialismo histórico.

El milenarismo enfrentamiento de pobres y ricos se representaba ahora como la historia de la lucha de clases, cuya resolución inexorable vendría con la superación de las relaciones de dominación y de explotación, enraizadas en la apropiación excluyente de la riqueza social por parte de una minoría opresora. Solo faltaba que emergiera del devenir histórico el agente social que protagonizaría el cambio hacia la liberación definitiva de los oprimidos: el proletariado. Este debía trascender sus objetivos inmediatos de lucha, restringidos a sus reivindicaciones laborales, y asumir su rol de vanguardia política, tomando el poder para

<sup>3</sup> Véase, Etienne de la Boetie, «Sobre la servidumbre voluntaria», circa 1548, <http://www.noviolenca.org/publicaciones/contrauno.pdf>

expropiar a los capitalistas y poner los medios de producción al servicio de la construcción de una sociedad comunista. En palabras de Marx, el cambio social revolucionario requería que el proletariado pasara de tener una conciencia de clase en sí, a verse como clase para sí, que la impulsase a la conquista del poder político. Ello pondría fin a la explotación del hombre por el hombre e inauguraría un reino de libertad y justicia.

Esta prédica resolvía convincentemente, a los ojos de muchos, las ansias milenarias por un mundo mejor, cultivadas desde la antigüedad. Pero no ocurriría como fruto de la voluntad de Dios, sino como resultado de la «voluntad» de la Historia (con mayúscula). Tiene fuerza poética la evocación de Marx al respecto:

En la fase superior de la sociedad comunista, después de que haya desaparecido la subordinación tiránica de individuos conforme a la distribución del trabajo y, por ende, también la distinción entre trabajo manual y trabajo intelectual, después de que el trabajo se haya convertido no sólo en un medio de vida, sino en sí mismo en la primera necesidad de vivir, después que los poderes de la producción también hayan crecido y todas las fuentes de la riqueza cooperativa estén fluyendo más libremente con el desarrollo integral del individuo, entonces y sólo entonces puede ser dejado atrás el horizonte estrecho del derecho burgués y la sociedad inscribir en su estandarte 'de cada quién según su capacidad, a cada quién según su necesidad' (Marx, 1972: 29-31) (traducción propia).<sup>4</sup>

En este texto, emblemático, se anunciaba la liberación de la humanidad de sus penurias materiales; la superación de la alienación, propia del hombre «uni-dimensional» sometido a relaciones capitalistas de explotación y la generación de una jauja que alimentaría una sociedad solidaria, en la que cada quien obtendría del producto social según sus particulares requerimientos. El hombre saltaría así «del reino de la necesidad al reino de la libertad». Ausentes de esta «buena nueva» estaban, empero, los incentivos que generarían tal abundancia. Para el revolucionario alemán bastaba que el obrero fuera dueño de los medios de producción y, por ende, de sus circunstancias de vida, para que se entregara gustosamente a trabajar, ahora sin las férulas del capitalismo explotador.

Oponerse a este devenir era colocarse del «lado equivocado» de la Historia. Equivalía a una suerte de blasfemia, pues desafiaba la teleología que emanaba de la Ilustración, que confiaba en el dominio de la razón y en el progreso científico como fórmula para acabar con las miserias que habían plagado a la humanidad desde sus orígenes. Rechazar una filosofía de cambio, asentada en las fuerzas inexorables de la Historia, ofendía la moral

<sup>4</sup> Curiosamente, este enunciado sólo puede entenderse como un reconocimiento de diferencias individuales, propias de la ideología liberal. La igualdad de hecho pregona en las doctrinas colectivistas que proclaman los epígonos de Marx, no acepta necesidades diferentes para cada uno de los miembros de una sociedad.

de aquellos que abrazaban esta convicción como artículo de fe. Quien no comulgaba con este ideario era tildado de reaccionario, aun cuando no estuviese comprometido con la estructura de poder existente. Ello alimentó una sensación de supremacía moral ante los detractores, que legitimaba su descalificación *ad-hominem*.

En su *Miseria del historicismo*, Karl Popper (1972) alerta sobre los peligros totalitarios que encierra la pretensión de que el devenir de la humanidad está sujeto a leyes científicas, propensas a ser instrumentadas por mentes esclarecidas en beneficio del progreso social. Similar crítica asume Isaías Berlin (2017), quien denomina tal postura como «cientificismo». Este último autor sugiere que mentes entrenadas en metodologías científicas, orientadas a precisar las leyes que regulan su ámbito particular de estudio, podrían pensar que la evolución social estuviese sujeta a un ordenamiento similar. Un cuerpo doctrinario como el marxismo, que aparentaba tener consistencia interna y profesaba explicar el devenir de la historia conforme a leyes que había descubierto, podría parecerles muy atractivo. Ello explicaría la fuerza que adquirió el marxismo en muchos círculos intelectuales europeos.

Muerto Marx, la lucha de los trabajadores por conquistar mejoras laborales comenzó a dar sus frutos. El ascenso progresivo en sus condiciones de vida en los países europeos occidentales hacia finales del siglo XIX amilanó el ímpetu revolucionario del movimiento obrero. Este difícilmente pasaba de la lucha reivindicativa y por mejorar su representación en el entramado político existente. Pero esta abdicación —en la práctica— de su papel predestinado de vanguardia, no conllevó mayor descalabro en la fe de los marxistas acerca de la superación inexorable del capitalismo por el socialismo. Lenin, en su famoso opúsculo, *Que Hacer*, se adelantó a sustituir la conciencia para sí de la clase obrera por la voluntad de un partido de cuadros que obraría en nombre de los «intereses históricos» de esa clase. Es decir, si la mecánica del cambio social no discurría de manera autónoma según las «leyes» descubiertas por Carlos Marx, correspondía al partido forzar este cambio para asegurar que la Historia fluyese como correspondía. Como corolario, una vez conquistado el poder, la Dictadura del Proletariado pregonada por el alemán no podía ser otra cosa que la Dictadura del Partido y, por ende, de sus dirigentes. La flagrante contradicción que encerraba esta propuesta —en el sentido de que las leyes «objetivas» del cambio social solo se materializarían por obra de la voluntad revolucionaria— en absoluto afectó el fervor de una militancia ensimismada de saberse agente de un cambio bendecido por la Providencia. Pero ello significó el fin de toda pretensión científica de la doctrina marxista: las leyes del cambio histórico no eran tales, por lo que terminó por reducirse claramente a una ideología. Quedaba así rota una de las principales distinciones que separaban al movimiento comunista del fascista. La excitación de pasiones a través de contraposiciones maniqueas, construidas con base en mitos, era ahora un expediente común a ambos para legitimar sus respectivas aspiraciones totalitarias.

## El «Dios que falló»

Con este sugestivo título fue publicado en 1949 una recopilación de testimonios de importantes personeros de la cultura europea y estadounidense, sobre las razones que los motivaron a militar en el movimiento comunista de los años 20 y 30, y por qué rechazaron luego esta postura (Koestler *et al.*, 1949). Conflictos de naturaleza afectiva se entremezclan con justificaciones teóricas en la mayoría de los casos.

Para Arthur Koestler, la militancia comunista fue asumida como compromiso de fe.<sup>5</sup> Y toda fe verdadera —señalaba— es radical, intransigente y purista. Al aceptar sus verdades incontrastables: «...el universo entero se ordenaba como piezas de un rompecabezas que se armaba mágicamente ... Ahora hay una respuesta para cada pregunta, dudas y conflictos pertenecen a un torturado pasado» (Koestler *et al.*, 1949:23).<sup>6</sup>

La sensación de seguridad que causaba haber develado los secretos de la dinámica social e histórica era sobrecogedora. Y siendo que el partido era depositario de los intereses históricos del proletariado, era custodio de esas verdades, por lo que sus decisiones eran objetivamente infalibles: «...moralmente, porque sus fines eran los correctos, esto es, acordes con la Dialéctica de la Historia, y estos fines justificaban cualquier medio; lógicamente, porque el Partido era la vanguardia del Proletariado, y el Proletariado es la encarnación del principio activo de la Historia» (Idem:34).

En un mundo convulsionado por múltiples manifestaciones de injusticia, la matriz comunista, forjada en la convicción de que era posible un mundo mejor si cada quien subsumía sus intereses individuales en un esfuerzo común compartido, transmitía una sensación de seguridad y de confianza en el porvenir, que sólo la fe puede otorgar. La veracidad o no de los hechos no era importante ni era lo que determinaría la justeza del planteamiento; lo real y, por ende, el criterio revolucionario de verdad, dependería de su funcionalidad para con el ulterior fin histórico. Todo lo que no encajaba con aquello era desestimado como distracciones o interpretaciones equivocadas. Sigue Koestler: «Proletarios que no fuesen Comunistas no eran proletarios reales —pertenecían al Lumpen-Proletariado o a la Aristocracia Trabajadora» (Idem: 49).

Posturas como éstas llevaron a la aberración de evaluar las acciones políticas, no en función de su valor intrínseco —si implicaban conquistas sociales específicas o no— sino por sus consecuencias para con los fines revolucionarios. Una iniciativa particular conducida con los mejores propósitos y que alcanzara logros importantes podía ser «objetivamente»

<sup>5</sup> «A faith is not acquired by reasoning. One does not fall in love with a woman, or enter the womb of a church, as a result of logical persuasion. Reason may defend an act of faith-but only after the act has been committed, and the man committed to the act. ... A faith is not acquired; it grows like a tree. Its crown points to the sky; its roots grow downward into the past and are nourished by the dark sap of the ancestral humus» (Koestler *et al.*, 1949 :15).

<sup>6</sup> «There is now an answer to every question, doubts and conflicts are a matter of the tortured past», prosiguió Koestler. (Todas las traducciones son del autor de este texto).



reaccionaria si no avanzaba la causa del partido, ya que apuntalaría al capitalismo. Y tal apreciación le correspondía hacerla el liderazgo partidista en atención a sus propósitos de lucha en un momento determinado y en tanto que intérprete, por antonomasia, de los intereses históricos del proletariado. Lo revolucionario hoy podría ser contrarrevolucionario mañana.

Lo que emerge de la vida de un militante es un sentido de pertenencia a una causa mucho mayor que él (o ella) que lo (la) elevaba a estadios superiores de realización como ser social. Le inducía a sacrificar gustosamente su interés personal ante el fin colectivo militante, sobre todo si provenía de la pequeña burguesía, como era el caso de la mayoría de los intelectuales que se incorporaban al partido. La extracción pequeñoburguesa era un pecado de origen que llevaba a intentos de expiación, acentuando el celo y la abnegación en el cumplimiento de las tareas encomendadas. La militancia y la disciplina partidista le proporcionaban al pequeño-burgués los medios para superar sus complejos de culpa. De ahí la ferocidad y crueldad de muchos intelectuales comunistas.<sup>7</sup>

Luego de la muerte de Lenin, Stalin aprovechó al máximo esta predisposición ciega de la militancia a cumplir con sus tareas «Históricas» para aplastar a quienes se le oponían en la lucha interna por el control del partido bolchevique. Robert Conquest (1990), en su libro *El Gran Terror*, que narra el proceso que llevó a los juicios de Moscú de los años 1936-1937, argumenta que muchos dirigentes del partido bolchevique desistían en oponerse a los designios de Stalin porque ello podría dañar la unidad del partido, instrumento histórico de la revolución. Louis Fischer, intelectual británico que llegó a ser miembro del partido, señala que éste era la institución más formidable de la Rusia Soviética, por sus requerimientos de austeridad, obediencia y dedicación impuesta a sus miembros, como si fuera una orden monástica.<sup>8</sup> La disciplina y devoción del militante, y su lealtad absoluta a los postulados de la dirigencia, desembocaron en su anuencia acrítica para con las barbaridades cometidas por Stalin contra amplios sectores de la población en nombre de los fines superiores de la revolución, así como contra la generación bolchevique que había acompañado a Lenin.

Como advertía el historiador Tony Judt (2013), los kulaks (granjeros pequeños) liquidados durante la campaña de colectivización forzosa del campo a principios de los años 30 eran concebidos, no como víctimas de la represión estatal, sino como víctimas de la Historia. Al oponerse a la colectivización se habían colocado en su lado equivocado, por lo que debían ser barridos. Quedaba así sepultada definitivamente la sensibilidad social ante el sufrimiento que retrató Máximo Gorki en *La Madre*, que inspiraría a tanto joven a ingresar a la militancia comunista. Conquest (1990) recoge la confesión de un alto funcionario

<sup>7</sup> El caso Pol Pot en Camboya, aunque muy posterior, es ilustrativo.

<sup>8</sup> «The Communist's duties outnumbered his privileges. The Party expected him to be a model of antireligious zeal, ideological loyalty, personal morality, and political devotion» (Koestler *et al.*, 1949: 201).

a un ucraniano –quien luego desertó– reconociendo que la cosecha de 1933 había sido una prueba entre el partido y la resistencia de estos campesinos: «Tomó una hambruna para mostrarles a ellos quien era el amo aquí. Esto ha costado millones de vidas, pero el sistema de granjas colectivas está aquí para quedarse. Nosotros tenemos que ganar la guerra» (Conquest, 1990:18).

La fe y el espíritu de secta convirtieron al partido en una herramienta implacable para la centralización de la toma de decisiones en un reducidísimo grupo de dirigentes, la destrucción de todo contrapeso a su liderazgo en la estructura de poder y el control y la represión social y política de quienes se les opusiesen. Ello fue cultivado celosamente por Stalin y por sus más próximos allegados, manipulando las «verdades» de la doctrina para asegurar la obsecuencia de los militantes para con sus designios. ¿Cómo oponerse a las indetenibles fuerzas de la Historia? En palabras del británico Fischer: «¿Cómo protestar por la escasez de papas cuando se estaba construyendo el socialismo?».<sup>9</sup>

Y la izquierda internacional, lejos de denunciar el atropello a derechos humanos fundamentales, se congratulaba por presenciar la construcción del futuro glorioso de la humanidad. El imaginario que así se proyectó, aprovechándose de mitos históricos que respondían a las aspiraciones de justicia de los revolucionarios, pasaría a constituir una plataforma propagandística blindada contra toda crítica externa, la cual era descalificada como reaccionaria, al servicio de las clases dominantes. La ideología sirvió para apuntalar regímenes despóticos, de naturaleza totalitaria en países con escasa semejanza con aquellos cuyas condiciones habían llevado a Marx a pronosticar el triunfo del socialismo. Al cerrarse sobre sí misma de manera de excluir realidades poco asibles por el dogma o adversas, la ideología marxista-leninista abdicó, en la práctica, de sus pretensiones de ser intérprete de las aspiraciones de cambio social de las grandes mayorías, para degenerar en una poderosa herramienta de control social. Pasó a suministrar las «verdades» a partir de las cuales serían abolidas las libertades ciudadanas que sustentaban la autonomía y el libre albedrío del individuo en sociedad, convirtiendo a la población en masa informe cuya identidad emanaba de las directrices de un Estado Totalitario. El instrumento para asegurar tales designios era el Partido Comunista, trasmutado en secta inexpugnable a todo cuestionamiento externo. Su estructura vertical y el «centralismo democrático» que subordinaba la vida interna de la organización a los dictados de los órganos directivos, hacía de sus líderes sumos sacerdotes, encargados de mantener la fe y evitar el descarriamiento de sus ovejas. Esta secta devino en terrible maquinaria de

<sup>9</sup> «The Soviets knew the hypnotic effect of the great dream, and as the promised future faded into the past they strove to keep alive the trust in delayed benefits. Among other things, they ordered all writers, in the middle of the 1930's, to treat the present as though it did not exist and the future as if it had already arrived. This literary device became known as 'Socialist realism'» (Koestler *et al.*, 1949:205).

dominación despótica, prácticamente imposible de combatir por la población sojuzgada, por su monopolio absoluto de la «verdad» y de los medios para ejercer la violencia.

### **El ocaso del sueño comunista**

La URSS emergió de la II Guerra Mundial investida de aires libertarios al haberse sumado a los aliados en la lucha contra el nazi-fascismo. Ello contribuyó a ocultar los crímenes contra la humanidad cometidos por el régimen estaliniano, así como el oprobioso pacto de 1939, Molotov-Ribbentrop, con la Alemania nazi, con el que se repartieron a Polonia —entre otras cosas— y a renovar la fe entre los partidarios que habían repudiado tal pacto. No obstante, el famoso informe secreto de Kruschev sobre los crímenes de Stalin en el XX Congreso del PCUS de 1956, el aplastamiento brutal del levantamiento popular de Hungría ese mismo año ordenado por él, la erección del Muro de Berlín y la posterior invasión a Checoslovaquia por tropas soviéticas (1968), terminó por opacar todo brillo que podía quedar del sueño redentor comunista. Pero, en América Latina, la aventura romantizada de Fidel Castro en la Sierra Maestra contra la dictadura de Batista le dio nuevos bríos. La revolución pasaba ahora a ser el resultado de la voluntad y desprendimiento de unos pocos, quienes forjarían de la nada las ansiadas condiciones objetivas para que pudiera ocurrir el cambio (Debray, 1967). El foco guerrillero se convertía en *deus ex machina* en nombre de supuestas dinámicas históricas inexorables que, empero, había que forzar. El problema central de toda revolución era uno de voluntad y esta se demostraba alzándose en armas. La distinción con caudillos «salvadores de la Patria» de antaño se reducía apenas al uso de categorías de la retórica comunista. Una vez en el poder, el comandante cubano hizo de su enfrentamiento al gobierno de los EE.UU. una versión mucho más cercana y digerible de la épica bíblica de David contra Goliat, e inspiró con ello a muchos latinoamericanos.

A pesar del fracaso de las insurrecciones armadas de izquierda en la mayoría de los países —triunfó en Nicaragua y logró un acuerdo político en El Salvador—, el señuelo perduró en grupos minúsculos de vocación militarista. Pero sus idearios justicieros permearon partidos importantes de afiliación socialdemócrata, mellando su disposición a enfrentar la naturaleza totalitaria de estas posturas por considerar que, aunque equivocadas, eran de «izquierda». Por otro lado, la persistencia de enormes desigualdades y el escaso éxito de los gobiernos de la región por enrumbar a sus respectivos países en una agenda de desarrollo sostenible, de justicia social, mantenía a los ojos de muchos el atractivo romantizado de una revolución redentora de los pobres.

### **La Revolución Bolivariana**

Hugo Chávez tuvo simpatías con segmentos de esta izquierda «anti-sistema» en sus años conspirativos, pero no tanto por razones doctrinarias sino por afinidad con su naturaleza

insurreccional. El ideario con que se catapultó al poder respondió más bien a patrones neofascistas (García, 2009) que evocaban la epopeya independentista como inspiración de una propuesta de redención de naturaleza patrioter. Se invocaba a un Simón Bolívar fantaseado, adalid del antiimperialismo y enemigo de una oligarquía que habría de entregar los destinos de la nueva nación a intereses foráneos. Como el Libertador había abogado vehementemente por la centralización del poder (en su persona), este aspecto fue uno de los más relevantes para las ansias de dominio que anidaban en la cabeza del caudillo golpista. Su propuesta se estructuró sobre una plataforma militarista que esbozaba la lucha política en términos de batallas, en las que el adversario se trastocaba en enemigo a liquidar y con el cual no cabía entendimiento alguno. Esta contienda se proyectaba en términos moralistas, enfrentando el bien, representado por los patriotas bolivarianos, en lucha contra el mal, personificado por la corrupción de la partidocracia «Punto-fijista» y demás «apátridas», enemigos del «proceso». Tal visión maniquea daba lugar a la legitimación de la violencia para reducirlos y a su discriminación desde el Estado. Chávez revistió a la Fuerza Armada de heredera del Ejército Libertador, representante de los verdaderos intereses de la Nación, que la rescatarían del oprobio adeco-copeyano. Semejante prédica encontró aceptación en la medida en que invocaba la tradición decimonónica venezolana de confiar en la figura providencial de un «hombre fuerte a caballo» para imponer la justicia.

Esta cruzada contra los que habían «traicionado a Bolívar» —la oligarquía que mantenía sojuzgados a los pobres— asumió una prédica liberadora que empezó a dar frutos cuando, luego de los primeros años turbulentos de su gobierno, se instrumentaron programas de reparto a los sectores humildes, financiados por un ingreso petrolero creciente. Estos programas afianzaron la lealtad de estos sectores y su sentido de pertenencia al proyecto «bolivariano», legitimando los preceptos retóricos que le servían de coartada. El carisma de Chávez y la prodigalidad de recursos que le proveyeron precios internacionales del petróleo que pronto alcanzaron los \$100/barril, apuntalaron esta fidelidad.

Chávez confesó que quién aconsejó la instrumentación de estos programas fue Fidel Castro. Bajo su inspiración, el presidente venezolano también captó rápidamente la funcionalidad del discurso comunista para con el objetivo de dismantelar el Estado de Derecho y concentrar el poder en sus manos, como había hecho el líder cubano 40 años antes. Cautivados por la figura heroica del apuesto jefe guerrillero, la población cubana en 1959 había sucumbido a sus promesas de redención después de años de corrupción batistiana: se entregó desprevénidamente. Cuando se dio cuenta de que las medidas de emergencia que reclamaba Fidel en sus arengas para «defender la Revolución» eran solo excusas para acabar con toda resistencia a su mandato e imponer su poder absoluto, ya era demasiado tarde. La adhesión de Cuba al bloque soviético, la censura y el control despótico de la información allanaron el camino a la conculcación de libertades y a la confiscación de toda

propiedad privada sobre activos productivos, que pasaron a ser manejados por el Estado. El usufructo discrecional de estos recursos por parte de quienes ocupaban las altas esferas de poder no tardó en reproducir la nueva clase denunciada por Djilas (1957) y Voslensky (1980) —entre los críticos más renombrados del «socialismo realmente existente»—, con su contraparte en la tarjeta de racionamiento y en las penurias padecidas por el pueblo que se le había rendido años antes a sus pies. Hoy, aspectos fundamentales de la economía cubana son manejados por una oligarquía militar a través del Grupo de Administración Empresarial, S.A. (Gaesa), colocado bajo el control del MinFAR, esquema que, aparentemente, sirve de referencia al régimen de Maduro.

### Un socialismo peculiar

Chávez cabalgó sobre la retórica comunista a partir de 2004, llegando a declarar que era marxista aunque no había leído *El Capital*. Bajo esta representación, la «oligarquía traidora del Libertador» fue reemplazada por la de los oprobiosos capitalistas, aliados con el imperialismo norteamericano. El nominalismo patriotero con que se habían rebautizado con nombres de próceres o de batallas (*Santa Inés, Vuelvan Caras*) programas de gobierno, parques, infraestructura y proyectos adelantados o construidos por gobiernos anteriores, se contaminaba ahora con la jerga comunista: el nombre de cada ministerio se prologaba con el cognomento «del Poder Popular», se proyectaba la creación de un *Estado Comunal*, las empresas estatizadas milagrosamente amanecían socialistas y el primer epíteto con que se descalificaba a los contrincantes de la «revolución» era el de *ultra-derecha*.

Y la prédica comunista prestaba también otro importante servicio, cual era el de conferir a quienes la profiriesen una pretendida superioridad moral frente a sus detractores. No se trataba simplemente de que estos contrapusieran puntos de vista distintos. Quienes disienten de la «revolución» entorpecen la prosecución de intereses superiores, trascendentes, de la sociedad. Defienden objetivamente a las clases dominantes y, por tanto, su postura es oprobiosa, pues están del lado equivocado de la Historia; el de quienes, al dar su anuencia a privilegios inaceptables, niegan la justicia ínsita en la consecución de una sociedad que libere a los oprimidos de sus penurias. Señalarlos como «de derecha» va más allá de una calificación política; es un epíteto denigratorio que los identifica como lacra a ser combatida por oponerse al progreso. Esgrimir, por el contrario, posturas de izquierda redime a los «revolucionarios» y los exime de toda censura pues, por antonomasia, están defendiendo las causas más nobles de la humanidad. Cada calificación según las categorías de la retórica marxista-leninista, sea esta de «burgués», «capitalista» o de «lacayo del imperio» sirve, no para puntualizar determinada caracterización del otro, sino para descalificarlo como adversario o ente digno de ser reconocido. Son descalificativos ad-hominem, dirigidos contra personas específicas con la intención de estigmatizarlas para

liquidarlas políticamente y justificar su discriminación por parte del Estado. Como veremos más adelante, tal postura contribuye a explicar la sorprendente crueldad con que quienes esgrimen ser campeones de los mejores intereses de la humanidad someten a sus compatriotas a condiciones denigrantes, opresivas e inhumanas de existencia.

La convicción de estar asistidos por una supremacía moral explica por qué, en este escamoteo de la realidad, la oligarquía en el poder recurra frecuentemente a la proyección psicológica —mecanismo de defensa que atribuye a otros los propios defectos o carencias— tildando a sus opositores de oligarquía. Es común escuchar de boca de Diosdado Cabello o en la propaganda oficial, acusaciones contra la derecha fascista, refiriéndose a las fuerzas democráticas: los transgresores de la convivencia social no podían ser los auto-postulados «revolucionarios». Pero éstos y otros ejercicios onanistas, propios de mentes afiebradas con la mitología comunista, se estrellaban contra un país que ya no se prestaba a tales fantasías. No obstante, pudo edificar una falsa realidad que, como tal, resultó inmune a todo intento de falseamiento —criterio central del conocimiento científico positivista (Popper, 1962)— ya que sus referentes no provenían de la realidad empírica sino de las verdades reveladas en el dogma. La repetición de estas sumergió a Venezuela en una neolengua Orwelliana (Orwell, 1984).

En esta óptica, Chávez se hizo aprobar un Primer Plan Nacional Socialista<sup>10</sup> por una Asamblea Nacional sin representación de fuerzas opositoras, debido al boicot por estas de las elecciones parlamentarias de 2005. Este documento sorprende por su excesiva adjetivación ideológica y, en tal sentido, constituye una pieza de retórica ajena a lo que comúnmente se propone en los planes de la nación, refractario al análisis riguroso y sistemático de objetivos, y de la evaluación de los instrumentos para alcanzarlos. Fue sucedido por el Plan de la Patria 2013–2019 que sería aplicado por su sucesor, Nicolás Maduro. Al igual que el anterior, las grandes elucubraciones sobre el devenir histórico que la «revolución» le tiene reservado a Venezuela y al mundo<sup>11</sup> se combinan con un listado de propuestas específicas con las cuales, en muchos casos, no existe mayor consistencia. No obstante, sirven de encuadre ideológico para encubrir prácticas de expoliación asociadas a la destrucción del Estado de Derecho, usando como señuelo un etéreo «Estado comunal».

Cabe señalar que la veta filocomunista de la retórica chavista se benefició de la tradición «socialista» del Estado venezolano bajo los gobiernos de AD y Copei. No me refiero a ninguna categorización rigurosa del término, sino al tutelaje estatal sobre la so-

<sup>10</sup> Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista —PPS—, 2007-2013

<sup>11</sup> «Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo el mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria [...] Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana».

ciudad y la economía que se hicieron presentes en la mayoría –sino en todas– las iniciativas asumidas por estos gobiernos desde el llamado Trienio Adeco (1945-48). De ello tampoco escapó la dictadura (1949-58).<sup>12</sup> Las prácticas populistas de ambos partidos a través de subsidios, aumentos administrativos de salarios, controles de precios y de otros mecanismos de intervención económica, dieron pie a una idea de socialismo en la que el Estado proveería, gracias a la renta petrolera. Tal expectativa asentó buena parte del apoyo popular logrado por las dos fuerzas. Ello formó parte de nuestra cultura paternalista, según la cual, los venezolanos tenemos derechos a exigir sin que ello se base en que cumplamos con nuestros deberes.

Esta asociación le vino como anillo al dedo a Chávez para proyectar sus programas de reparto clientelar como prefiguración de un nuevo orden social, en contraposición al naufragio en que habían caído, luego de los años 70, las promesas de bienestar que habían hecho las «cúpulas podridas del PuntoFijismo». Éste reparto sería su marca de «socialismo» –a pesar de que nada tenía que ver con la fundamentación productivista del cambio social propuesto por Marx– y sirvió de excusa para dismantelar las instituciones propias de una economía de mercado. Las nociones de competencia, productividad, libre juego de la oferta y la demanda, precios, incentivos y costos de oportunidad, fueron estigmatizadas como expresiones de un oprobioso capitalismo que había que erradicar porque impedían el justo acceso del pueblo al disfrute de su riqueza. Más allá, la prédica socialista sirvió para legitimar distintas variedades de intervención estatal en la economía, conforme a la pretensión de que se estaba planificando el uso de los recursos en función de la sociedad, y no de mezquinos intereses mercantiles. Bajo este argumento se procedió a fijar los precios de un creciente número de bienes y servicios, y a regular cada vez más sus condiciones de producción y comercialización. Asimismo, justificó, en el discurso oficial, la expropiación o confiscación de numerosas empresas, en su mayoría en plena producción. A pesar de sus efectos perversos, tenía el sello de aprobación socialista.

### **El Estado Patrimonialista**

La prevalencia del Estado como ductor de la economía encontró en las gestiones de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro sus expresiones más acabadas. El primero logró articular un dispositivo macroeconómico para maximizar la disponibilidad de ingresos en manos del fisco para la prosecución de sus fines políticos, saltándose los controles sobre su usu-

<sup>12</sup> Un hecho indicativo de la orientación estatista de la dictadura lo proporciona el caso del proyecto presentado a Pérez Jiménez por el Sindicato del Hierro, consorcio de 170 personas lideradas por Eugenio Mendoza, referente a la construcción de una Siderurgia Nacional, para lo cual solicitaban medidas de protección frente al acero importado. El dictador simpatizó con la idea, pero le hizo saber a los proponentes que el Estado se reservaría la ejecución del proyecto, desestimando la participación privada (Ruiz, 1997:157). Así se originó la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) de propiedad estatal, culminada en 1958.

fructo y aplicación. Para ello, fue abatiendo progresivamente las instituciones del Estado de Derecho, en particular, las referentes a la rendición de cuentas, y a la acción contralora de poderes autónomos y de los medios de comunicación social, lo cual facilitó el usufructo discrecional de los recursos públicos en función de intereses particulares o grupales. El desmantelamiento del ordenamiento constitucional permitió la centralización del poder y de la toma de decisiones en manos de la Presidencia de la República, y la sumisión a esta de los demás poderes. Se ha llegado al extremo de desconocer las atribuciones de la Asamblea Nacional de mayoría opositora y pretender suplantarla con una Asamblea Nacional Constituyente conformada con partidarios del gobierno. Instrumental en este golpe de Estado ha sido la actuación de un Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) designado por la anterior Asamblea Nacional —dominada por el chavismo— que avaló «jurídicamente» el nuevo órgano fraudulento.

El alza en los precios del petróleo venezolano en los mercados internacionales, hasta superar los \$100 el barril, permitió acumular una formidable base financiera que se volcó en un gasto público discrecional, incluyendo la instrumentación de diversos mecanismos para transferir recursos a sectores de bajos ingresos —su base política de apoyo por excelencia— a través de las misiones.<sup>13</sup> El propio Chávez denominó a este reparto «socialismo petrolero». No puede negarse que durante los años de bonanza petrolera el consumo de estos sectores mejoró.

Como parte de este «socialismo», el régimen se arrogó la fijación de precios de los bienes y servicios, y de los canales a través de los cuales deben ser comercializados; decide quién contrata con el Estado y bajo qué modalidades, qué cosas importar y cómo, y a quiénes se les entregan dólares preferenciales. Asimismo, asume la prerrogativa exclusiva de asignar concesiones mineras y petroleras y se reserva otras a discreción, sin rendir cuentas y eximiéndose de la acción contralora de la Asamblea Nacional y de los medios de comunicación. Más allá, un TSJ irritó «válida» que se salten los controles y resguardos que establece la Constitución en materia presupuestaria: una patente de corso para manejar a discreción los recursos pertenecientes a todos los venezolanos por parte de quienes están en el poder. No hay restricción institucional alguna, una vez abatido el Estado de Derecho, para evitar que los dineros públicos sean apropiados por manejos irregulares.

Amparadas en la prédica socialista, se fueron asentando prácticas de apropiación y usufructo de bienes, servicios y dineros con base en criterios políticos, y facilitados por las relaciones de poder dentro de, o en relación con, el aparato de Estado. En resumen, se

<sup>13</sup> Entre otras aplicaciones de estos cuantiosos recursos está la «compra» de aliados internacionales a través de ventas de petróleo generosamente financiadas, exoneraciones de deuda y otras ayudas.



conformó un dispositivo amplio para la aplicación de medidas de control y sanción sujetos a la discreción del funcionario público –civil o militar– encargado de su cumplimiento. Los controles de precio y las regulaciones punitivas han representado una veta sumamente lucrativa para el arbitraje (reventa de productos, gasolina o dólares regulados), la sobrefacturación de importaciones, el desvío de alimentos y otros recursos destinados a los Clap (Comités Locales de Abastecimiento y Producción que otorgan bolsas de artículos de comida a precios regulados) para su comercialización a precios muy superiores y la extorsión por parte de funcionarios militares o civiles con incumbencia al respecto, en virtud de normas punitivas implantadas. Esta labor «fiscalizadora» ha llegado, según reiteradas denuncias, a la abierta confiscación de bienes por parte de estos funcionarios. Adicionalmente, deben mencionarse las contrataciones turbias del gobierno y de empresas públicas. El múltiplo del precio al que el consumidor consigue muchos bienes por sobre el regulado, el diferencial entre el precio en el que se vende la gasolina en Venezuela con el de los países vecinos y el abismo entre la cotización Dipro del dólar («Divisas Protegidas» a Bs. 10/\$)<sup>14</sup> y la del mercado paralelo, dan una idea de las inmensas oportunidades de «negocio» involucradas. La adquisición de ciertos derechos o beneficios, como la Pensión de Vejez, se prestan, asimismo, para pagos «por debajo de cuerda». Estas prácticas se han afianzado con la impunidad, la falta de transparencia y la no rendición de cuentas, así como con la complicidad desde las altas esferas del poder. Así lo atestigua la defensa irreflexiva por parte del presidente Maduro de aquellos acusados de narcotráfico, lavado de dinero y de otras irregularidades, a quienes ha encumbrado, como respuesta, en altos cargos.

Con ello se fue conformando lo que Max Weber (1978) denominó Estado Patrimonialista, referido a la confusión del patrimonio público con el privado por parte de monarcas europeos antes de que el desarrollo de las instituciones del Estado moderno resguardara y deslindara ambas esferas de interés. Retrotraerse a las prácticas expoliadoras de un Estado Patrimonialista, superadas hace siglos por la construcción del andamiaje institucional del Estado de Derecho moderno, requiere de un ideario que lo justifique y lo enmarque en propósitos que simulen o escondan el enriquecimiento personal que es, en verdad, la ulterior motivación que lo sustenta. El chavismo remanente necesita de una narrativa que disuelva sus atropellos y les allane toda resistencia moral o de conciencia para aplicar medidas represivas o cometer otras injusticias, con tal de continuar extrayendo la riqueza nacional. Es este el papel asignado a esa combinación ideológica «fascio-comunista». En un sincretismo que abreva en la deriva nacionalista del bloque comunista –una

<sup>14</sup> Eliminada por el Convenio Cambiario N° 39, publicado en Gaceta Oficial N° 41.329, del 26 de enero, 2018.

vez que se tornó insostenible su promesa de mayor bienestar para su población que la que conseguirían en países del occidente europeo (Mazower, M., 2001)—, se invocan sentimientos patrioteros anclados en la Guerra de Independencia, con la argumentación de que se está edificando una sociedad en la que no seguirá mandando la burguesía explotadora (término intercambiable con el de oligarquía en el imaginario original de Chávez), sino el *pueblo*. En este orden, la *historia* está de su parte, porque ello apunta necesariamente a la sociedad socialista. Y para construir el socialismo es menester abatir las instituciones «liberal-burguesas» que dan sustento al dominio capitalista, es decir, al Estado de Derecho y las normas que aseguran el funcionamiento de una economía de mercado. A falta de estas instituciones, queda el país desamparado y vulnerable ante la rapacidad de quienes ejercen posiciones de fuerza. Se instala en Venezuela el Estado Patrimonialista (García, 2016). Pero a diferencia de las monarquías de antes, la soberanía no reside exclusivamente en quien ocupa la máxima posición ejecutiva, por lo que la ideología sirve de justificativo para que la maquinaria administrativa coadyuve con la explotación de la riqueza social. Y como defensa, las denuncias sobre manejos irregulares de los dineros públicos son «contra-denunciadas» como conspiraciones de intereses antinacionales contra la «revolución».

### **La apropiación privada del país**

Se persigue articular una red de complicidades a distintos niveles que permita que las acciones de explotación —ya sean extorsiones, sobrefacturación en compras o en importaciones con dólar regulado, comisiones y otros ilícitos en la contratación con empresas del Estado— puedan fluir sin obstáculos. Además de hacer cómplice a los funcionarios que desde distintos niveles les toca decidir o hacerse los locos ante manejos turbios decididos por otros, la ideología también ayuda a coaccionar a los que titubean: estarían transigiendo con el «enemigo», por lo que serían considerados traidores a la «revolución», con castigo de perder el empleo, su participación en programas sociales (misiones), bolsas Clap u otras prebendas. Y así como la ideología convertía al Partido Comunista en ejecutor implacable y sin misericordia de la voluntad de Stalin, sirve ahora para hacer de la maquinaria administrativa del Estado un vehículo para el cometido sin chistar de todo tipo de atentados contra la cosa pública. Esto no quiere decir que todo empleado estatal se convierta automáticamente en corrupto —confiemos en que en su mayoría sean honestos— sino que los manejos irregulares son absueltos o encubiertos. La ideología los coloca fuera de todo reclamo porque se legitiman con una retórica «revolucionaria» en la que lo justo se define con relación a su funcionalidad con los intereses de quienes detentan el poder. Los honestos simplemente deben callarse la boca, so pena de perder su empleo.

Lo que defiende la ideología, empero, no es la promesa de un futuro mejor para todos, sino el reclamo de que Venezuela es propiedad de los chavistas, les pertenece. Ello

encuentra asidero en la proyección del chavismo como auténtico heredero de Bolívar. Por ende, son ellos los únicos que merecen conducir los destinos de la Nación. Mejor dicho, ellos son la Nación. Como señala Diego Bautista Urbaneja (2015), Chávez marcó una ruptura con la tradición de los gobiernos anteriores de intentar construir consensos en torno a sus propósitos de política. Él y los suyos nunca dudaron en que había que imponer su proyecto; los que lo habían precedido eran expresión de la hegemonía de una oligarquía que había traicionado a Bolívar. Y, con esto en mente, el usufructo de la renta ha sido usado para afianzar su predominio excluyente. En atención a esta percepción, la ética del mercado y la noción de ciudadanía de la democracia liberal, fundamentadas ambas en una institucionalidad impersonal en la que privan decisiones tomadas sin distingo político por individuos o entes autónomos, son reemplazadas por una «moral» que premia la lealtad personal a la causa. Ello implica el desmantelamiento de instituciones, en tanto que reglas de juego impersonales gobernadas por leyes y hábitos, y su reemplazo por relaciones de sujeción personal, en las que las lealtades y el afecto cultivado se sobrepone al Estado de Derecho (González, 2015). Los beneficios o la razón de ciertas gratificaciones no van a depender, por tanto, de criterio alguno de meritocracia –talento, creatividad, esfuerzo, aportes al bienestar social, cumplimiento de deberes– sino de la obsecuencia o complicidad con quienes determinan, a discreción, cómo pueden usufructuarse los recursos del país. Pero como señalara Orwell en su *Rebelión en la granja* (2003), «algunos son más iguales que otros»: es el posicionamiento en la jerarquía de poder lo que habrá de definir cómo se dirimen las disputas por la participación en los frutos de la depredación del producto social.

Cuando los chavistas exclaman agresivamente que no aceptarán ser desplazados del poder están reclamando derechos sobre una propiedad intransferible de un país que consideran suyo; y como todo bien privado, su usufructo excluye a quienes no son «propietarios», es decir, a todos los demás. Por definición, estos no son pueblo, pues –como señalaba Koestler respecto a los proletarios que no fueran comunistas– la categoría de pueblo se define a partir de su afiliación con el imaginario chavista.<sup>15</sup> La ideología comunista cumple el objetivo, entonces, de investir de un discurso legitimador a reglas de apropiación de la riqueza basadas en el abuso discrecional del poder, en el desapego a la lógica del mercado y a las acotaciones que prescribe el Estado de Derecho: las transacciones mercantiles serían –según los clichés de rigor– un vehículo para la extracción de plusvalía y, por tanto, de la dominación burguesa. Y así, en nombre del socialismo, justifican ante los suyos la apropiación de bienes públicos que, por definición, no deberían excluir a nadie de su usufructo.

<sup>15</sup> El grupo de oficialistas que irrumpió en el Palacio Legislativo el domingo 23 de octubre de 2016 para sabotear las deliberaciones de la representación popular ahí fue reivindicado por Maduro como la «voz del pueblo» que se hizo escuchar.

El manejo discrecional de Petróleos de Venezuela juega un papel particularmente importante en este afianzamiento del sentido de propiedad. Luego de descabezar a esa empresa y despedir a unos 20.000 empleados por su alegada participación en el paro 2002-2003, Chávez la convierte en instrumento de su proyecto político. Bajo la consigna, «Ahora Pdvsa es de todos» y acompañado de la mentira abierta de que él había «nacionalizado» la industria, Pdvsa pasa a controlar una gran cantidad de empresas sin conexión alguna con su misión corporativa original (petrolera) para financiar prácticas clientelistas en las que se ofrecen servicios y bienes a precios subsidiados a cambio de lealtades. La identificación con la «revolución» pasa a ser, entonces, un mecanismo directo para ejercer la «soberanía» sobre nuestra principal riqueza natural que, por definición, es de la Nación. Y esta ilusión de ser partícipe en lo que es nuestro se ve concretada cuando los precios petroleros se disparan hacia las proximidades de los 100 dólares el barril en los mercados internacionales.

Los programas de reparto y las transferencias que por vías diversas llegaron a las bases de apoyo del chavismo permitieron que, entre 1998 y 2012, el consumo privado por habitante aumentase en un 55,3 por ciento, a pesar de que la productividad apenas creció en un 3 por ciento.<sup>16</sup> Al superarse un capitalismo oprobioso, con sus reglas de asignación basadas en precios, el pueblo podía ahora disfrutar directamente de su propiedad. El «socialismo» hacía suyo el país, razón por la cual había que cerrar filas en torno al gobierno. Lamentablemente, el costo de ello ha sido la destrucción de capacidades productivas de la empresa petrolera, proveedor del 96 por ciento de las divisas que ingresan al país por exportaciones.

La relativización de normas ante la trascendencia de la causa emprendida —el fin justifica los medios— excita el sentido de pertenencia y de allí esa frase tan manida de: «nos quieren quitar lo que es nuestro para volver a los esquemas de dominación del pasado». En este orden, se les ofrece a los partidarios ciertos privilegios que, aun cuando muchas veces son magros, marcan una diferencia porque excluyen al resto de la población. El caso de los Clap es un buen ejemplo. Se canalizan a través de organismos partidistas que discriminan a quienes han manifestado opiniones contrarias al gobierno. Para su obtención, como para ser beneficiado por otros programas sociales, el venezolano debe registrarse para obtener un «Carnet de la Patria», instrumento de control social. Otro ejemplo es el de la Gran Misión Vivienda Venezuela, cuyos adjudicatarios —no se les entrega título de propiedad— viven bajo amenaza de ser desalojados si se les descubren comportamientos opositores

<sup>16</sup> Entre 2012 y 2016, según datos suministrados por la República Bolivariana de Venezuela a la Securities and Exchange Commission de los EE.UU., la productividad se habría reducido en un 31,2 por ciento y el consumo privado por habitante en 29,3 por ciento.

a Maduro. La advertencia de que estas viviendas, entregadas en recompensa a lealtades con la «revolución» se perderán de retornar los «oligarcas» al poder, se convierte en un poderoso aliciente para cerrar filas, prestos al combate, tras el gobierno.

### **El dominio creciente de los militares sobre la economía**

Particular significación ha adquirido la participación militar en estos mecanismos, pues hoy constituye el principal sustento del gobierno. Chávez le fue entregando parcelas de poder para asegurar su lealtad, sobre todo después del efímero golpe que lo destituyó en 2002. Se apoyó en la tradicional distancia del mundo militar con respecto al civil para forzar la identificación castrense con el régimen. Lo que podría llamarse los elementos constitutivos de una «ideología» republicana en nuestro país descansan fuertemente en el reconocimiento inicial de un tutelaje militar sobre sus destinos. A lo largo de buena parte de nuestra historia, éstos vieron con claro desprecio a los civiles, requeridos de su control paternal por no tener ni la disciplina ni el compromiso con los ideales superiores de la Patria que aquellos habían aprehendido en los cuarteles o heredado de Bolívar. Puede aventurarse el argumento de que la idea de ser «dueños» de Venezuela es natural a los militares. Lo respalda la mitología, tantas veces invocada, de su glorioso papel como forjadores de la independencia en los campos de batalla y los retazos de «ideología republicana» con que son formados los venezolanos desde pequeños. En los libros con los que se les enseña a los párvulos historia nacional, las batallas ocupan un lugar mucho más significativo que cualquier aporte del mundo civil a la construcción de las instituciones republicanas. La figuración de los militares como ciudadanos de primera al comienzo de la República se proyecta a lo largo del siglo XIX y buena parte de la primera mitad del siglo XX, por constituir ellos el factor decisivo de poder. Solo a partir del trienio adeco —con la interrupción pérezjimenista— el mundo civil logra desplazar del protagonismo político a los militares.

Chávez, en su afán de poder, proyectó a los militares como soldados de Bolívar y, por tanto, obligados a defender la Patria contra quienes eran señalados por él de traicionarla. Desde la Presidencia fue adulterando la función de la Fuerza Armada dentro del ordenamiento legal del país a través de cambios sucesivos en la ley que la rige. Pasó a llamarse «bolivariana», designación con que se identifican las fuerzas de gobierno, se le dio al Presidente funciones operativas como Comandante en Jefe y se introdujo un cuerpo de milicias, inexistente en la Constitución, directamente vinculado a él. Asimismo, Chávez logró introducir de contrabando una variante de la consigna cubana, «Patria o Muerte, venceremos», añadiéndole la palabra «socialismo» para que «Patria, Socialismo o Muerte», fuese el saludo obligado entre la oficialidad.

En estos empeños por partidizar e ideologizar a su favor al estamento militar, violando lo dispuesto en el artículo 328 de la Constitución,<sup>17</sup> el chavismo contó con una larga tradición militarista venezolana. Lo particular es que esta deferencia para con los militares se haya acentuado bajo un gobierno que se autoproclama «revolucionario». América Latina muestra un largo historial de lucha contra regímenes militares que marcó a los movimientos revolucionarios en casi todo el continente. Sólo con el general Velasco Alvarado en Perú a comienzos de los años 70 y, brevemente, con el general Juan José Torres en Bolivia, es que se asoma la posibilidad de que un gobierno militar pudiese concebirse de «izquierda». A partir de ahí, fueron presentándose más movimientos militares que se postulaban de «revolucionarios», como Omar Torrijos en Panamá, Lucio Gutiérrez en Ecuador y los hermanos Humala en Perú. Pero donde más hondo caló esta curiosa fórmula fue, sin duda, en la Venezuela de Hugo Chávez. Como se ha comentado en estas páginas, la invocación de la épica independentista como inspiración y el señalarlos como los auténticos herederos de Bolívar, le «lavó la cara» a los militares ante buena parte de la población que, desde una postura que desconfiaba de ellos por su propensión represiva, pasó a apoyarlos durante los primeros años de gobierno por considerarlos partícipes de un proceso redentor conducido por Hugo Chávez.

Bajo la presidencia de Nicolás Maduro se ha puesto de manifiesto la bancarota del llamado «socialismo del siglo XXI» y se ha reducido drásticamente el apoyo popular a su gestión, por lo que el estamento castrense se ha convertido en el eje que sostiene su gobierno. Pero, a pesar del deterioro de su imagen en la medida en que reprime la protesta popular, desde categorías ideológicas de «izquierda» se intenta condonarlo a cuenta de que apoya a la «revolución». De manera que se ha asentado un gobierno altamente militarizado, represivo, violador de los derechos humanos, cómplice de la expoliación del país y de las crecientes penurias que padece su población, pero que la Historia «absolverá», porque son «revolucionarios».

La afinidad del comando militar con el gobierno se ha perseguido con la deliberada promoción de los suyos a los más altos niveles de mando y la marginación de aquellos que, por su apego institucional, no se prestan a ser utilizados políticamente y, por tanto, no serían de confiar al frente de tropas. Hoy, militares ocupan numerosas gobernaciones y

<sup>17</sup> «La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica».

controlan 12 de 32 ministerios, en particular los relacionados con la economía. En total, entre activos y jubilados, cerca de 2.000 oficiales han pasado por altos cargos en la administración pública bajo los gobiernos de Chávez y Maduro.

Para afianzar su lealtad, Maduro —sin duda siguiendo consejos cubanos— ha buscado corromper a las líneas de mando poniendo a los militares directamente a cargo de muchas de las responsabilidades en el manejo discrecional de los asuntos económicos. En una economía como la nuestra, con precios controlados a niveles totalmente divorciados del costo de oportunidad de producir o comercializar bienes y servicios, con leyes punitivas para castigar a quienes se salten los controles y el custodio de prácticamente todas las transacciones que puedan hacerse, les proporciona a los militares oportunidades de enriquecimiento a través del arbitraje, la extorsión, la confiscación o desvío de mercancías para otros destinos, amén del enorme lucro representado por los intercambios en dólares, dada la gigantesca distorsión entre la cotización oficial de la divisa y la del mercado paralelo.

Hoy la FAN Bolivariana es dueña de astilleros, instituciones financieras y de seguros, empresas agrícolas, de construcción, bebidas, ensamblaje de vehículos, transporte, alimentos, armamento y televisoras, entre otras, y de la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petroleras y de Gas, C.A. (Camimpeg), constituida recientemente para intermediar en las subastas y demás negocios relacionados con la riqueza petrolera y minera del país, de cuyo manejo, por lo demás, los militares saben muy poco. Adicionalmente, están al frente de la CVG, de los puertos y aeropuertos, de Minerven, Corpolec, Pequiven, Edelca, Enelven y ahora, de la joya de la corona —con gran pérdida de lustre— Pdvsa. Según Impacto CNA (Citizen News Agency), los militares controlarían no menos del 70 por ciento de la economía venezolana.<sup>18</sup> Una idea de la extensión de este control lo ofrece el portal *Armando.info*, que publica un reportaje de periodistas de investigación que cruzaron datos referentes a los contratos públicos del actual gobierno con la nómina de la alta oficialidad de la FF.AA., para encontrar que «al menos 785 oficiales activos» están al frente de empresas de construcción, servicios de seguridad, suministros médicos, alimentos, transporte, comerciales, informática y más, que contratan con el Estado.<sup>19</sup>

Con la Gran Misión Abastecimiento Soberano, monopolizan la importación y distribución de alimentos y medicamentos esenciales, para lo cual, hasta finales de enero de 2018, tenían acceso a dólares a la tasa Dipro (10 Bs/\$). Adicionalmente, custodian las fronteras y las aguas territoriales, más allá de las cuales el precio de la gasolina se multiplica por

<sup>18</sup> <http://impactocna.com/el-ejercito-de-ocupacion-que-opera-en-venezuela/>

<sup>19</sup> [https://armando.info/AiData/outsourcing\\_Militar#militares](https://armando.info/AiData/outsourcing_Militar#militares)

centenas. Amparados en leyes punitivas como la de «precios justos», ejercen acciones policíacas contra comerciantes, propensas a prácticas de extorsión y confiscación. En un ambiente de opacidad total en los asuntos públicos, de no rendición de cuentas, de cerceamiento de la libertad de prensa y de anulación de la función controladora de la Asamblea Nacional, las oportunidades para lucrarse, arbitrando entre los abismales diferenciales de precio que resultan de estos controles y del disparatado régimen cambiario, o inventando negocios ficticios para ponerle la mano al dólar barato, son sencillamente monstruosas. Cabe mencionar, además, las posibilidades que ofrecen el Arco Minero y Pdvs, amén de los señalamientos sobre militares incursos en narcotráfico.

El sistema de regulaciones, controles y prohibiciones del llamado «socialismo del siglo XXI», se traduce en reglas de juego –instituciones– que generan grandes incentivos para la corrupción, más cuando esto ocurre en un marco en el que no existe transparencia ni rendición de cuentas. Ello encuentra asidero en fuertes intereses, cual mafias, que se han apetrechado en los nodos de decisión del Estado. El involucramiento militar en estas acciones difícilmente puede evitarse cuando existen incentivos tan poderosos. Pero tampoco se le intenta reprimir, pues la verdadera intención en el fondo es hacer de los mandos militares cómplices del sistema de explotación instaurado. La defensa abierta y desembozada por parte de Maduro de altos oficiales señalados de estar involucrados en operaciones de tráfico de drogas por parte de las autoridades de la DEA (Drug Enforcement Administration) de Estados Unidos, constituye una muestra bastante evidente de tales intenciones.

### **La apropiación del Estado**

Al denostar del capitalismo y de las relaciones mercantiles que regulan el intercambio, la oligarquía militar civil que controla el poder en Venezuela «legítima» prácticas de apropiación y usufructo de bienes, servicios y dineros basados en las relaciones de poder dentro de, o en relación con, el aparato de Estado. Y como recordara Mao ZeDong, el poder emerge de la boca de un fusil.

Quienes han estudiado el fascismo clásico reconocen su naturaleza revolucionaria. Se propuso, al igual que el comunismo, destruir el Estado liberal burgués. Pero, a diferencia de este, ello no suponía necesariamente la socialización de los medios de producción, a pesar de que conformó una economía de comando para controlar la producción, notoriamente en el caso del nazismo alemán. En Venezuela el foco de la atención de la Revolución Bolivariana no ha sido la expropiación de los capitalistas –que sí la ha habido en no pequeña medida–, sino la expropiación del pueblo, en tanto que soberano de cuya voluntad debe responder el ejercicio del poder público (Art. 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela -Crbv). En analogía marxiana, su objetivo no ha sido mudar la propiedad sobre los medios de producción, sino transmutar la propiedad sobre



el Estado. No otra cosa es el desmantelamiento del Estado liberal de Derecho, con sus contrapesos al poder central y sus garantías individuales, civiles y sociales. Las relaciones de producción capitalista fueron reemplazadas por relaciones de depredación de una oligarquía atrincherada en los nodos del poder y, entre ellos, por quienes alardean de su monopolio de la violencia: «esta revolución es armada».

Para apropiarse del Estado, Chávez se propuso desde el comienzo de su gestión centralizar el poder en sus manos, subordinando a los demás poderes públicos a su voluntad, en nombre de los intereses del «Pueblo». Ello se facilitó por el dominio por parte del oficialismo del Poder Legislativo y su consecuente obsecuencia en atender los mandatos del Presidente. Sin embargo, luego de su muerte, la correlación de fuerzas políticas se modificó progresivamente a favor de la oposición, permitiendo a ésta conquistar una mayoría calificada en las elecciones parlamentarias de diciembre 2015. La estrategia asumida por el régimen ante esta contrariedad fue la de anular por distintos medios las atribuciones y prerrogativas constitucionales de la Asamblea Nacional, órgano que, por excelencia, representa la pluralidad de intereses de la soberanía popular «consagrada en el artículo 5° de la Constitución» como fuente del poder del Estado. Con ello se daba al traste con el último vestigio institucional que quedaba respecto al equilibrio y autonomía de los poderes públicos.

En prosecución de su estrategia, el oficialismo logró reforzar su control sobre el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) designando a finales de diciembre, 2015 —antes de que culminara el período de la anterior Asamblea Nacional— nuevos integrantes a ese cuerpo, partidarios suyos, sin observar los requerimientos exigidos por la Carta Magna y sin que el período de quienes fueron forzados a dimitir estuviese vencido.<sup>20</sup> Con el control total del máximo tribunal, el régimen anuló la juramentación de los diputados indígenas y los correspondientes al estado Amazonas realizada por el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral -CNE), nominalmente independiente. Impedía así la mayoría calificada de las dos terceras partes que habían logrado las fuerzas democráticas en el cuerpo legislativo nacional, que le daba importantes prerrogativas, como la aprobación de Leyes Orgánicas y la remoción de los magistrados del TSJ.<sup>21</sup> Aprovechó, además, para declarar a la Asamblea Nacional recién electa «en desacato» por haber admitido a estos diputados, a pesar de que luego se desincorporaron voluntariamente para facilitar la dilucidación de la pretendida impugnación de su elección.

<sup>20</sup> La Constitución establece, en su artículo 263, que los requerimientos para ocupar un sillón en el Tribunal Supremo de Justicia son, entre otros, no ser militante de un partido político, haber sido profesor de Derecho en una universidad reconocida por al menos 15 años, ser profesor titular o haber sido juez en tribunales menores con al menos 15 años de experiencia. Ninguno de los nuevos jueces cumple la totalidad de estos requisitos.

<sup>21</sup> La aprobación de Leyes Habilitantes requiere una mayoría calificada de sólo las tres quintas partes, que siguió poseyendo la representación opositora.

Con la excusa del desacato, el TSJ procedió a invalidar leyes aprobadas por el órgano legislativo, esencia de sus facultades. Asimismo, en este afán de desconocer las atribuciones de la AN convalidó el Decreto de Emergencia y Estado de Excepción presentado por el Ejecutivo,<sup>22</sup> sin que este hubiese sido aprobado por el órgano legislativo. Este decreto ha sido renovado sucesivamente de manera automática, en violación de lo establecido en la Constitución, resultando en una especie de Ley Habilitante permanente que entrega potestades extraordinarias al Presidente, independientemente del parecer del Poder Legislativo. Para febrero de 2017, el máximo tribunal había vulnerado 42 de las 77 atribuciones que la Constitución le confiere a la Asamblea Nacional, según denuncia de Ramón Guillermo Avelo, ex parlamentario.<sup>23</sup> Entre las más graves usurpaciones de las funciones de la AN, fue la decisión de la Sala Constitucional del TSJ, en octubre de 2016, que eximió al gobierno de presentar el proyecto de presupuesto 2017 ante ella para su aprobación, violando abiertamente lo dispuesto en los artículos 187 y 313 de la Constitución.<sup>24</sup> Ya el Ejecutivo se había arrogado la asignación de créditos adicionales durante del ejercicio fiscal 2016, cercenando la potestad –también estipulada en el artículo 187, # 7– que tiene sobre ello el órgano legislativo. Tal violación del orden constitucional fue repetida al someter el proyecto de presupuesto anual para 2018 a la consideración de una fraudulenta «Asamblea Nacional Constituyente» y no a la Asamblea Nacional.

De esta manera, el Ejecutivo se sacudía la evaluación de la representación popular electa sobre un instrumento de política económica y de desarrollo de primer orden, el Presupuesto de la Nación. Librado –inconstitucionalmente– del control y de la necesidad de rendirle cuentas a la AN, el régimen puede asignar recursos para fines partidistas o grupales a discreción: el Estado les pertenece y, por tanto, puede hacer con los dineros públicos lo que mejor les parece. La apropiación de bienes públicos para uso personal –camionetas, escoltas, viáticos generosos y otras prebendas otorgadas a los jefes chavistas a través de los años– no deben someterse al escrutinio de un poder legislativo independiente. Mucho menos las comisiones y demás exacciones al tesoro nacional a través del manejo discrecional, sin rendición de cuentas, de las partidas de gasto.

<sup>22</sup> Gaceta Oficial N° 6.227 Extraordinario, del 13 de mayo de 2016. Según el artículo 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el decreto debe ser aprobado por la Asamblea Nacional y, conforme al artículo anterior (# 338), tendría una duración de 60 días, prorrogable una sola vez con el visto bueno del órgano legislativo. Ninguna de estas condiciones se cumplió en el presente caso.

<sup>23</sup> Diario El Nacional, 12 de febrero, 2017.

<sup>24</sup> El TSJ declaró el 11 de octubre de 2016: «Que en esta oportunidad el Presidente la República deberá presentar el presupuesto nacional ante esta máxima instancia (la Sala Constitucional del TSJ) de la jurisdicción constitucional, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente decisión, bajo la forma de decreto que tendrá rango y fuerza de ley, la cual ejercerá el control de ese acto del Poder Ejecutivo Nacional, conforme a lo previsto en el Texto Fundamental, todo ello en garantía de los principios constitucionales que rigen la materia presupuestaria».

Extremando aún más su desconocimiento de las potestades de la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo buscó «legalizar» la usurpación de sus funciones mediante las sentencias 155 y 156 emitidas a finales de marzo, 2017, con el alegato de que continuaba en «desacato». Quiso desconocer, además, la inmunidad que le asiste a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, consagrada en la Constitución. Reinterpretó unilateralmente el artículo 33 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos para excluir la aprobación de la Asamblea como requisito para la conformación de empresas mixtas. La objeción de la Fiscal General, Luisa Ortega Díaz, llevó al TSJ a desdecirse al día siguiente con las sentencias 157 y 158 —contrariando su propia ley—, pero dejó lo referente a la constitución de empresas petroleras mixtas sin que fuese aprobada por la AN.

Finalmente, este empeño llegó al colmo de convocar a una «Asamblea Nacional Constituyente» en contra de lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución y de «elegir» a sus integrantes violando el artículo 63 que especifica que el sufragio se ejerce mediante «votaciones libres, universales, directas y secretas», sino por votación de segundo grado, parte de cuyo padrón electoral era controlado por organismos adscritos al Psv. El procedimiento permitió votar doble por algunos candidatos. Para mayor burla, el CNE inventó una cifra ficticia de votos —de más de 8 millones—, cuando a lo sumo habrían votado entre 2,4 a 3 millones. Hasta la empresa Smartmatic (proveedora de las máquinas de votación) señaló que su análisis arrojaba que al menos un millón de votos fueron añadidos.

A esta Asamblea Constituyente fraudulenta se le ha pretendido atribuir —sin base legal alguna— poderes supraconstitucionales, lo cual significaría que sus potestades estarían por encima de los poderes constituidos, entre los cuales está la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional. Atribuyéndose tales potestades, este cuerpo convocó las elecciones a gobernadores y luego las de alcaldes, exigiendo, además, que los electos deberían juramentarse ante ella y no ante los organismos legalmente establecidos en la Constitución y la Ley Orgánica de Sufragio. Asimismo, conminó al TSJ a allanar la inmunidad del vicepresidente de la AN, Freddy Guevara, atribución que corresponde exclusivamente al cuerpo legislativo, para poder imputarlo como instigador de la supuesta violencia por parte de jóvenes que protestaban al gobierno. La misma acusación, sin fundamento, conque fue condenado Leopoldo López a más de 13 años de prisión, tres años antes. Es decir, la ANC fraudulenta es un órgano para el ejercicio abiertamente arbitrario de un poder dictatorial.

### **La ideología como impostura**

El divorcio con la fundamentación doctrinaria de su pretendido proyecto político y, más aun, con la realidad que supuestamente debía interpretar, resalta la función ideológica que tuvo la retórica comunista para Chávez: constituir una representación sesgada del mundo para legitimar sus aspiraciones de centralizar el poder en sus manos para su usufructo

discrecional. Pero la puesta en escena de tal legitimación fue «halada por los cabellos», al sustituir la dinámica de acumulación de una economía rentista por categorías propias de un capitalismo clásico, de proletarios enfrentados a capitalistas explotadores, imaginario con poca sintonía con la Venezuela de hoy. Muerto el gran taumaturgo que fue Chávez y reducidos drásticamente los ingresos petroleros que sostenían el reparto «socialista», Maduro intentó seguir sacando provecho del mismo discurso, pero perdió rápidamente credibilidad y apoyo. Y no podía ser de otra forma si se toma en cuenta que, a pesar de los intentos de imponer una hegemonía comunicacional a través de la censura, la compra o confiscación de emisoras y periódicos, y con el acoso a medios independientes, el gobierno no tiene cómo evitar que informaciones desfavorables lleguen al conocimiento de los venezolanos. La proliferación de canales abiertos por el avance de las TICs (tecnologías de información y comunicación) para acceder a información de todo tipo hace impensable hoy la imposición de un pensamiento único como el que sirvió de baluarte a las tergiversaciones con que Stalin y sus secuaces de los estados satélites embaucaban a poblaciones enteras para afianzar sus despotismos. La falsa realidad construida con base en la técnica Goebbelsiana de mentir reiteradamente, lejos de generarle apoyo a Maduro, provocó creciente rechazo hacia su persona y a su gestión de gobierno, sobre todo en la medida en que la situación de la economía empeoraba visiblemente.

Cambia entonces la función de la ideología. Ya no cumple el papel de ideario legitimador ante las masas de un proyecto político, en pugna con otras opciones de poder. Pasa ahora a servir como credo para invocar lealtades y reclamar la obsecuencia de sus partidarios. El chavismo deja de ser un proyecto capaz de cautivar a vastas capas de la sociedad para movilizarlas en batalla contra fuerzas «contrarrevolucionarias», como fue, en parte, en sus comienzos, y se transforma abiertamente en una secta de fanáticos, que usan las categorías de la retórica comunista como «verdades reveladas» para prescindir de toda necesidad de entender la realidad tal cual es y poder «justificar» sus ejecutorias. Se invoca el compromiso monástico, refractario a toda contrastación empírica, a que se refería Louis Fischer con relación al Pcus (Partido Comunista de la Unión Soviética) de los primeros años. La ideología se orienta ahora a fomentar un espíritu de cuerpo y a forjar un sentido de pertenencia a una causa trascendental personificada en Chávez. De ahí el culto a su persona y el afán de mantener viva su memoria con todo tipo de invocaciones, uso de simbolismos maniqueos y clichés. El campo de influencia del chavismo requiere hoy para su sobrevivencia de lo mágico-religioso.

Emerge así una construcción valorativa cerrada sobre sí misma, blindada contra toda increpación externa, que da cobijo y seguridad a quienes militan en las filas oficialistas. Y como señalaba Koestler con relación al bolchevismo, la veracidad de los hechos pasa a un segundo plano ante la funcionalidad del discurso para con los intereses del chavismo. De

ahí tanto disparate, sin el más mínimo sentido del ridículo, en los discursos de Maduro y de sus ministros. Pero el contraste con la revolución rusa es notorio: ahí la militancia abrazaba este escamoteo de la realidad con mística, imbuida de convicción y fe en cuanto a que la Historia habría de condonar los atropellos que podían cometerse porque «el fin justifica los medios».

Es difícil creer en la presencia de un «espíritu bolchevique» entre los oficialistas de hoy. Entre los jerarcas que ocupan posiciones de poder, es vergonzoso el enorme cinismo con que repiten clichés para inculpar a la oposición de sus desafueros. La importancia de la ideología no reside en que Cabello, Maduro, Padrino López, El Aissami y su gente la crean —obviamente no es el caso— sino porque sirve de referencia o de señuelo para bloquear toda reprensión a sus actuaciones que pueda hacer dudar a los partidarios y conminarlos a cerrar filas en torno suyo para compartir el usufructo, sin cortapisas, de una Venezuela que proyectan como propia. La lealtad así planteada no es un asunto de mística: se asemeja más a la que prevalecía en la mafia clásica, con sus códigos y juramentos de obediencia (Omertá) para la depredación excluyente de zonas consideradas su particular coto de caza.

La eficacia de esta acometida ideológica entre los partidarios, se alimenta de la ignorancia. La ideología sirve deliberadamente para obnubilar la capacidad de discernimiento de aquellos a quienes va dirigida, cual «falsa conciencia» (Marx *dixit*). La convicción ideológica, en este plano de fanatismo militante, exige ejercer una forma de autocensura que filtre o ni siquiera considere informaciones adversas. Se leen solo determinados diarios, se ven o se sintonizan solo emisoras oficiales y no se acude sino a eventos promovidos por el gobierno. Y ella se asume disciplinadamente gracias a la afiliación afectiva con el régimen y la aversión visceral a toda fuerza que pretenda su reemplazo, inculcada por las campañas de odio y las representaciones maniqueas en las cuales un «nosotros» (los buenos) entabla —en defensa propia— batalla contra los «otros» (los malos), quienes amenazan las conquistas del pueblo. De esta manera, aun no creyendo los simplismos que profesan, muchos militantes logran blindarse y aislarse de la dura realidad que contraría sus pretensiones de dominio sostenido. El mundo ficticio así construido es un refugio necesario para evadir el mundo circundante y no tener que enfrentar sus propios atropellos.

### **La ideología como arma de guerra**

La arremetida ideológica en tales circunstancias sirve para soliviantar las pasiones más primitivas en defensa de espacios que han tomado como suyos. Apela a sentimientos atávicos de clan o de tribu que refuerzan lazos afectivos y de pertenencia en torno a valores o tótems constituyentes, para cerrar filas en resguardo de un designio compartido. Y en esto la mescolanza ideológica muestra ser ventajosa, pues ofrece referentes diversos a partir de los cuales colgar cada quien sus respectivos afectos. La necesaria uniformación de un

espíritu de cuerpo «para el combate» se forja a partir de la identificación del «enemigo» que los une en su contra: en este caso, la porción ampliamente mayoritaria de la población que exige respetar los procedimientos constitucionales para sacar del poder a quien seguramente quedará registrado como el peor presidente de toda la historia del país. Mientras más se la vitupera con odios e insultos de todo tipo, más se afianza este alistamiento de fanáticos en defensa del gobierno. El símil que se proyecta sería el de una fortaleza sitiada que requiere de la presteza militante de sus moradores para evitar que caiga en manos ajenas.

A pesar de atrincherarse en nociones tribales para deslindar campos de batalla, la retórica encuentra útil recostarse también de clichés comunistas, pues invoca la supuesta supremacía moral de quienes luchan por el pueblo trabajador y en contra de sus «explotadores». Sin embargo, como las tantas veces citada referencia de Marx en su prólogo al 18 Brumario de Luis Bonaparte, la historia discurre primero como tragedia para repetirse luego como comedia. La retórica comunista del chavismo, lejos de acerar la disciplina de un partido con mística, dispuesto a sacrificarse por la utopía marxiana, pasa a servir simplemente para alimentar odios arrabaleros en contra de quienes, por oponerse al «proceso», son señalados como culpables de que el pueblo no viva mejor y como amenaza a enfrentar por querer reinstalar reglas de juego que restringirían drásticamente sus «conquistas», *vg.*, la libertad de continuar expoliando al país. Ayuda a empoderar bandas fascistas –los colectivos– para amedrentar a las fuerzas democráticas, delinquir y disputarle a la policía y a la fuerza armada el monopolio de los medios de violencia. La impunidad de no tener instituciones de un Estado de Derecho para reprimirlos y la anuencia de las más altas esferas de gobierno para con sus fechorías –a cuenta de que están con la «revolución»–, afianza en ellos la idea de ser dueños de un coto, igual que una mafia.

### **La banalidad del mal**

En la medida en que desde el poder se tensan los tambores de guerra, el arma ideológica se degrada hasta convertirse simplemente en una representación maniquea de buenos contra malos que trastorna adrede toda relación con la realidad. Al reducirse solo a una referencia para deslindar el campo de batalla, pierde toda capacidad de competir frente a otras interpretaciones del acontecer político y social en una contienda libre y abierta. Pero mientras más se empobrece la carga ideológica, más se sienten requeridos de abrazarla quienes ven amenazado su poder. No es que los cínicos crean las falsedades que vociferan para alimentar sus arengas pendencieras, sino que estas permiten obviar todo apego moral y ético que pudiera interponerse a sus designios. En fin de cuentas, lo que proyectan es un escenario de guerra, donde todo se vale: el engaño, los montajes para inculpar a inocentes, la mentira, juicios prefabricados, la represión despiadada y otras formas de terrorismo de

Estado. La retórica comunista va en su auxilio ya que se inscribe en una teleología justiciera en la que *el fin siempre justificará los medios*, lo cual les otorga ese sentido de superioridad moral comentado arriba. Para quienes se han apretrechado detrás de la fuerza desnuda para defender, «rodilla en tierra», sus dineros y trenes de vida mal habidos, la ideología opera como un bálsamo que acalla conciencias y absuelve los atropellos cometidos en resguardo de sus privilegios. Y no podía ser de otra forma, pues de ninguna manera pueden justificarse sus fortunas y las decisiones tomadas en su defensa, violatorias de los derechos humanos, una vez que se logre el cambio de gobierno. Dicho de otra forma, su «costo de salida» del poder es excesivamente alto, por lo que cualquier cosa que pueda relativizar sus desmanes alivia la carga de tener que enfrentar a un pueblo que los desprecia por corruptos e inhumanos, y por las penurias que les ha causado. El refugio de engañarse a sí mismo puede ser tentador en estos casos extremos. Y esto es, actualmente, la función más importante de la ideología fascio-comunista con que se cobija la actual oligarquía; la capacidad de aislarla completamente del acontecer real para sustituir este con un conjunto de referentes simbólicos que legitiman sus desmanes.

Se desemboca así en la famosa pero polémica figura de la «banalidad del mal» con que Hannah Arendt (2004) quiso entender las monstruosidades a que puede llegar un ser humano como el nazi Adolph Eichmann quien, en otro contexto, podría haber pasado por un apacible vecino. Es la sujeción a un mal absoluto construido a partir de representaciones maniqueas que, a base de cebar temores ancestrales y alimentar fanatismos, niegan la condición humana de aquellos que son estigmatizados por ser diferentes. Estos, al amenazar supuestamente las tradiciones y costumbres del «pueblo», se convierten en enemigos que ponen en peligro el tejido social. Esta representación sensibiliza las pasiones y disuelve toda referencia moral sobre lo que es correcto y lo que no debe hacerse, pues no se trata de semejantes, con los que puede haber empatía, sino de seres repudiables que pueden descartarse en aras de un bien común etéreo, pero «nuestro». El criterio para valorar moralmente las acciones a tomar es —como se vio al comienzo de este escrito— su funcionalidad para con los fines trascendentes de la «revolución». El costo humano y social de que los venezolanos pasen hambre y se mueran por no conseguir los medicamentos adecuados, que sufran la humillación de interminables colas para poder comprar bienes subsidiados, que queden a merced de funcionarios inescrupulosos —Guardia Nacional u otros— que les atropellan y confiscan sus bienes, y la inseguridad reinante a cuenta del empoderamiento implícito de la delincuencia como aliada del poder, son desestimados por el discurso oficial porque se trata de defender la «revolución» contra la (supuesta) agresión

externa y de sus lacayos en el país.<sup>25</sup> De modo que, con blindajes ideológicos a partir de imaginarios variados, se amparan niveles inusitados de crueldad. Para facilitar esta acometida, se esconden las cifras que debe publicar el Banco Central, el INE y el Ministerio de la Salud, sobre la realidad del país.

Para el fascismo –invirtiendo el famoso dictamen de Clausewitz– la política es una guerra conducida por otros medios. Por tanto, pierde pertinencia suponer criterios de racionalidad para comprender las ejecutorias de un régimen como el que encabezan Maduro y los militares cómplices, cuando su sobrevivencia en el poder está en peligro. Los disparates que, cada vez más, caracterizan la retórica oficialista, y la desvergüenza con que integrantes del Tribunal Supremo dictan las sentencias más absurdas y apartadas de la ley para favorecer intereses o a personeros del régimen solo pueden explicarse dentro de esta concepción de la política como una guerra. La dinámica o, si se quiere, la «racionalidad irracional» que emerge, es el resultado de la excitación de pasiones viscerales y la exacerbación de resentimientos, instrumentos centrales a la motivación clásica con que el fascismo moviliza a sus partidarios para el combate. Como resultado, se afianza un imaginario que, aunque difuso y poco realista, disuelve, con exclamaciones autocomplacientes que responsabilizan a otros de sus maldades, toda crítica a sus actuaciones. Los recluye en una especie de matriz materna de referentes moralistas reconfortantes –porque se derivan de la teleología justiciera «socialista»– ante un entorno adverso. Ello absuelve al «revolucionario», imbuido siempre del consuelo de poseer la verdad y, por ende, la razón de la Historia y la supremacía moral.

## Conclusiones

La obcecación mostrada por Maduro y su equipo por mantener sus actuales políticas y aferrarse al poder no se compadece con la necesidad urgente de encontrarle salidas a la tragedia que agobia a la familia venezolana. El nivel de crispación social y política ante su pésima gestión y el rechazo mayoritario de la población a su gobierno deberían interpretarse como señales claras de la necesidad de aprovechar los mecanismos dispuestos en la Constitución para restablecer la gobernabilidad. El sabotaje por parte del oficialismo a estas opciones y la insensibilidad de Maduro ante los reclamos de cambio causan consternación, pues evidencian que su gobierno responde a prioridades bastante alejadas de los intereses de la Nación en estos momentos. Esta contrariedad merece ser explicada.

<sup>25</sup> Cabe señalar que las penurias económicas por las que atraviesa la población no obedecen a ninguna fatalidad, ni son consecuencia de la caída en los precios internacionales del petróleo. Mucho menos, de ese invento de «guerra económica» con el que el gobierno insiste –infructuosamente– en evadir su responsabilidad en esta tragedia. Véase, la Carta Abierta al presidente Maduro, firmada por más de 100 economistas: [http://elestimulo.com/elinteres/economistas-y-academicos-piden-a-maduro-romper-con-la-economia-de-controles/](http://elestimulo.com/elinteres/economistas-y-academicos-piden-a-maduro-romper-con-la-economia-de-contrroles/)



En lugar destacado se encuentra la defensa de los intereses creados en torno a un sistema de expropiación basado en controles de todo tipo y en la ausencia de transparencia y de rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Ello confiere gran discrecionalidad a los funcionarios encargados de tomar decisiones y hacerlas cumplir, lo cual genera oportunidades inusitadas de lucro. Como lo atestiguan los numerosos escándalos de corrupción que han salido a la luz pública, quedan pocas dudas de que el excesivo intervencionismo del Estado y el manejo opaco, personalista y centralizado de la renta petrolera, han redundado en un ambiente muy favorable a que estas prácticas proliferen. Ha surgido así una nueva oligarquía, atrincherada en los nodos decisivos del Estado para aprovechar al máximo estos mecanismos: el Estado Patrimonialista a que se refería Max Weber. Aun así, sorprende su nula disposición a buscar acuerdos que le permitan mejorar su base de apoyo y neutralizar las críticas a su gestión. Por el contrario, la oligarquía ha arreciado la represión y respondido con virulencia a toda crítica de la oposición, cerrando las posibilidades de entendimiento con ella en torno a la búsqueda de salidas al conflicto. Tal comportamiento parece contrariar un manejo político racional de la situación que enfrenta por parte del gobierno, ya que es notoria su condición de minoría. Las razones de ello estarían en la ideología, que explicaría, además, la inusual crueldad que exhibe el gobierno al no rectificar sus políticas, manteniendo su postura a pesar del terrible padecimiento que causa a la población.

Alegando estar conduciendo un proceso revolucionario, Chávez invocó la gesta emancipadora como inspiración de su gobierno, dibujando una construcción ideológica patrioter que discriminaba a los que disientían de sus propuestas. A partir de 2004, empero, encontró de gran utilidad arroparse también con los elementos del imaginario comunista, anunciando que su propósito era la construcción del «socialismo del siglo XXI». Esta mudanza permitió abreviar en una larga y rica tradición de luchas por la justicia social, recogida en categorías discursivas tentadoras para la dirigencia chavista, algunos de cuyos integrantes habían sido protagonistas de episodios insurreccionales de izquierda en los años 60 y 70. La idea socialista encontraba importante asidero, además, en las prácticas estatistas de gobiernos adecos y copeyanos. Sin requerir una mayor precisión sobre su significado, la población entendió la prédica socialista de Chávez como la lógica profundización de tales acciones intervencionistas de manera que produjeran —ahora con la determinación de un líder revolucionario y sin las ataduras de una democracia «hueca»— las promesas incumplidas por gobiernos anteriores. Por último, la adopción del discurso comunista permitió profundizar el imaginario maniqueo tan central a la prédica chavista, según la cual el pueblo —definido siempre como los partidarios del régimen— se estaría enfrentando a la burguesía y a la democracia liberal, traidora de la Patria. Le dotó, además, de una mitología

revolucionaria que alimentaban una pretendida supremacía moral sobre la oposición por ser esta de «derecha», aliada al imperialismo yanqui.

El carácter doctrinario y cerrado sobre sí misma de la prédica comunista, inexpugnable a toda crítica externa, reforzó deliberadamente la cultura de secta entre las filas oficialistas. Contribuyó a construir esa falsa realidad con que todo movimiento fascista justifica sus acciones, legitimadas siempre por el fin superior buscado. Pero al chavismo le fue imposible trasplantar la mística reinante en la militancia bolchevique o la propagada en torno a la gesta de Fidel en la Sierra Maestra, ejemplos cuya inspiración hubiese ayudado a afianzar el compromiso de los partidarios en torno a «su» gobierno. En su lugar, se alimentó un fanatismo basado en otros factores, fundamentalmente en el sentido de pertenencia a un proyecto que, a su vez, se autoproclamaba dueño legítimo y exclusivo de los destinos de Venezuela por ser los auténticos herederos de Bolívar. Tal identificación implicaba, necesariamente, el enfrentamiento y la exclusión de quienes no comulgaban con la prédica redentora de Chávez y que, por tanto, ocuparían la posición de enemigos. Esta confrontación con las fuerzas opositoras se nutrió de campañas de odio, la represión selectiva contra algunos de sus personeros y con su discriminación activa desde el Estado, todo lo cual fue facilitado por el desmantelamiento de las instituciones que resguardan los derechos humanos y, en particular, de la libertad de opinión y comunicación.

El sentido de pertenencia y de ser propietario del país pudo complementarse provechosamente —para los propósitos del chavismo— gracias a la disponibilidad de abundantes ingresos, en virtud del aumento de los precios internacionales del crudo a cerca de los 100 dólares el barril. El reparto discrecional de la renta a través de misiones y de otros mecanismos, y la veta que fue abriéndose para todo tipo de negociados con base en estos recursos, apuntaló la idea de un proyecto excluyente, reservado a quienes compartían el sueño «socialista» que se propagaba como fin de la «revolución». El hecho de que muchos quedaran por fuera no lo desmerecía por sectario porque, conforme al imaginario chavista, la categoría de «pueblo» se construía a partir de la afinidad con el proyecto bolivariano. Más bien desmerecía a quienes no lo hacían suyo, ya que se habían «auto-excluido» al colocarse del lado equivocado de la Historia. Bajo la consigna de «Ahora Pdvsa es de todos» que se popularizó luego de la expulsión de casi la mitad de los empleados de la empresa por haber participado en el paro nacional de diciembre 2002 a enero 2003, el chavismo se fue apropiando, por diversas vías, del producto petrolero. Esta apropiación, por lógica, implicaba la exclusión de quienes no fuesen chavistas, objetivo que se prosiguió desde los comandos de la «revolución».

El sistema de controles y regulaciones de todo tipo, y el intervencionismo discrecional del Ejecutivo en materia económica, sin rendir cuentas y ocultando información sobre sus efectos, en un marco institucional minado y sin garantías, generó enormes incentivos

para la corrupción. Los dineros mal habidos de origen público descubiertos en cuentas bancarias externas en las que se han depositado magnitudes millonarias atestiguan la conformación de una nueva oligarquía que se ha apoderado del Estado para expoliar las riquezas del país. En la medida en que ha tenido éxito desmontando las garantías y contrapesos de nuestro ordenamiento jurídico, los recursos públicos son manejados como si fueran privativos —privados— de una porción minoritaria de la sociedad. Paradójicamente, la prédica socialista ha servido para la privatización, en manos del chavismo, de los bienes públicos. Y aquí la ideología comunista ofrece un aporte invalorable, ya que justifica entre los creyentes el abatimiento de los mecanismos objetivos e impersonales de asignar recursos y de adquirir bienes y servicios a través de las transacciones de mercados en competencia. Vilipendiado el mercado por capitalista, queda libre la asignación y usufructo de los recursos con base en criterios estrechamente vinculados al ejercicio del poder. Y la supuesta superioridad de la planificación, propio del ideario socialista, justificaría formas diversas de intervención discrecional del Estado.

La polarización expresamente perseguida por la cúpula chavista, su negativa a todo entendimiento con las fuerzas de oposición hasta el punto de violar abiertamente el equilibrio de poderes y los derechos ciudadanos señalados en la Constitución, se convierte, por ende, en salvaguarda de intereses constituidos en torno a ese Estado patrimonialista. Conforme al discurso oficial, los opositores buscan desestabilizar al país y, en este sentido, serían terroristas. La mezcla ideológica de que se ha valido el chavismo, combinando un patriotismo simplón con la mitología comunista, se enfila a provocar un clima de confrontación, de «guerra conducida por otros medios», que galvaniza a los partidarios en torno al gobierno. En este sentido, la ideología deja de servir como representación particular de la realidad, capaz de disputarles a otros imaginarios su hegemonía sobre la sociedad, para convertirse en instrumento para amalgamar a sus partidarios contra el «enemigo».

La generación de fanatismos para forjar un espíritu de secta, dispuesta a defenderse con cualquier medio a su disposición contra la amenaza ajena, es la quintaesencia del fascismo. Se vale de la construcción de una falsa realidad que da seguridad y cobijo a sus militantes y sirve como un bálsamo que alivia toda culpa relacionada con las medidas emprendidas —que pueden ser sumamente crueles— porque encuentran su legitimidad en los fines trascendentes perseguidos. Cual matriz maternal, el chavismo se refugia en la ideología para aislarse de la realidad. Crea un mundo ficticio en el que los criterios sobre el bien y el mal, lo que es lícito hacer y lo que está mal visto, van a depender de los dictados de un liderazgo arbitrario, atento solo a cómo ampliar y preservar su poder. Es notable el cinismo mostrado a diario por quienes comandan verdaderas mafias que han esquilmoado las arcas del Estado, para anunciarse como defensores de la revolución y del pueblo, y acusar

a la oposición de atentar contra el orden establecido y de desestabilizar al país a cuenta de su supuesta subordinación a «intereses imperialistas». En ello incurren, desvergonzadamente, en los disparates más insólitos, como aquel de la «guerra económica» que, aunque de escasa credibilidad, es un grito de batalla entre fanáticos para cerrar filas en defensa del régimen de explotación. El chavismo está obligado a abrazar las construcciones ideológicas que se ha fabricado, no porque sean verosímiles, sino porque galvaniza a los suyos y lo resguarda de las terribles implicaciones de sus acciones. La verdad se relativiza en un imaginario etéreo cuyos referentes «morales» están sujetos a su pertinencia para con la preservación y ampliación del poder. Llega hasta el punto de confundirse deliberadamente lo que es cierto con lo que es inventado, alimentando mentes enfermizas que no tienen recato alguno para constituirse en verdugos de su pueblo. Sin este aislamiento no podría explicarse la insensibilidad ante la tragedia de los venezolanos, la crueldad con que son despreciados sus reclamos por una rectificación de políticas y la virulencia e intemperancia mostrada en su defensa del poder.

La construcción ideológica comentada ha tenido un destinatario particular en los militares. Su eclecticismo permite insuflar sentimientos patriotericos con referencias idealizadas al papel del Ejército Libertador, a la vez que busca limpiarles la cara imbuyéndoles de la creencia de que no son los típicos miliares gorilas del pasado reciente latinoamericano, prestos a ocupar el poder en respuesta a tales inflammas, sino militares «revolucionarios», defensores del pueblo y con gran sensibilidad social. Revirtiendo décadas de lucha contra dictaduras militares, en defensa de la democracia y por el respeto a los derechos humanos, se justifica ahora sus atropellos desde una retórica de «izquierda» a cuenta de constituir el sostén principal de un gobierno que se autoproclama «revolucionario».

Lamentablemente, la influencia de este tipo de argumentaciones tuvo gran calado por la primacía dada a los militares dentro de la historia patria, incluso bajo gobiernos democráticos. El hecho de que ahora ese pueblo del que alegan ser defensores está enfrentado resueltamente a este gobierno debería provocar fisuras en ese blindaje. De ahí la importancia crucial para el Madurismo de convertir a la cúpula militar en cómplice de sus desmanes, poniéndolos al frente de actividades de distribución de alimentos, como custodia de las transacciones trasfronterizas, regulador del transporte de carga, administradores de las concesiones mineras y garante del cumplimiento de regulaciones y leyes punitivas, todo lo cual le abre un inmenso y prolífico horizonte para la extorsión. Esta complicidad y su disposición a prestarse para el rol de represores, tan recurrente en la tradición gorila del militarismo latinoamericano, los sitúa hoy entre las instituciones de mayor rechazo según registran las encuestas. ¿Seguirán siendo el baluarte que evitará la salida de Maduro del poder que tanto exige el país?

## Referencias bibliográficas

- Arendt, Hannah** (2004). *Eichmann en Jerusalén*, Barcelona, DeBolsillo.
- Conquest, Robert** (1990). *El Gran Terror. Una Reevaluación*, Oxford, Oxford University Press.
- Berlín, Isaiah** (2017). *El sentido de la realidad*, Barcelona, Taurus.
- Debray, Régis** (1967). *Revolution in the Revolution*, New York, Monthly Review Press.
- Djilas, Milovan** (1957). *The New Class. An Analysis of the Communist System*, London, Thames and Hudson.
- Eco, Umberto** (1995). «Eternal Fascism: Fourteen Ways of Looking at a Blackshirt», *New York Review of Books*, 22 de junio, 1995.
- García L., Humberto** (2009). *El fascismo de siglo XXI: La amenaza totalitaria de Hugo Chávez Frías*, Caracas, Random House Mondadori, Colección Actualidad Debate.
- García L. Humberto** (2016). «The Patrimonial State under Venezuela's Twenty-first Century Socialism», en, *Venezuela: Social, Economic and Environmental Issues*, Nova Science Publishers.
- González Fabre, Raúl** s.j. (2015), *La cultura pública en Venezuela*, Temas de Formación Sociopolítica # 43, Caracas, Centro Gumilla – UCAB.
- Judt, Tony** (2013). *Pensando el Siglo XX*, con Timothy Snyder, Madrid, Prisa Ediciones, Santillana.
- Koestler, A.** et al. (1949). *The God That Failed*, Harper Colophon Books, New York, Harper & Row Publishers.
- Lenin, V. I.** (1965). *What is to be Done*, Moscow, Progress Publishers.
- Marx, Karl** (1972). *Critique of the Gotha Programme*, Progress Publishers, Moscow.
- Marx, Karl** (1972). *18 Brumario de Luis Bonaparte*, Moscu, Editorial Progreso.
- Mazower, Mark** (2001). *La Europa Negra*, Barcelona, Ediciones B.
- Orwell, George** (1984). *1984*, República Dominicana, Editorial Alfa y Omega, .
- Orwell, George** (2003). *Rebelión en la granja*, Barcelona, Colección: Áncora y Delfín.
- Payne, Stanley** (1997). *A History of Fascism 1914-45*, , London and New York, Routledge.
- Popper, Karl** (1962). *La lógica de la investigación científica*. Traducido por Víctor Sánchez de Zavala Madrid, Editorial Tecnos.
- Popper, Karl** (1972). *Miseria del historicismo*, Madrid, Alianza Editorial, El libro de bolsillo.
- Presidencia de la República**, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista –PPS-, 2007-2013
- Ruiz Calderón, Humberto** (1997). «De la idea populista a la práctica tecnocrática», en *Tras el fuego de Prometeo*, Perú.
- Urbaneja, Diego Bautista** (2015). *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*, Temas de Formación Sociopolítica, Caracas, UCAB, Centro Gumilla.
- Van Dijk, Teun A.** (2006). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Sevilla, Gedisa editorial.
- Voslensky, Michael** (1980). *La nomenklatura. Los privilegiados en la URSS*, Barcelona, Argos-Vergara.
- Weber, Max** (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley, Guenther Roth and Claus Wittich, University of California Press.

## Republicanismo deliberativo Una respuesta crítica frente a las formas impolíticas libertaria y populista\*

NICOLÁS EMANUEL OLIVARES\*\*

pp. 37-64

### Resumen

Tras producirse el traspaso de un momento autoritario a un momento democrático, las instituciones políticas sudamericanas se han ajustado a dos concepciones democráticas antirepublicanas. Por un lado, se han instalado gobiernos democráticos populistas que avasallaron el valor *legitimidad política*. Por el otro, se adoptaron regímenes democráticos libertaristas que vilipendiaron el valor *justicia social*. Ambos tipos de gobierno se han alternado cíclicamente evidenciando una aparente aunque acuciante paradoja democrática, dando con ello lugar a un momento impolítico. En respuesta a este escenario contemporáneo, proponemos la adopción en Sudamérica de una concepción democrática deliberativa republicana, en tanto perspectiva superadora.

### Palabras clave

Populismo / Libertarismo / Democracia deliberativa neorepublicana / Momento impolítico

### Abstract

After the transfer of an authoritarian moment to a democratic moment, the South American political institutions have been adjusted to two anti-republican democratic conceptions. On the one hand, populist democratic governments have been implemented which have subjugated the value of political legitimacy. On the other, libertarian democratic regimes were adopted that vilified the value of social justice. Both types of government have alternated cyclically, evidencing an apparent though pressing democratic paradox, given rise to an impolitical moment. In response to this contemporary scenario, we propose the adoption in South America of a republican deliberative democratic conception, as a superior perspective.

### Key words

Populism / Libertarianism / Neorepublican deliberative democracy / Impolitical moment

\* El presente trabajo fue desarrollado en el marco de una beca de investigación postdoctoral interna del Conicet (2017-2019) siendo el título del proyecto: «Federalismo, democracia deliberativa y concepciones alternativas». El autor agradece a E. Llamasa, M. Moroni, R. Gargarella, M.A. Medici, M. Benente y E. Abril, así como a los evaluadores externos anónimos, sus generosos comentarios a una versión preliminar de este texto.

\*\* Abogado, Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba.

Correo-e: olivares.nicolasemanuel@gmail.com

## Introducción

Tras haber transcurrido más de tres décadas desde que los estados sudamericanos del cono sur han recuperado la senda democrática, asistimos ahora a un particular ciclo impolítico donde la alternancia se da entre gobierno libertarios y populistas. Proyectando al tiempo presente las teorizaciones de O'Donnell en su obra *Modernización y Autoritarismo* (2011), cabe sostener que en Sudamérica la democracia, por un lado, tiende a devenir en *populismo* al inaugurar un tiempo de activación política de distintos actores que entran al juego electoral para maximizar sus beneficios, lo que genera un aumento de la conflictividad y deja entrever la incapacidad del Estado para imponer orden y garantizar el desarrollo normal de la economía, mientras que, por el otro, como reacción a aquello, el *Estado burocrático libertario* se erige como la salida más promisoría para la burguesía más concentrada, al garantizar la normalización económica desactivando la participación de las masas, y reconstruyendo la paz social, metas que también seducen a la clase media (Souroujon, 2012: 149).<sup>1</sup> El enfoque *democrático populista* otorga primacía a la voz política de un líder demagógico y define a la ciudadanía como un sujeto político colectivo pasivo, atentando contra el valor *legitimidad democrática*. El enfoque *democrático libertario* otorga primacía a un grupo de expertos o tecnócratas y atomiza la ciudadanía en un conjunto agregado de individuos autointeresados, vilipendiando el valor *justicia social*.

Ambos enfoques democráticos, *populista* y *libertario*, deben ser entendidos como antirepublicanos e impolíticos. Por *antirrepublicano*, entendemos aquel régimen que contradice al menos uno de los dos principios fundamentales del republicanismo, siendo ellos la legitimidad democrática y la justicia social (Pettit, 2012). En este trabajo, definimos al *republicanismo* como aquella concepción democrática que brega por la no dominación política de los ciudadanos y promueve su participación cívica (Martí, 2007, Ovejero, 2008). Por *impolítico* comprendemos a aquellos regímenes que se presentan discursivamente como democráticos, pero en realidad se erigen como versiones patológicas del modelo representativo electoral y son el resultado de un profundo escepticismo ciudadano sobre la posibilidad de construir en el estadio contemporáneo un mundo político en común (Rosanvallon, 2009: 35-38).

Hemos señalado que la alternancia ininterrumpida de ambas formas de gobierno impolíticas permite identificar un ciclo antirepublicano, el cual puede entenderse como

<sup>1</sup> G. Pisarello advierte que cuando esta concepción libertaria entra en maridaje con un sistema ejecutivo cesarista «(...) el elemento oligárquico y el tiránico ganan espacio arrinconando el principio democrático y popular, a un papel de creciente marginalidad» (Pisarello, 2012: 189).

una acuciante aunque aparente paradoja democrática.<sup>2</sup> El carácter de *acuciante* se debe a su presencia ininterrumpida por un tiempo superior a los treinta años, sin haber dado con una respuesta superadora. El carácter de *aparente* se debe a que, en términos lógicos y normativos, resulta totalmente falso sostener que dichos modelos políticos populistas y libertarios forman parte de una genuina paradoja o dilema. Para que existiere una genuina encerrona o callejón normativo, debiera resultar imposible en la teoría y práctica política sudamericana construir y proyectar otra opción legítima y sustentable, hipótesis que este trabajo contribuye a falsear.<sup>3</sup> En este sentido, las *razones* por las cuales puede afirmarse el carácter nocivo de esta alternancia estable entre populistas y libertaristas, se funda, por un lado, en los *defectos normativos* de ambas perspectivas democráticas y, por el otro, en las *aporías* que incurrir.

Detrás del mencionado ciclo antirepublicano o momento impolítico contemporáneo, puede identificarse una estructura cultural y política, formal e informal, de tipo decisionista. Por decisionismo entendemos aquí aquella perspectiva política verticalista, cesarista, personalista que configura en términos constitucionales un sistema hiperpresidencial (Nino, 1997).

En este sentido, si nos detenemos en la historia constitucional sudamericana, podemos identificar un camino político fuertemente signado por el *decisionismo*, carácter al cual adscriben tanto el populismo como el libertarismo. Este camino de la dependencia, es claramente identificable en textos constitucionales y legales previos y posteriores a las primigenias constituciones nacionales sancionadas durante el inicio y mediados del siglo XIX. Este carácter decisionista luego fué fuertemente reforzado, profundizado, proyectado y resignificado por el orden libertario-conservador, instaurado desde fines de siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX (Botana, 1977). Más tarde, los sucesivos golpes de Estado y los consecuentes gobiernos autoritarios sucedidos entre la segunda mitad y fines del siglo XX, no hicieron más que proyectar hasta límites inhumanos esta misma senda decisionista (Pisarello, 2012; Souroujon, 2012). Este marco normativo decisionista ha sobrevivido, o bien resistido, aquellos intentos de reforma social y constitucional, lo cual prueba que hasta el momento no se han implementado *diseños institucionales alternativos*

<sup>2</sup> Resulta necesario advertir que en la práctica ambas formas impolíticas no se presentan, por supuesto, de forma completamente pura, pudiendo existir incluso cierta combinación de elementos populistas y libertarios. No obstante, ello no impide cualificar y distinguir regímenes populistas de libertarios, atendiendo a la predominancia de ciertos caracteres o elementos constitutivos de dichas formas impolíticas de democracia.

<sup>3</sup> En el ámbito sudamericano, R. Mangabeira Unger entiende que el populismo no es parte de la solución, sino de una acuciante pero aparente paradoja, la cual se alimenta de su rivalidad con el modelo libertario neoliberal. El neoliberalismo rechaza al populismo y viceversa. De este modo, el círculo queda perfeccionado. Ambos se rechazan y alternan en el poder, dejando instituciones débiles y una ciudadanía pasiva. Este autor sostiene que existe un giro pendular entre populismo económico y ortodoxia económica (Mangabeira Unger, 1999: 70).



lo suficientemente aceptables y sustentables para las sociedades políticas sudamericanas. Las salas de máquinas constitucionales de estas mantienen sus presupuestos decisionistas resignificados, pero vigentes (Medici, 2012; Gargarella, 2014b; Pisarello, 2012).

Los últimos procesos de reforma constitucional habidos en Sudamérica no modificaron el *sistema hiperpresidencialista* predominante en la región. Por un lado, la obsesión de los convencionales constituyentes ha estado colocada en las declaraciones, derechos y garantías, dejando en un segundo plano las reformas en las salas de máquinas constitucionales. Por otro lado, las reformas, efectivamente implementadas en la parte orgánica, no lograron atemperar o erradicar el verticalismo y cesarismo tradicional sino redimensionarlo e incluso profundizarlo (Medici, 2012; Gargarella, 2014b; Pisarello, 2012). Al respecto, puede afirmarse que, en materia de legitimidad y estabilidad política, las reformas constitucionales sudamericanas de fines del siglo XX y principios del siglo XXI han sido notoriamente retóricas. Donde el término *retórica* viene a señalar la pronunciación o enunciación de instituciones y medidas nuevas que no hicieron más que resignificar las instituciones antiguas, sin variar en absoluto el rumbo decisionista-libertarista ya trazado, independientemente de si los gobiernos de turno son populistas o libertarios. Esta particular hipótesis política ha sido refrendada y profundizada por diversos analistas especializados en constitucionalismo sudamericano contemporáneo (Gargarella, 2014b; Pisarello, 2012; Medici, 2012).

Frente a este escenario político indeseable hay que adoptar medidas sobre la base de un aparato de justificación normativa aceptable y sustentable, que dé razones a los *dominus* para no dominar, a la vez que brinde argumentos a los *dominados* para salir de la dominación simbólica y material. En este sentido, *la concepción democrática deliberativa neorepublicana* surge como un marco teórico apropiado para afrontar los desafíos políticos propios de la región sudamericana. En primer lugar, a nivel macro (institucional), aporta una concepción dialógica y cooperativa de interacción entre poderes constituidos y una concepción neorepublicana de libertad política, que satisface la necesidad de evitar una dinámica agonal autointeresada cortoplacista. En segundo lugar, a nivel micro (agente individual), aporta una concepción instrumental de virtudes cívicas, la cual atiende adecuadamente a la necesidad de motivar a los agentes políticos (Martí, 2007; Pettit, 2012).

Por otro lado, la democracia deliberativa neorepublicana ofrece un apropiado marco teórico, porque propone fuertes controles ciudadanos sobre los representantes. Ante el discurso progresista populista que propone la idea de un Estado fuerte como antídoto a los dramáticos efectos del neoliberalismo, el análisis neorepublicano sirve como advertencia acerca de cómo se construye un *Estado genuinamente democrático*, el cual no podría por definición estar organizado alrededor de la figura de un ejecutivo discrecional y omnipresente (Peruzzotti, 2012: 80-81).

Atendiendo a este particular contexto teórico-práctico es que en el presente trabajo de *historia política conceptual contemporánea* nos proponemos cumplir los siguientes *objetivos específicos*: a) explicitar los caracteres, objeciones políticas y aporías impolíticas propias de los modelos democráticos libertario y populista sudamericanos; b) reconstruir los presupuestos, ensayar argumentos normativos y empíricos, así como proponer ciertos diseños institucionales, consistentes con un modelo democrático deliberativo neorepublicano participativo; y c) esbozar ciertas conclusiones provisionarias acerca del problema teórico que constituye el objeto de nuestro análisis.

## **Libertarismo y populismo: objeciones políticas y aporías impolíticas**

### **¿Qué entendemos por libertarismo y populismo?**

En este apartado, nos avocaremos sucintamente a desarrollar y evaluar los presupuestos centrales de aquellas concepciones democráticas que señalamos como rechazables, las cuales integran el ciclo antirepublicano descrito. Ambas perspectivas se sostienen sobre pautas decisionistas, entendiendo que las mismas constituyen un medio eficaz para la concreción de un fin deseado, sea este populista o libertario.

Por un lado, el *populismo* puede ser entendido como una concepción particular de democracia representativa, indirecta o plebiscitaria, conforme la cual, en un primer momento, los ciudadanos comunes deben elegir a un supremo decisor político en quien depositan su total confianza, pasando a ser, en un segundo momento, sujetos políticos pasivos a los cuales debe consultarse antes o después de tomar determinadas medidas políticas. En otras palabras, el populismo decisionista sostiene que quien puede y debe resolver los problemas políticos de la ciudadanía es el supremo decisor político, al cual se ha entregado la suma del poder público (Canovan, 2001: 675).

La concepción *populista* defiende las siguientes tesis normativas: i) la idea de que la decisión y no la norma es la que legitima a un Estado constitucional de derecho; ii) concibe al soberano como aquel líder carismático que se erige en jefe del poder ejecutivo; iii) la idea del Estado de excepción o emergencia como genuino motor de la política; iv) la defensa de un sistema presidencial unipartidista fuerte, por oposición a un sistema parlamentarista pluripartidista; v) La distinción entre norma jurídica y existencia política del Estado, entendida esta última como la unidad política de un pueblo y aquella como su expresión; vi) el rechazo de las principales tesis conceptuales del liberalismo normativista. En particular, se opone a las siguientes ideas: la idea de un Estado de derecho constitucional; la idea de que son las normas las que justifican la existencia y supremacía del poder estatal; la idea de la adopción de un sistema democrático de toma de decisiones basado en la deliberación racional pública entre ciudadanos; vii) la sociedad política se divide en dos: por un lado, el sujeto político soberano es el pueblo entendido como una entidad homogénea y cohesiva, la cual presta su consentimiento al líder acriticamente, por el otro, la oligarquía es aquel

grupo denostable de sujetos autointeresados (Negretto, 1994: 9; Bosoer, 2000: 118-120, Flax, 2004: 79-99; de la Torre, 2013: 123).<sup>4</sup>

La concepción *populista* sostiene que el jefe de Estado es el único y principal intérprete de la constitución, por lo que los ciudadanos que integran la sociedad civil no pueden cuestionar las medidas estatales. La autoridad y correlativo deber de obediencia al derecho no se funda en un proceso colectivo de discusión y decisión racional ciudadano, sino en la decisión estatal adoptada por el jefe del poder ejecutivo. El poder ejecutivo es ejercido por un líder carismático, el cual oficia de representante de la soberanía estatal y a quien deben prestar deferencia todos los ciudadanos y representantes políticos (Negretto, 1994; Peruzzotti, 2012; de la Torre, 2013).<sup>5</sup> Puede afirmarse que

...Los populismos emergen en contextos donde se (...) privilegian la participación a costa de la representación y que privilegian modelos mayoritarios y comunitarios de democracia a costa de los derechos de los individuos. En países donde las instituciones y los procedimientos liberales son fuertes y estables, el populismo tendrá efectos democratizadores, pues impulsará a que se corrijan los déficits de la democracia. En los países latinoamericanos, donde las instituciones representativas son débiles, en los cuales se dieron regímenes burocráticos autoritarios y donde por consiguiente no se valora la democracia liberal, los derechos humanos y los derechos civiles, el populismo podrá llevar a Gobiernos que, amparados en visiones mayoritarias y antiliberales, tengan consecuencias que debiliten a la democracia. En países latinoamericanos donde hay sociedades civiles más fuertes que valoraron los derechos humanos y civiles, pues pasaron por experiencias militares traumáticas, el populismo tendrá limitaciones institucionales que mitigarán sus tendencias autoritarias... (De La Torre, 2010: 175).

Así también, dicho especialista en populismo señala que «...Los estudios sobre estas instituciones permiten concluir que, si bien han incrementado la participación y empoderado a sectores antes excluidos, no están basadas en la clase de autonomía que la democracia requiere, pues se sustentan en mecanismos de mediación carismática entre el líder y sus seguidores que no permiten la autonomía de las bases...» (De La Torre, 2010: 176-177).

<sup>4</sup> En este trabajo analizamos una particular concepción política decisionista a la que denominamos *decisionista democrática*, la cual coincide en gran parte con aquella perspectiva que J. Flax denomina «decisionismo transicional», M. D. Serrafero llama «democracia ejecutivista», G. O'Donnell estudia como «democracia delegativa» o bien E. Kvaternik denomina «democracias con soberano» (Flax, 2011: 176).

<sup>5</sup> Como señala C. de la Torre, «Esta visión de la democracia no toma en consideración los mecanismos de rendición de cuentas más allá de las elecciones...pues el líder encarna los deseos populares de cambio y los mecanismos que protegen a las minorías son considerados como impedimentos para que se exprese la voluntad popular encarnada en el líder. La representación populista asume una identidad de intereses entre el pueblo y su líder, autoerigido como el símbolo y la encarnación de la Nación. Las formas de representación liberales y los mecanismos institucionales de la democracia representativa son vistos como impedimentos para la expresión de la voluntad popular» (De la Torre, 2013: 123).

Por otro lado, la concepción *democrática libertaria* se impone bajo un discurso que pretende capturar la voluntad de los ciudadanos. La persuasión libertaria es la retórica tecnocrática, el discurso de la eficiencia, del pragmatismo, de la agregación de intereses, de la absoluta libertad económica. Los protectores de este modelo son los guardianes del mercado. La retórica libertaria señala que solo dejando actuar libremente al mercado podemos conseguir eliminar o moderar los problemas socio-económicos. Los libertarios también exaltan ciertas virtudes cívicas, como la neutralidad, la predictibilidad, la seguridad, el desarrollo económico, todo ello dado en el marco de la adopción de una significación negativa del valor *libertad política*, entendida como no interferencia (Pisarello, 2012: 169).<sup>6</sup> El libertarianismo democrático de tipo plutocrático, agregacionista, promueve la descomposición civil, la exclusión social y la dominación privada de los intereses corporativos sobre los intereses ciudadanos (Pisarello, 2012: 190; Mangabeira Unger, 1999: 59-61).

Los libertarios creen que la libertad individual es el valor fundamental que debe subyacer a todas las relaciones sociales, intercambios económicos y al sistema político. Creen que la cooperación voluntaria entre individuos en un mercado libre siempre es preferible a la coerción ejercida por el Estado. Creen que el rol del Estado no es perseguir fines en nombre de la comunidad, tales como distribuir la riqueza o bien promover la participación política, sino el limitarse a sí mismo a la protección de los derechos individuales y dejar que los ciudadanos persigan sus propios fines de un modo pacífico (Masse, 2001:§1; Kymlicka, 1995: 109). Por consiguiente, las tesis del libertarismo presuponen como moral y políticamente insostenible que un determinado Estado (o cuerpo institucional con atribuciones de Estado) imponga a sus ciudadanos derechos y deberes de bienestar o derechos sociales (llamados también derechos positivos) (Solís, 2010: 41-42; Vallentyne, 2010:§1).

### **Objeciones políticas endilgadas a los modelos populista y libertario**

Ahora bien, ¿cuáles objeciones normativas pueden ser dirigidas a las concepciones democráticas populista y libertaria?<sup>7</sup>

<sup>6</sup> La perspectiva neoliberal fue materializada por agentes económicos y políticos que suelen conocerse como corporaciones o bien poderes opacos y no propiamente representativos. Las estrategias de dominación política de los poderes opacos poseen implicancias nocivas para la construcción de una esfera pública deliberativa. En este contexto, el carácter democrático de los gobiernos se diluye notablemente si están profundamente limitados por las acciones de los poderes opacos, dando lugar a regímenes cuasi-democráticos (Pisarello, 2012: 189).

<sup>7</sup> M. C. Reigadas critica fuertemente la propuesta pluralista de G. O'Donnell y populista de E. Laclau, señalando que en ambos casos omiten un principio fundamental de toda participación democrática, que es el de construcción deliberativa intersubjetiva, dependiendo por ello del voto en el caso populista o de la acción de los expertos en la perspectiva libertaria (Reigadas, 2009: 270-271). Greppi rechaza la adopción tanto del populismo decisionista como de la tecnocracia libertaria, denunciando el cepo epistémico y material que colocan ambas formas de gobierno sobre la capacidad genuina de autogobierno de los ciudadanos. Desde una concepción democrática deliberativa, la igual libertad política va de la mano con la promoción de una adecuada y genuina esfera pública de discusión, donde los ciudadanos forman y contrastan sus opiniones. Las democracias populistas someten la libertad política de los ciudadanos a la voluntad infranqueable del líder carismático omnimodo. Las democracias tecnocráticas acometen también un denostable reduc-

En primer lugar, podrían señalarse *dos objeciones generales* dirigidas contra la concepción populista. Por un lado, desde una concepción robusta de autogobierno democrático, deliberativa neorepublicana, ha quedado comprobado que la concepción populista promueve un estado de cosas indeseable, habida cuenta de que respalda una *concepción pasiva y débil de ciudadanía política*, que únicamente les permite intervenir en el proceso de discusión y decisión política en situaciones excepcionales, y les otorga nulas o escasas ocasiones de control sobre los actos u omisiones de sus representantes políticos. El populismo adhiere a una concepción reduccionista de la soberanía popular conforme la cual los ciudadanos son agentes pasivos que otorgan su conformidad acrítica a las medidas adoptadas por sus representantes (Canovan, 2001: 675). Por otro lado, la concepción democrática populista asume una noción reprochable de interacción entre poderes constituidos, conocida habitualmente como sistema de frenos y contrapesos, el cual propone el control e injerencia mutua entre dichos poderes, a los fines de evitar que sea la ciudadanía quien ejerza dicho control. Esta concepción presupone una fuerte desconfianza en las capacidades morales y epistémicas de la ciudadanía y se vincula a una concepción de democracia restrictiva, negativa, mínima, agonal (Gargarella, 2014a: 131).<sup>8</sup>

En segundo lugar, podrían señalarse *dos objeciones generales* contra la concepción democrática libertaria. Por un lado, cabe señalar que la propuesta central de la democracia libertaria deja entrever un sesgo anti-igualitario. En este sentido, el pluralismo democrático no promueve la plena inclusión política y social de todos los ciudadanos, y por ende admite que muchos ciudadanos no cuenten con genuinas posibilidades de participación política

---

cionismo, conforme el cual solo unos pocos ciudadanos especialmente formados deben conducir los destinos del Estado democrático (Greppi, 2012: 140-149).

<sup>8</sup> Pueden formularse siete objeciones específicas dirigidas a la concepción populista: i) atenta contra la idea originaria de democracia, entendida como el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo, e implica su más genuina irrealización práctica, atento a que pretende imponer una dictadura carismática (Flax, 2004: 96-99); ii) promueve la elección popular de un líder carismático y demagógico que manipula al pueblo mediante fuertes argumentos retóricos contra determinados grupos de poder que identifica como elites (Canovan, 2001: 675); iii) adopta una concepción política conservadora que permite el mantenimiento de un determinado *statu quo* político; iv) contiene en su propia esencia los fundamentos de su autodestrucción, ya que en el marco de la promoción de una guerra política constante, aquellos partidos políticos que perdieron en la elección anterior se dedicarán a derrumbar o impedir la reelección del gobierno oficialista (Bosser, 2000: 122); v) al exaltar en demasía el principio político de decisión y erigirlo en el único principio político vigente, anula el principio de legitimidad democrática (Bosser, 2000: 123); vi) habida cuenta de la interacción agonista entre partidos políticos que promueve y la inexistencia de mecanismos institucionales de contención de desacuerdos políticos, conlleva graves problemas de estabilidad política (Bosser, 2000: 118); y vii) genera una retórica o discurso político de encubrimiento en el que se producen expectativas de participación deliberativa y decisoria directa pero no resulta así, sino que el líder carismático decide todo o casi todo. El líder político que ocupa la primera magistratura de la república en la forma de un cargo ejecutivo es el principal intérprete de la constitución e incluso se considera que su poder puede y debe estar por encima de la constitución. Se le da un cariz mesiánico a su obra la cual por lo general tiene por prédica estar dirigida a los más oprimidos a quienes les permite avanzar económicamente mediante dádivas al ritmo de su consideración y no como consecuencia de un proceso deliberativo participativo previo (Guariglia, 2011: 65).

ni con ingresos económicos suficientes para vivir dignamente (Dahl, 1997). Por otro lado, corresponde endilgar al libertarismo un sesgo anti-progresista, el cual puede desagregarse en las siguientes objeciones: 1) El modelo político institucional resultante puede afianzar/ profundizar la actual distribución de poder, es decir, el *statu quo* habido entre las facciones o corporaciones más poderosas; 2) las facciones políticas no representan a la totalidad de la población, ni su poder resulta proporcional al número de sus miembros; 3) debido a lo sostenido en el punto anterior no existen garantías de un igual respeto a la autonomía individual e intereses de todos los ciudadanos; 4) parte de una postura anti-liberal del agente moral ya que identifica a las personas con determinados intereses y no con su capacidad de elegir entre diversos intereses; 5) asume una definición de Estado anti-jurídica o anti *rule of law*, ya que, conforme esta perspectiva, el derecho simplemente refleja el equilibrio habido entre los intereses de los grupos de poder; 6) Finalmente, como este modelo está basado en el autointerés, no puede dar adecuada respuesta a los problemas de coordinación política (Nino, 1997: 123-124).<sup>9</sup>

### **Aporías impolíticas de los modelos libertario y populista: la mirada historiográfica conceptual crítica de P. Rosanvallon**

En relación a las aporías que definen el carácter impolítico predicable de las formas libertaria y populista, P. Rosanvallon señala que «...la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes y en las instituciones políticas es uno de los fenómenos más estudiados por la ciencia política en los últimos años...» (Rosanvallon, 2011: 21). En ese marco, «...dominan las interpretaciones que invocan, a menudo confusamente, los efectos del crecimiento del individualismo, el pusilánime repliegue sobre la esfera privada, la declinación de la voluntad política, la aparición de elites cada vez más alejadas del pueblo...» (ibidem). Tales puntos de vista son denostados por este autor por simplistas, poco precisos, enfocados en una visión puramente institucional, formal, procedimental, jurídica de la democracia, proponiendo en su lugar que la perspectiva a adoptar sea compleja y más enfocada en un enfoque ampliado, histórico, sociológico, no solo jurídico, es decir en una «visión multiforme de la actividad democrática», que además de las instituciones formales se incluyan ciertos mecanismos contrademocráticos, así como herramientas de diálogo político (idem: 23-27). La contrademocracia es definida por este pensador como

<sup>9</sup> La perspectiva libertaria tecnocrática produce la deslegitimación del poder administrativo. De este modo, «...la retórica neoliberal desempeñó su papel al debilitar la respetabilidad del Estado e invitar a erigir el mercado en el nuevo mecanismo que instituye el bienestar colectivo (...) el poder administrativo fue desposeído, pues, de los elementos morales y profesionales que antiguamente le habían permitido imponerse. El debilitamiento de su legitimidad se agregaba así al de la esfera electoral-representativa...» (Rosanvallon, 2009: 26).

«...una forma de democracia que se contraponen a la otra [institucional electoral], es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral...» (idem: 27).<sup>10</sup>

Ahora bien, cabe preguntarse entonces ¿cuáles son los factores que han permitido la emergencia de una sociedad política de la desconfianza? En respuesta a este interrogante, este historiador político crítico señala la existencia de tres factores, los cuales serían de tipo científico, económico y sociológico. En primer lugar, el factor científico señala que estamos viviendo en la era de las incertidumbres lo cual conecta con la noción de riesgo, siendo entonces la sociedad del riesgo una entidad política que posee una desconfianza estructural en sus propios criterios y procedimientos de resolución de incógnitas, así como en la existencia de un mejor porvenir. En segundo lugar, el factor económico, también está afectado por la imprevisibilidad comercial, económica, financiera, contable, lo cual se refleja en la existencia de evaluaciones y proyecciones poco favorables incluso para las sociedades políticas más desarrolladas (idem: 28). En tercer lugar, el factor sociológico, la desconfianza entre sujetos se evidencia en el distanciamiento que se da entre ellos, en la existencia de perspectivas políticas, religiosas, morales, humanas, muy diversas, lo que contribuye a la existencia de profundos, persistentes e inerradicables desacuerdos (idem: 29). En síntesis, estos tres factores, como bien señala este pensador, han justificado que algunos científicos sociales señalen que vivimos en una sociedad de la desconfianza generalizada (ibídem).

De este modo, con ello también Rosanvallon se aventura a señalar que la conocida denuncia de la existencia de una ciudadanía política posmoderna de tipo pasiva es falsa, siendo un mito construido por aquella perspectiva que diagnostica una privatización de la política como fenómeno excluyente de nuestros tiempos, lo cual nos llevaría a un momento apolítico. En su lugar, él nos habla de una mutación de un único sujeto político en sujetos múltiples (pueblo-elector, pueblo-controlador, pueblo-veto y pueblo-juez), y de la democracia electoral en democracia reflexiva, siendo variadas y constantes las intervencio-

<sup>10</sup> Por otro lado, en cuanto a los defectos normativos endilgados a las perspectivas libertaria y populista, Rosanvallon considera que estas formas de gobierno constituyen patologías, por defecto y por exceso respectivamente, de una perspectiva democrática representativa, electoral, agregativa, sustentada en una concepción autoritativa del concepto de legitimidad democrática. Esta última, ha sido criticada duramente por este autor, quien señala que la democracia de autorización o establecimiento asume las siguientes tesis conceptuales: a) reduce el tiempo político al momento eleccionario, estableciendo con ello que resulta secundario el proceso deliberativo previo a la votación; b) considera que las preferencias políticas se conforman de forma previa a la votación, e incluso antes del debate político, es decir las entiende como un dato a priori no modificable; c) coloca a los ciudadanos en un rol pasivo, en tanto meros electores y validantes de los actos de sus representantes; d) presupone una limitada capacidad epistémica y moral por parte de los ciudadanos en materia política; e) el concepto de voluntad general es entendido como la agregación aritmética, abstracta, y circunstanciada de las voluntades ciudadanas particulares; y f) dicho concepto agregativo de voluntad general se traduce en una interpretación reduccionista del concepto de pueblo soberano entendido como cuerpo electoral activo en una sociedad política (Rosanvallon, 2009: 21-26, 43-60).

nes de los ciudadanos, con lo cual asistimos a un momento impolítico, resultante de ciertas aporías sobrevinientes al fenómeno de la desconfianza generalizada. En sus palabras, «...creo que de allí procede profundamente el desencanto que signa a las democracias contemporáneas. No está constituido solo por una decepción que podría ser superada (mejorando por ejemplo los procedimientos que organizan el sistema representativo), sino que está estructurado por la aporía que forma la combinación de lo democrático y de lo impolítico...» (idem: 39). Es decir, que,

...el problema contemporáneo no es el de la pasividad, sino el de la impolítica, es decir, de la falta de aprehensión global de los problemas ligados a la organización de un mundo común (...). Los diversos mecanismos o comportamientos en juego tienen como primera consecuencia disolver las expresiones de pertenencia a un mundo común. De esencia reactiva, no pueden servir para estructurar y sostener una proposición colectiva...” (Rosanvallon, 2011: 38-39).

En síntesis, si lo *político* es pensado como el espacio de reflexión, diálogo, debate, conflicto y decisión común, entonces *a contrario sensu*, lo *impolítico* debe ser entendido como una sumatoria de actividades negativas, críticas, fragmentarias, que no poseen metas ni problemas comunes.

La democracia *impolítica* a la cual asistimos, según este teórico francés, tiene por motor ciertos poderes políticos no necesariamente formales e instituidos, los cuales han engendrado «...una arquitectura efectiva de la división de poderes y un tipo de dinámica política mucho más sutil que la que describe de manera rutinaria la teoría política...» (idem: 243). La perspectiva simplista meramente normativista o idealista, que reduce la democracia a un ideal abstracto, es consistente con una perspectiva genetista conforme la cual existe un determinado protoplasma o germen democrático ínsito a cada comunidad política, que al desarrollarse despliega sus particularidades, siendo dicho proceso visible en el devenir de las instituciones formales. Los conceptos políticos son pensados aquí como universales, siendo contextualizados en un tiempo y espacio externo a su núcleo semántico. La contrademocracia evidencia todo lo contrario, ya que se fija en registros múltiples, no solo institucionales y formales, no presupone una identidad a priori política de las sociedades, y piensa a los conceptos como problemas actuales, cuya historicidad le es inmanente y constitutiva. La perspectiva electoral, formal, simplista, normativista, no permite identificar las aporías existentes detrás de los conceptos y fenómenos políticos, y encuentra constantemente obstáculos para comprender y superar los problemas que considera debemos afrontar. La contrademocracia no solo se conecta con una filosofía e historia política dialécticamente imbricada, sino que permite identificar las sombras, fallas,



falencias, aporías, atrofias, parálisis existentes en el ámbito de una sociedad política determinada (idem: 244-245).

En este marco, resulta relevante preguntarse: ¿cuáles son aquellas tendencias de disolución de lo político o mejor dicho causales de una democracia impolítica? A dicha incógnita, Rosanvallon responde que cabe identificar, al menos, dos causales principales. En primer lugar, señala que los contrapoderes crean un pronunciado hiato entre la sociedad civil y la sociedad política. En este sentido, afirma que «...el ciudadano se ha transformado en un consumidor político cada vez más exigente, renunciando tácitamente a ser productor asociado del mundo común...» (idem: 247). En segundo lugar, el campo de lo político cada vez se ve más segmentado, fragmentado, partido, disuelto en sectores crecientemente microscópicos, dado que las formas impolíticas de la contrademocracia impiden un entendimiento y una aprehensión global, sistemática, general, amplia de la acción y reflexión política (idem: 248).

La democracia impolítica, bajo la modalidad de mecanismos contrademocráticos, puede adoptar formas patológicas, tales como el populismo y el libertarismo.

Por un lado, el populismo es definido por este pensador no solo como una perspectiva indeseable e inefectiva, es decir como una patología de la democracia electoral representativa, sino también como una patología de la contrademocracia. Este entendimiento ampliado permite capturar con mayor potencialidad teórica la aporía que reside detrás de las formas populistas democráticas, ya que permiten concluir que las mismas no son insuficientemente democráticas sino que constituyen formas impolíticas extremas. De este modo, en sus palabras, «...antes que ser una ideología, el populismo consiste esencialmente en una inversión perversa de los ideales y los procedimientos de la democracia...» (idem: 257). No obstante, también señala que «...ese abordaje del populismo no alcanzaría para percibir sus mecanismos y expresar sus particularidades (...) Es necesario entonces ajustar el análisis del populismo. Eso es lo que permite su aprehensión como patología específica de la contrademocracia...» (idem: 259). En síntesis, lo negativo o rechazable del populismo sería el consistir en una forma patológica, es decir exacerbada de contrademocracia, de modo que a su entender «...el populismo podría definirse en esa perspectiva» (ibidem). Si lo impolítico es la falta de reflexión colectiva con miras a un fin común e implica la imposición de una idea de forma vertical, la existencia de un pueblo fragmentado el cual lleva adelante una multitud de mecanismos de obstrucción, control y veto, entonces, el populismo constituye una forma impolítica extrema.

El exceso del populismo, desde una perspectiva contrademocrática, vendría a ser la anulación de las bondades del pueblo elector y del pueblo deliberativo, existiendo solamente un pueblo resignado a tomar las decisiones por su cuenta, el cual concede dicha actividad a un líder popular. La paradoja o bien la aporía existente en la forma populista,

entendida esta como el paroxismo de la contrademocracia, es que la negativa constante, fragmentada, es decir, la crítica resignada de un pueblo que no desea discutir con miras a un horizonte común, es la causa u origen del decisionismo político y con el se coloca en una pausa constante a la política, generando así la más efectiva barrera para alcanzar el autogobierno colectivo (idem: 259-264).

Por otro lado, el *libertarismo* también constituye una segunda forma extrema de la impolítica, la cual en este caso resulta de un defecto y no de un exceso, como en el caso del populismo. El control, veto, obstrucción y negativa no es aquí de los ciudadanos sobre las actitudes y acciones de sus representantes, sino de quienes defienden los intereses del mercado internacional de bienes y servicios. Los mecanismos de vigilancia, control, calificación, auditoría y denuncia se multiplican por parte de aquellos agentes financieros que intentan colocar límites a las deficiencias de funcionamiento del mercado, lo cual marca un notorio hiato entre la sociedad y las instituciones, y conlleva un retraimiento y deflexión de aquellas actitudes y acciones ciudadanas que implican hacerse parte de un diálogo orientado a metas comunes. A diferencia del populismo, en el cual el criterio es el de la salvación política, aquí el criterio rector es el de eficiencia detrás del cual se encolumnan todos los mecanismos contrademocráticos ejercidos por los representantes del mercado. La ciudadanía aquí también se manifiesta de forma fragmentaria y desconfiada, optando por elegir candidatos y medidas como si fuera el turno de seleccionar un producto en góndola de un supermercado. El mercado, desde esta perspectiva crítica antidemocrática, no es la causa de la impolítica sino el revelador, el espejo en donde poder observar la aporía de la despolitización de la política; es la figura exacerbada de la democracia impolítica, donde el sentido político común, el bienestar general, o toda otra fórmula de generalidad genuinamente política se ve ocluida por el exceso de desconfianza de la ciudadanía (idem: 265-274).

En ambos casos, el populismo por exceso y el libertarismo por defecto, conllevan la anulación u oclusión de la dimensión dialógica de la actividad democrática, es decir del trabajo de lo político, el cual «...consiste en la actividad reflexiva y deliberativa a través de la cual se elaboran las reglas de constitución de un mundo común...» (idem: 282).

### **Republicanism deliberativo: presupuestos, diseños, argumentos, pensadores En búsqueda de un ideal regulativo para las democracias sudamericanas**

De este modo, surge el siguiente interrogante: ¿cuál es la concepción democrática a adoptar en Sudamérica para superar aquella acuciante pero aparente paradoja populista libertaria? Para responderlo, retomamos a Rosanvallon quien señala al respecto que la

concepción reflexiva de la legitimidad democrática se erige contra o para corregir ciertos defectos, de la democracia electoral representativa de tipo agregativa, y con ello evita las formas patológicas impolíticas populista y libertaria. Los tres aspectos considerados denostables de la concepción democrática agregativa, serían: a) una única o prioritaria modalidad de expresión de la voluntad política (boleta electoral); b) la designación por excelencia de un sujeto político protagonista (los electores); y c) la determinación de un régimen de temporalidad. Estos tres aspectos de la política democrática, reciben, bajo la concepción agregativa, la siguiente definición: i) la identificación de la opción electoral con la expresión de la voluntad general; ii) la asimilación de los electores con el pueblo; y iii) la inscripción sostenida de la actividad política en un plano de continuidad del momento electoral (Rosanvallón, 2009: 183).

Por el contrario, de acuerdo al autor, dichos tres aspectos reciben, desde la *concepción reflexiva democrática*, las siguientes interpretaciones: a) la voluntad política es pensada de forma plural, en el sentido de asumir que las preferencias políticas son: complejas, no homogéneas, construidas durante el debate, no preconcebidas al mismo, se expresan durante la deliberación y no únicamente al momento de votar, su definición no es solo filosófica sino también histórica; b) la noción de pueblo es multívoca y no unívoca, en tanto refiere al menos a tres acepciones complementarias: pueblo electoral, en tanto sujeto abstracto nacido tras las elecciones, pueblo-social, entendido como sujeto históricamente situado coincidente con una comunidad cultural, y pueblo-principio, definido como aquel sujeto colectivo de existencia ideal o abstracta el cual persigue la realización de ciertos principios normativos; c) la temporalidad política no se clausura en el momento electoral sino que incluye principalmente el momento deliberativo entre representantes y ciudadanos, la política no puede reducirse en su faz temporal a un solo momento agregativo de voluntades fijas, sino que debe entenderse como un conjunto de momentos interrelacionados dialógicos de voluntades en construcción (ídem: 190-197).<sup>11</sup>

Sin embargo, este pensador considera que la *legitimidad de reflexividad*, entendida como generalidad de multiplicación, es decir, como una perspectiva proclive a la

<sup>11</sup> Esta visión crítica, reflexiva, deliberativa, participativa, republicana, más amplia de la democracia, señala que debemos complejizar y multiplicar los presupuestos, sujetos y procesos, de modo que expandamos la gramática política habitualmente empleada por quienes reducen la democracia a unas pocas instituciones formales y actos deducibles de ellas. En particular, Rosanvallón señala que frente a la perspectiva procedimental, institucional formal, electoral, de la democracia, que entiende al sujeto político como pueblo y a este meramente como pueblo elector, desde una perspectiva reflexiva ampliada, el sujeto político es tanto individual, como grupal, visible como virtual y el pueblo no es meramente elector, sino también debe complementarse el mismo con las nociones de pueblo controlador, pueblo veto y pueblo juez (Rosanvallón, 2011: 33). Esta multiplicación de la noción de sujeto político obedece a la complejidad y variedad de funciones que actualmente desempeñan los destinatarios y protagonistas de la actividad democrática, entre las cuales deben incluirse ciertas tareas indirectas de soberanía tendientes a la limitación de las acciones y pronunciamientos de los representantes bajo formas políticas no formalizadas o constitucionalizadas (Rosanvallón, 2011: 30-33).

pluralización de las expresiones de soberanía social, no agota la noción de generalidad política, sino que debe complementarse con las concepciones imparcial y proximal de legitimidad. Por un lado, la legitimidad de imparcialidad refiere a una postura equilibrada y equidistante entre sujetos políticos, sean institucionales o ciudadanos, de modo que implica una

...realización de la generalidad por separación de las particularidades, por la distancia razonada y organizada frente a las diferentes partes implicadas en una cuestión. Ésta define un poder entendido como lugar vacío. La cualidad de generalidad de una institución está así constituida en ese caso por el hecho de que nadie puede apropiársela. Se trata de una *generalidad negativa*... (Rosanvallon, 2009: 28).

Por otro lado, la legitimidad de proximidad refiere a una cercanía, una contigüidad de trabajo político entre ciudadanos y representantes, asumiendo la multiplicidad de sujetos y enfoques existentes en el mundo contemporáneo. Se trata de una *generalidad que reconoce la particularidad*. En este sentido, la idea de generalidad es proyectada teniendo en consideración a ciertas particularidades o especificidades de sujetos políticos. La idea de generalidad por referencia a proximidad es definida por una empresa política que atiende a la totalidad de sujetos y situaciones existentes (ibídem).

Interconectadas, estas tres perspectivas de la idea de legitimidad permiten trazar un horizonte de sentido regulador de las prácticas políticas concretas, recuperando la dimensión práctica de la democracia, redefiniéndola como un *trabajo intersubjetivo complejo*, abierto y constante entre sujetos políticos diversos, actuantes en escenarios multinivel, superando la concepción monista de la soberanía popular, así como desarrollando diseños institucionales capaces de superar las aporías propias de un sistema impolítico agregativo de voluntades individuales (idem: 30-31). La democracia desde esta perspectiva compleja, no puede reducirse a «...un sistema de elecciones entre competidores para instaurar un poder mayoritario...» (idem: 315). Con ello el foco deja de estar en la elección, en la autorización de un sujeto a desempeñarse en representación de otros, y pasa a estar en las calidades de las conductas de todos los sujetos políticos intervinientes, reforzando la idea de que la democracia es un trabajo cotidiano y no intermitente. En síntesis, el enfoque centrado en la conducta, permite la emergencia de una contemporánea preocupación característica del humanismo cívico y del republicanism, dado que resulta fundamental evaluar cualitativamente el accionar de ciudadanos y representantes (idem: 323). La democracia, a diferencia de lo que defiende el libertarismo tecnocrático, *no constituye un mero régimen de gobierno* y, al contrario, de lo que señala el populismo decisionista, *no conlleva únicamente un modo de gobierno*, sino

que además de dichas dos dimensiones *deben agregarse las de una actividad cívica y una forma de sociedad* (idem: 324).<sup>12</sup>

Nuestra respuesta, al igual que la de numerosos y reconocidos teóricos políticos, es que ni la *democracia libertaria* (meramente electoral) ni la *democracia populista* (puramente vertical) constituyen contextos políticos adecuados para garantizar el necesario avance en términos de legitimidad y estabilidad de la democracia sudamericana (Quiroga, 2008; Reigadas, 2009; Gargarella, 2014b; Nino, 1997; Greppi, 2012; Rosanvallon, 2009, 2011; Guariglia, 2011). Para superar los defectos y aporías propios de las formas impolíticas libertaria y populista, consideramos deseable y factible implementar un modelo democrático deliberativo republicano.

Dicho esto, cabe preguntarse: *¿qué se entiende por democracia deliberativa?, ¿cuál es la interpretación más atractiva de dicho concepto?*

El *concepto* de democracia deliberativa puede ser definido como aquel ideal regulativo conforme al cual la legitimidad democrática de las normas, instituciones y medidas políticas depende de la existencia de un proceso intersubjetivo de justificación política, en el que intervienen todos los potencialmente afectados por la misma.<sup>13</sup>

Cabe señalar que este concepto puede asumir distintas *concepciones*, las cuales pueden ser clasificadas en liberales, éticas discursivas, y republicanas,<sup>14</sup> dependiendo del concepto de libertad política asumido (no interferencia, emancipación política, no dominación política).

En este trabajo, adoptamos como fuente de criterios normativos de evaluación de la realidad política sudamericana una particular concepción deliberativa de tipo republicana, la cual será aquí denominada *republicanismo deliberativo*, el cual cuenta entre sus defensores paradigmáticos a J. L. Martí (2006, 2007) y F. Ovejero Lucas (2008, 2016).

<sup>12</sup> Rosanvallon se pronuncia, como señalamos, en favor de «una visión multiforme de la actividad democrática» con lo cual desea rechazar aquellas perspectivas puramente normativistas idealistas, que piensan a la democracia como una idea abstracta cumplida o poco cumplida en la práctica, así como aquellas perspectivas puramente realistas pragmáticas, que ven en la democracia puros mecanismos de dominación legitimada de unos ciudadanos sobre otros, a la par que defiende una definición de democracia como praxis política, situada históricamente, siendo la historicidad no un mero contexto externo sino inmanente a los conceptos políticos mismos, los cuales en definitiva designan problemas (Rosanvallon, 2011: 21-23; 39-41). En este marco intelectual, Rosanvallon señala que «...la historia debe entenderse como el laboratorio en actividad de nuestro presente y no solo como el esclarecimiento de su trasfondo. La vida de la democracia de ningún modo está hecha de la confrontación con un modelo ideal: en primer lugar, es la exploración de un problema a resolver...» (Rosanvallon, 2011: 40).

<sup>13</sup> Esta definición estándar del concepto de democracia deliberativa está respaldada por las teorizaciones efectuadas en los siguientes trabajos: Martí, 2006; Gutmann y Thompson, 1996; Gutmann y Thompson, 2004; Rawls, 1996; Nino, 1997; Parkinson *et al.*, 2012; Habermas, 1998; Dryzek, 2000; y Rostboll, 2008; entre otros.

<sup>14</sup> Entre quienes defienden una concepción deliberativa liberal destacan las teorizaciones de: Rawls (1996), Nino, (1997), Gutmann y Thompson (1996, 2004), Parkinson, y Mansbridge (2012). Al interior de la concepción deliberativa republicana cabe resaltar la postura republicana cívica defendida por Martí (2006) y Ovejero Lucas (2008, 2016). Finalmente, entre las teorías deliberativas éticas discursivas deben mencionarse a los siguientes autores: Habermas, (1998), Dryzek (2000) y Rostboll (2008).

En precisión de conceptos, Martí advierte que la concepción *deliberativa* y la *republicana* son diferenciables tanto pedagógica como normativamente, aunque pueden yuxtaponerse. ¿De qué manera podrían solaparse? Por un lado, la democracia deliberativa puede ser definida desde una perspectiva neorepublicana, señalando que, a los fines de satisfacer los estándares deliberativos, resulta atractivo adoptar una concepción neorepublicana de la libertad política y las virtudes cívicas. Aquí, el neorepublicanismo constituye un medio para los fines deliberativos. Por otro lado, la democracia republicana, en su búsqueda por garantizar la no dominación política, podría emplear como medio idóneo una concepción deliberativa de la política, garantizando así por medio de la deliberación, la posibilidad de que los ciudadanos tengan efectiva influencia y control sobre el accionar de su gobierno en materia de políticas públicas.<sup>15</sup>

Según, J. L. Martí, la mejor manera de realizar los principios neorepublicanos de libertad como no dominación e igual dignidad política, consiste en asumir una particular forma activa de participación política ciudadana que es la deliberación pública. De este modo, las instituciones públicas deben diseñarse con miras a cumplir dichos fines neorepublicanos, para lo cual deben adoptar una estructura deliberativa. Es decir, los procedimientos políticos para ser legítimos en términos neorepublicanos deben permitir la igual participación política de todos los afectados por la norma, institución o medida política adoptada, en el proceso deliberativo de discusión y sanción (Martí, 2007: 156-160).

La concepción deliberativa neorepublicana defiende una concepción atractiva y supradadora del valor *libertad política*. Desde esta perspectiva el concepto de *libertad política* debe definirse como *no dominación*. Al respecto, P. Pettit señala que la *libertad política* debe ser entendida como la posibilidad que tiene un ciudadano de vivir sin estar sujeto al potencial poder destructivo de un tercero, siendo su garantía la prioridad del Estado Republicano (Pettit, 2012: 5-8). El neorepublicanismo deliberativo promueve dos criterios políticos centrales, los cuales confluyen en el objetivo último de la no dominación. Por un lado, promueve la *legitimidad política*, entendida como la consistencia entre la coerción que se ejerce sobre los ciudadanos y su libertad entendida como no dominación. Los ciudadanos deben ser puestos en condiciones de controlar la interferencia del Estado en sus vidas, marcando la dirección en la que debe este actuar. La legitimidad política, de darse, impide la dominación pública del Estado sobre los particulares (Pettit, 2012: 300-301). Por

<sup>15</sup> Cabe recordar que el neorepublicanismo adhiere una justificación instrumental del valor de las virtudes políticas, es decir, no se defiende bajo una justificación intrínseca de las virtudes cívicas, ni tampoco sobre bases morales perfeccionistas de otro tipo. La promoción de ciudadanos virtuosos es efectuada aquí como un medio para lograr un fin valioso en sí mismo que es el de libertad política, entendida como no dominación política (Lovett, 2010: §§ 3.1. y 3.2).

otro lado, promueve la *justicia social*, entendida como el empoderamiento de los ciudadanos en su ejercicio de las libertades básicas, definidas como desprendimientos de la idea más general de libertad como no dominación. La justicia social requiere una infraestructura adecuada para el desarrollo social equitativo. La justicia social de darse, impide la dominación privada entre particulares (Pettit, 2012: 297-299).

Antes de esbozar nuestra propuesta de diseño institucional deliberativa neorepublicana, cabe introducir un somero esquema conceptual a los fines de resaltar las distancias existentes entre las posturas democráticas puestas en pugna, así como explicitar quienes son algunos de sus principales defensores:

Concepciones Democráticas	Populismo	Libertarismo	Modelo deliberativo neorepublicano participativo
Principales diferencias	Define al pueblo como un sujeto colectivo pasivo homogéneo por oposición a un grupo elitista autointeresado. Entiende a la legitimidad política como autorización deliberada del pueblo a las medidas tomadas por un líder democrático	Define al pueblo como una agregación de sujetos individuales heterogéneos autointerésados. Entiende a la legitimidad política como consentimiento real o hipotético de medidas diseñadas por una elite tecnocrática.	Define al pueblo como interacción compleja entre sujetos políticos diversos. Entiende a la legitimidad política como proceso participativo abierto y reflexivo de diálogo real entre aquellos ciudadanos afectados
Exponentes	E. Laclau, E. Adamovsky, M. Retamozo	R. Nozick, R. Shapiro, L. von Misses	J. L. Martí, F. Ovejero Lucas, P. Pettit

### Diseños institucionales deliberativos neorepublicanos

Ahora bien, una vez reconstruidos los presupuestos conceptuales y normativos existentes detrás del modelo institucional deliberativo neorepublicano, susceptible de confrontar y superar los modelos institucionales antirepublicanos populista y libertario, *resulta necesario explicitar* los instrumentos institucionales que tornan operativo y, por ende, *real*, aquel modelo superador que proponemos como aceptable y sustentable para la sociedad sudamericana del siglo XXI.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> A los fines de diseñar un aparato de justificación y evaluación filosófico sensible a las realidades políticas, consideramos necesario construir nuestra teoría normativa atendiendo al grado de reflexividad que existe en sus postulados, así como generar un principio de legitimidad política acorde, que permita evaluar la reflexividad existente entre las condiciones normativas no ideales y las normas, instituciones y medidas políticas efectivamente deliberadas y decididas (Rosanvallon, 2009, 2011).

En este marco, consideramos apropiado introducir nuevos mecanismos democráticos deliberativos reales, a saber:

1) *Diferenciación entre Jefatura de Estado y Jefatura de Gobierno*, brindando la posibilidad de ajustar su elección a consideraciones extrapartidarias y de *cursus honorum* estables, siendo la política una profesión regulada.

2) *Descentralización de los espacios de discusión política en ámbitos municipales o locales*, saliendo del federalismo negocial en el que nos encontramos e ingresando en un federalismo cooperativo dialógico. Con esta medida se desea promover una adecuada democracia deliberativa que: a) le otorgue un lugar preponderante a las provincias y municipios como actores principales del sistema político, y b) posibilite una genuina participación política de la ciudadanía en general. A su vez, implicaría que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo esté en manos de una Asamblea Ciudadana, con lo cual los poderes ejecutivo, legislativo y ciudadano, estarían fusionados, garantizando la absoluta independencia del poder judicial.

3) *Revocatoria de mandatos*, en tanto mecanismo de control ciudadano sobre la duración, y vicisitudes del ejercicio del poder político, así como proceso evaluativo constante de las medidas adoptadas por dichos representantes.

4) *Creación de un cuarto poder* constitucional autónomo (no solamente autárquico, ni un órgano extrapoderes). Este debería llevar el nombre de «Poder Ciudadano» garantizando de esta manera la concentración en un mismo órgano de composición ciudadana el control y la dirección del poder electoral y del funcionamiento de los órganos extra poderes (Defensor del Pueblo, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público, Auditoría General de la Nación, Jurado de Enjuiciamiento). Este nuevo poder desarrollaría las funciones habituales de los órganos extra poderes, aunque no pertenecería a la órbita de ninguno de los tres poderes constituidos tradicionales.

5) *La Asamblea Legislativa Nacional debiera ser Unicameral*, compuesta por un número de representantes igual por cada provincia. Entre las ventajas de esta composición podemos enumerar las siguientes: a) posibilita la igualdad política entre las reparticiones geopolíticas que conforman la nación; b) ofrece mayor coordinación entre las legislaturas provinciales y los representantes nacionales de cada Provincia; c) se discuten a profundidad las medidas de excepción o emergencia y no son decididas por la discrecionalidad de una persona, de manera que será equitativa la discusión previa al dictado de la medida; y d) previo al dictado de una norma, le correrá vista al Poder Ciudadano y a la Corte Constitucional para que se expida en dictamen no vinculante.

6) En cuanto al *diseño institucional* de control de constitucionalidad que podría adoptarse, desde un enfoque normativo de *lege ferenda*, resulta recomendable la implementación



de un mecanismo de *control de constitucionalidad ciudadano multisituado*,<sup>17</sup> el cual debería llevarse a cabo mediante *órganos extrapoderes*;<sup>18</sup> estos tendrían por función principal controlar la constitucionalidad de las normas decididas (o no decididas, inconstitucionalidad por omisión) e implementadas por dichos poderes constituidos. El carácter multisituado de este control ciudadano podría implicar, desde un enfoque normativo reformista o de *lege ferenda*, la adopción de tres tipos de controles ciudadanos (de las leyes, de las sentencias, de los decretos), cada uno de ellos dirigido a revisar las actuaciones de uno de los poderes constituidos (legislativo, judicial y ejecutivo);<sup>19</sup> y,

7) La incorporación explícita en el texto constitucional de una cláusula donde se establezca como obligatoria una *dinámica de interacción entre poderes constituidos de tipo dialógica*, en reemplazo de la existente lógica agonista, propia del denominado sistema de frenos y contrapesos. Dicha lógica dialógica promovería la existencia de continuas y genuinas deliberaciones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, todo ello bajo la atenta mirada de aquellos órganos ciudadanos extra-poderes.

Estas siete medidas tienden, aislada o conjuntamente, a respetar las lecciones, requisitos o implicancias normativas de la adopción de una concepción neorepublicana participativa del concepto de democracia deliberativa.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Con el calificativo de multisituado nos referimos aquí a la posibilidad de que el control deliberativo de constitucionalidad no se dé únicamente en una de las unidades de decisión del sistema democrático deliberativo, sino en varias de ellas. Esta redistribución de la tarea del control de constitucionalidad responde a dos enfoques normativos complementarios: a) un *enfoque sistémico* de la democracia deliberativa, conforme el cual debe evaluarse el efectivo cumplimiento de una meta política, analizando el funcionamiento integrado de todos los engranajes (unidades de decisión) que integran dicho sistema democrático deliberativo, y no de uno solo de ellos; y b) un *enfoque epistémico* de la democracia deliberativa, conforme el cual a mayor cantidad de ciudadanos puedan intervenir en el proceso de deliberación y decisión democrático, mayor razonabilidad tendrá el producto de dicho proceso.

<sup>18</sup> Siendo sobreexigente un escenario político donde se obliga a todos los ciudadanos, en calidad de poder constituyente derivado, a deliberar sobre la constitucionalidad de todas y cada una de las normas legales, surge como razonable la instrumentación de unidades de deliberación y decisión ciudadanas representativas de la población general, las cuales se avoquen a tal tarea de control. La instrumentación de órganos ciudadanos extrapoderes de control de constitucionalidad debe ubicarse en un plano intermedio, entre los órganos políticos fijos (poderes constituidos) y las asambleas ciudadanas deliberativas generales auto-convocadas. Los órganos ciudadanos extrapoderes responde adecuadamente a las exigencias propias de un sistema democrático representativo.

<sup>19</sup> En relación al control de constitucionalidad ciudadano de las *leyes*, consideramos podría efectuarse por una comisión permanente especial constituida en el seno del Poder Legislativo, la cual podría denominarse Comisión Ciudadana Constitucional (CCC). Los integrantes de la comisión ciudadana serían elegidos periódicamente por sorteo. En cuanto al control de constitucionalidad ciudadano de las *sentencias judiciales*, sostenemos que el mismo podría efectuarse por un tribunal ciudadano el cual reemplazaría al modelo de CJC. El mismo estaría compuesto por jurados, es decir ciudadanos, quienes se elegirían por sorteo de una lista de inscriptos voluntarios. En lo atinente al control de constitucionalidad ciudadano de los *decretos ejecutivos*, el mismo podría efectuarse de forma previa y posterior a la sanción de todo decreto emanado del Poder Ejecutivo que pretenda sentar una regla o norma general, sea o no reglamentaria. El órgano encargado de efectuar dicho control podría ser aquella comisión constituida en el seno del Poder Legislativo, que hemos denominado Comisión Ciudadana Constitucional (CCC).

<sup>20</sup> En este sentido, consideramos que nuestras propuestas de diseño institucional satisfacen los criterios de corrección que debe cumplir el proceso democrático deliberativo: a) información; b) equilibrio sustantivo; c) diversidad; d) concientización; y e) igual consideración (Fishkin, 2011: 34).

Dado el carácter complejo de esta propuesta normativa, consideramos apropiado efectuar *dos observaciones generales*.

En primer lugar, en cuanto al requerimiento neorepublicano de *promocionar ciudadanos virtuosos* como un *medio* para lograr un *fin valioso en sí mismo*, que es el de la libertad política, corresponde efectuar dos aclaratorias. Por un lado, la concepción de virtud y de libertad política defendida desde una concepción deliberativa neorepublicana participativa dista en mucho de la asumida desde el modelo democrático antiparticipativo, sea populista o libertario. La virtud política, para los antiparticipativistas es pensada únicamente o centralmente como un resultado de ciertos arreglos institucionales formales y predicable de un número reducido de ciudadanos especialmente formados (Velasco Gómez, 2006). *A contrario sensu*, los neorepublicanos consideran que la virtud política constituye el corolario de un proceso constructivo siempre abierto, no naturalizado, de aprendizaje dialógico emancipador entre todos los ciudadanos (Martí, 2007). La libertad política es definida por los antiparticipativistas como no interferencia en el plan de vida privado de los ciudadanos, mientras que en la acepción neorepublicana se define como no dominación política de unos ciudadanos sobre otros, o bien del Estado sobre los ciudadanos (Ovejero Lucas, 2008, 2016). Por otro lado, cabe diferenciar dos versiones al interior de la tradición republicana: una elitista, de tipo perfeccionista o paternalista, conforme a la cual solo algunos ciudadanos poseen las capacidades epistémicas, materiales, y espirituales como para desempeñarse adecuadamente en materia política, y otra cívica, de tipo antiperfeccionista o antipaternalista, según la cual todos los ciudadanos poseen o debieran poseer cierto grado mínimo o suficiente de recursos intelectuales, morales y empíricos para debatir y decidir asuntos políticos. Los arreglos institucionales propios del constitucionalismo del siglo XVIII y XIX que oficiaron como un filtro, embudo, criba, o límite a las preferencias políticas de la mayoría de los ciudadanos, debe ubicarse al interior de la primera versión, de tipo antiparticipativa elitista, mientras que los mecanismos institucionales dialógicos reflexivos propuestos en este trabajo, caben alojarse en la segunda versión, de tipo participativa cívica (Martí, 2006, 2007).<sup>21</sup>

En segundo lugar, los arreglos institucionales propuestos aquí como legítimos, justos, aceptables y sustentables, desde una concepción neorepublicana, no deben pensarse como continuación del proyecto moderno de incorporar instituciones agregativas, mera-

<sup>21</sup> En la primera versión republicana, de tinte elitista, la virtud política asume un valor inherente, es decir, es valiosa en sí misma y se presupone dada por naturaleza, o desarrollada por medios extraordinariamente valiosos, mientras que conforme la segunda versión republicana de tintes cívicos, la virtud política asume un valor instrumental entendida como el desarrollo constante de ciertas capacidades argumentativas en pos de una finalidad última de tipo emancipadora. De este modo, mientras que, en la versión republicana elitista, se evalúa el carácter y personalidad de los agentes políticos, en tanto rasgos naturales o predeterminados, en la versión republicana cívica se evalúan los procedimientos deliberativos y la calidad de los argumentos ensayados durante su devenir (Martí, 2006; Lovett, 2010).

mente consultivas, verticales, no dialógicas, retóricamente denominadas de *democracia semidirecta*. Los diseños institucionales deliberativos aquí ofrecidos, permitirían un genuino diálogo entre ciudadanos y representantes, asumiendo que la legitimidad de los procesos y resultados políticos depende de la calidad argumentativa y respeto por la participación deliberativa de los ciudadanos. Los mal llamados institutos de democracia semidirecta, no hacen más que reforzar las asimetrías entre representantes y representados, y neutralizar los genuinos y complejos debates ciudadanos, limitando todo intercambio a opciones simpatistas, amén de ser casi siempre de carácter no vinculante.

### **Argumentos normativos en defensa del modelo deliberativo neorepublicano**

Habiendo presentado los presupuestos e implicaciones institucionales del modelo deliberativo republicano, procederemos a continuación a esgrimir argumentos de peso en defensa de su adopción.

Pueden esgrimirse tres tipos de argumentos generales en defensa de una concepción deliberativa neorepublicana, a saber: 1) un argumento normativo-epistémico (sustantivo-procedimental), relativo a que asume la mejor concepción democrática posible; 2) un argumento normativo sustantivo, en cuanto a que adopta el mejor concepto de libertad política; y 3) un argumento normativo-contextual relativo a que promueve el diseño institucional más aceptable y sustentable.

En cuanto al primer tipo de argumento, pueden esgrimirse al menos siete (7) razones en defensa de una concepción deliberativa neorepublicana, a saber: a) tutela adecuadamente el principio de igual consideración y respeto de todos los ciudadanos; b) permite avizorar alternativas políticas disímiles a las ya contempladas y establecidas; c) posibilita corregir errores lógicos y empíricos; d) obliga a revisar, moderar, o eliminar prejuicios valorativos; e) posibilita la comprensión y entendimiento entre ciudadanos que defienden posturas contrapuestas o disímiles; f) obliga a dar razones mediante las cuáles justificar posturas; g) posibilita la existencia de un genuino proceso colectivo de aprendizaje político; y h) promueve el respeto mutuo entre ciudadanos (Gutmann y Thompson, 1996; Martí, 2006, Gargarella, 2014a).

En relación con el segundo tipo de argumento, cabe señalar que el valor político central, bajo una concepción democrática deliberativa neorepublicana, es el de la libertad política entendida como no dominación (pública y privada) (Pettit, 2012: 5-8, 26-74). En contraposición, la concepción populista propone una definición negativa entendida como no interferencia con la decisión estatal del líder soberano y el libertarismo también asume una definición negativa del valor *libertad política*, entendido como no interferencia en el plan de vida individual de cada ciudadano.

*¿En qué sentido aventaja el concepto de libertad política neorepublicano al adoptado por el populismo y el libertarismo?*

Al respecto, cabe señalar que la definición negativa ofrecida por el populismo permite ambos tipos de dominaciones (pública y privada). Permite la dominación pública en virtud de que la voluntad del jefe del Estado domina la voluntad de los ciudadanos que conforman la sociedad civil, y la dominación privada, en tanto promueve una lucha agónica e incluso armada entre ciudadanos para obtener el poder político. Por otro lado, la definición negativa del valor *libertad política* asumida por el libertarismo permite la dominación privada, ya que el Estado no despliega aquellas acciones positivas necesarias para combatir o morigerar el inicial y desigual reparto de lo sensible y simbólico entre ciudadanos.

En lo atinente al tercer tipo de argumento, consideramos que el diseño institucional promovido por la concepción deliberativa neorepublicana posee ciertas ventajas, entre las cuáles caben destacar las siguientes: i) el diseño constitucional mixto impide que uno de los poderes constituidos imponga su voluntad sobre los restantes, permitiendo cierto equilibrio entre los órganos de gobierno; ii) al otorgar mayor poder de decisión y control a los ciudadanos, garantiza una mayor legitimidad política de las medidas, normas, e instituciones adoptadas por los representantes; iii) al tener por objetivos políticos primordiales, procurar el respeto mutuo entre ciudadanos, y resolver de manera equitativa los desacuerdos, permite que las medidas, normas e instituciones de gobierno adoptadas gocen de mayor aceptabilidad política; iv) al adoptar una modalidad dialógica de interacción entre poderes constituidos, promueve una mayor y mejor deliberación política, evitando caer en las falencias propias de los sistemas agonales (frenos y contrapesos) y legalistas (separación estricta de poderes); y v) en el marco de una sociedad política fuertemente dominada por aparatos políticos demagógicos caudillistas (populismo) y grandes elites comerciales (libertarismo), el neorepublicanismo promueve una ciudadanía mejor informada, brinda espacios y herramientas necesarias para la no dominación discursiva de los poderes opacos por sobre los ciudadanos, lo cual es consistente con el valor legitimidad democrática, e impide la dominación económica de unos ciudadanos sobre otros, lo que resulta coherente con el valor justicia social.

### **Algunas ventajas empíricas de adoptar un modelo deliberativo neorepublicano**

Finalmente, en el presente apartado, explicitaremos sucintamente ciertos argumentos específicos en defensa de la *aceptabilidad* y *sustentabilidad* hipotéticas de este modelo deliberativo neorepublicano. Con ese objetivo, introduciremos dos conceptos fundamentales: aceptabilidad y sustentabilidad, hipotéticas. Ambos conceptos trabajan en el plano del diseño institucional no ideal, es decir real, dejando para el plano ideal de los valores políticos el empleo de los criterios de *legitimidad* y *estabilidad* normativas.

La *aceptabilidad hipotética* debe ser entendida como la valoración positiva de un determinado arreglo institucional por parte de los ciudadanos. Si goza de aceptabilidad, el diseño institucional no ideal concreto brinda razones para la acción suficientes como para implementarlo o adoptarlo en determinada sociedad política real (Daguerre, 2009, 2010).

La *sustentabilidad hipotética* refiere a la durabilidad en el tiempo y adaptación a ciertos factores contextuales de un determinado arreglo institucional en una sociedad política real y concreta. Si goza de sustentabilidad, el diseño institucional no ideal concreto brinda razones para la acción suficientes como para mantenerlo o sostenerlo en determinada sociedad política real (Daguerre, 2009, 2010).

Al respecto de cuáles argumentos concretos ofreceremos a favor de la *aceptabilidad* y *sustentabilidad* de un sistema constitucional deliberativo de tipo neorepublicano, cabe destacar los siguientes cuatro: a) *argumento práctico constitucional*: existe una marcada tradición constitucional en Sudamérica en materia de formas de gobierno, y su correlativa práctica, que posee más de cien años, la cual promueve un ejecutivo fuerte; b) *argumento teórico normativo*: ante un contexto político actual desfavorable, resulta totalmente desaconsejable desde una perspectiva teórica normativa ideal y no ideal, la implementación directa, en un solo paso, de un ideal político, entendido este último como aquel estado perfecto institucional de cosas a proveer, habida cuenta de que la aplicación de un ideal político, de forma no gradual y sin consideraciones de contexto, conlleva necesariamente resultados indeseados o no permite alcanzar la efectividad o estabilidad deseadas; c) *argumento de funcionamiento institucional*: el sistema parlamentario bicameral clásico o reformado, no promueve necesariamente una mayor y mejor participación deliberativa ciudadana, ni resultados políticos evidentemente más valiosos en términos epistémicos o morales, sino que permite un adecuado o relevante proceso de negociación agregativa entre los poderes políticos constituidos, colocando en definitiva a la voluntad del poder legislativo nacional por sobre la de los ciudadanos representados; y d) *argumento epistémico*: en condiciones epistémicas para nada ideales, dada una sociedad política anómica, impulsiva, personalista como la sudamericana en general, la implementación abrupta, en un solo paso, de un sistema deliberativo parlamentario, será en el mejor de los casos rápidamente matizada o acotada en su alcance y efectividad, y en el peor de ellos, retóricamente empleada para continuar con las prácticas políticas ciudadanas y gubernativas ya instaladas.

## Conclusión

Teniendo por contexto teórico-práctico el complejo y gradual traspaso de un momento autoritario a un momento democrático, ocurrido en el cono sur de Sudamérica desde mediados de la década de los 80 en adelante, hemos explicitado los caracteres, objeciones políticas y aporías impolíticas propias de dos modelos democráticos denostables asumidos

por las instituciones políticas sudamericanas: el populismo y el libertarismo. Por un lado, los gobiernos democráticos populistas avasallaron el valor *legitimidad política*. Por el otro, los regímenes democráticos libertaristas vilipendiaron el valor *justicia social*. Hemos denunciado que ambos tipos de gobierno se han alternado cíclicamente evidenciando una aparente, aunque acuciante, paradoja democrática, la cual sentencia: a mayor justicia social menor legitimidad, y a mayor legitimidad menor justicia social, dando con ello lugar a un *momento impolítico contemporáneo o ciclo antirepublicano*.

En respuesta a este escenario político actual, es que en este trabajo hemos propuesto la adopción en Sudamérica de una concepción *democrática deliberativa neorepublicana*, en tanto perspectiva superadora de las objeciones políticas y aporías impolíticas endilgadas a los modelos populista y libertarista.

El modelo político superador propuesto ofrece, a nuestra consideración, ostensibles ventajas normativas y empíricas, particularmente atractivas para las condiciones normativas no ideales que definen a nuestras democracias sudamericanas contemporáneas. Ello nos ha permitido esbozar ciertas propuestas concretas de reforma institucional, las cuales pueden ser consideradas de forma aislada o conjunta, siendo en ambos casos consistentes y coherentes con el fin político perseguido: *evitar, reducir o eliminar la dominación política* ejercida por unos sujetos sobre otros.

En refuerzo de nuestra particular respuesta política normativa, vale atender a lo señalado por teóricos políticos de la talla de G. Pisarello, J. Nun, R. Mangabeira Unger, y P. Rosanvallon.

En primer lugar, ante este escenario acuciante pero aparentemente paradójico, G. Pisarello esboza *dos claves de respuesta adecuada*, a saber: a) aprendizaje situado (contextualismo); y b) aprendizaje dialógico o intersubjetivo (reflexividad) (Pisarello, 2012: 205). En segundo lugar, J. Nun señala que la respuesta adecuada debe ser equilibrada, responder a un justo término medio, desarrollando formas institucionales de democracia directa y mecanismos de diálogo y cooperación entre ciudadanos (Nun, 2000: 178). En tercer lugar, R. Mangabeira Unger advierte la necesidad de *multiplicar y flexibilizar los mecanismos de representación política*, siendo fundamental contar con una constante y genuina participación cívica. Solamente una ciudadanía activa y consciente de sus necesidades, que actúa y delibera, puede oponerse como límite deseable y efectivo a los intereses corporativos de ciertos poderes opacos, es decir a los intereses de las elites económicas vigentes (Mangabeira Unger, 1999: 68). En cuarto lugar, P. Rosanvallon señala que para responder adecuadamente a las aporías de la democracia impolítica contemporánea debemos *consolidar la contrademocracia y repolitizar la democracia*. Este doble objetivo contribuiría a superar el

hiato entre una forma política y una forma despolitizada (Rosanvallon, 2011: 288).<sup>22</sup> En virtud de ello, puede afirmarse que nuestra particular respuesta política normativa ante aquel indeseable momento impolítico contemporáneo, pareciera ser compartida por numerosos y relevantes teóricos políticos.

Atendiendo a lo hasta aquí señalado resulta pertinente enunciar ciertas *conclusiones*, las cuales deben tenerse por provisorias: a) la propuesta populista en su intento de promover justicia social clausura la necesaria multiplicación de los tiempos, sujetos e instancias democráticas, necesarias para evitar la dominación de unos sujetos sobre otros, defendiendo y promoviendo una concepción pasiva, simplista y reducida de la soberanía popular, a la par que confiere un desmesurado poder a un líder político decisionista; b) la propuesta libertaria, en su intento de promover legitimidad política, clausura la necesaria multiplicación de los tiempos, sujetos e instancias democráticas, necesarias para evitar la dominación de unos sujetos sobre otros, defendiendo y promoviendo una concepción restringida, elitista e individualista de soberanía popular, a la vez que otorga preeminencia a los intereses de quienes dirigen el mercado de bienes y servicios; c) desde el retorno a la democracia en Sudamérica, ambos modelos democráticos antirepublicanos se han alternado cíclicamente, a lo cual contribuyó la inexistencia o ineficiencia de propuestas políticas genuinamente alternativas y superadoras, que fueren deseables y practicables; y d) la propuesta deliberativa neorepublicana aquí defendida promueve adecuadamente los valores políticos de justicia social y legitimidad democrática, atendiendo eficazmente al contexto de situación normativo no ideal sudamericano actual, el cual resulta signado por la dominación política de unos sujetos sobre otros.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo de investigación no ha intentado clausurar el debate sino ampliarlo aportando ciertas herramientas teóricas para afinar los argumentos empleados. En definitiva, el juicio epistémico acerca de la legitimidad y estabilidad normativa, así como sobre la aceptabilidad y estabilidad hipotéticas del modelo democrático deliberativo neorepublicano, dependerá de la reflexiva consideración de aquellos sujetos políticos sudamericanos específicamente autodefinidos como afectados. En este sentido,

<sup>22</sup> Por un lado, para consolidar la contrademocracia se deben implementar mecanismos democráticos de veto, obstrucción, control y evaluación no fragmentados, es decir coordinados hacia fines o metas políticas comunes, debiendo ser estas últimas determinadas por el diálogo entre ciudadanos y no impuestas acriticamente desde una institución vertical. Estos mecanismos deben ser flexibles, ubicándose en un punto intermedio entre un extremo plenamente informal y doxástico y otro plenamente formal, estrictamente reglamentado (Rosanvallon, 2011: 289). Por otro lado, para repolitizar la democracia, debemos reconstruir la visión de un mundo común de sentido, superando la fragmentación, disgregación y moderando la desconfianza en el sistema político. Para ello la democracia debe repensarse no tanto como un ideal moral abstracto inalcanzable o como un procedimiento sub-óptimo de supervivencia humana, sino como una práctica, como una actividad constante, un trabajo intersubjetivo donde las condiciones de posibilidad se construyan mediante las actitudes y acciones diarias de una multiplicidad de sujetos legítimos aunados por una historia conflictiva en común (Rosanvallon, 2011: 294-299). Para alcanzar este objetivo se requiere repensar el lenguaje democrático, construir nuevos símbolos políticos entorno al poder ciudadano y testear nuestra sensibilidad y responsividad frente a las diferencias sociales que nos impiden tratarnos con igual consideración y respeto (Rosanvallon, 2011: 295).

el presente trabajo de historia política conceptual contemporánea debe ser tenido por un genuino y consciente ejercicio científico constructivista neorepublicana, es decir debe entenderse como un humilde aporte al objetivo último de prevenir, reducir o eliminar la dominación política, incluso aquella que pretenda ser ejercida entre, sobre o por académicos.

## Referencias bibliográficas

- Bosoer, Fernando** (2000). «Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el 'decisionismo' de los años '90: viejos y nuevos príncipes», en Tomás Várnagy, Fortuna y Virtud en la República Democrática. *Ensayos sobre Maquiavelo*, Clacso, pp. 115-126, Buenos Aires.
- Canovan, Margaret** (2001). «Populism», en P.B. Clarke y J.Foweraker, *Encyclopedia of Democratic Thought*. Routledge, pp. 674-687, New York.
- Daguerre, Martín** (2009). «La relación entre ética y política en el Liberalismo igualitarista de Rawls y Dworkin: el problema de la fuerza categórica», en *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 32, pp. 627-646, Madrid.
- Daguerre, Martín** (2010). «Sobre la estabilidad y la fuerza categórica del republicanismo de Pettit», en *Isonomía*, n° 33, pp. 147-168, México D.F.
- Dahl, Robert** (1997). *Democracy and its critics*, New Haven, Yale U.P.
- De La Torre, Carlos** (2010). «Populismo y democracia», en *Cuadernos del Cendes*, año 27, n° 73, Tercera época, pp. 171-184, Caracas.
- De La Torre, Carlos** (2013). "El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo", en *Revista Nueva Sociedad*, n° 247, pp. 120-137, Caracas.
- Dryzek, John** (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, Oxford U.P.
- Flax, Javier** (2004). *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Flax, Javier** (2011). «El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner», en *Revista Diálogo Político*, año XXVIII, n° 2, pp. 175-200, Buenos Aires.
- Gargarella, Roberto** (2014a). «El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos», en R. Gargarella, comp., *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*, pp. 119-158, Buenos Aires. Siglo XXI Editores,
- Gargarella, Roberto** (2014b). *La sala de máquinas de la Constitución*, Buenos Aires, Katz.
- Greppi, Andrea** (2012). *La democracia y su contrario*, Madrid, Trotta.
- Guariglia, Osvaldo** (2011). «La Democracia en América Latina: la alternativa entre populismo y democracia deliberativa», en *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, n° 44, pp. 57-72, México D.F.
- Habermas, Jürgen** (1998). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- Laclau, Ernesto** (2005). *La razón populista*, Buenos Aires, F.C.E.
- Lovett, Frank** (2010). «Republicanism», en <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/republicanism/>, consultado el 10/3/2013.
- Mangabeira Unger, Roberto** (1999). *La democracia realizada. La alternativa progresista*, Buenos Aires, Manantial.
- Martí, José Luis** (2006). *La República Deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid, Marcial Pons.



- Martí, José Luis** (2007). «Republicanism and Democracy: Principios básicos de una República Deliberativa», en Arango, R., ed., *Filosofía de la Democracia. Fundamentos Conceptuales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 147-166.
- Negretto, Gabriel** (1994). «El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción», *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), n° 4, pp. 1-16, Buenos Aires.
- Nino, Carlos Santiago** (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Novaro, Marcos** (2011). «Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina» en Revista *Diálogo Político*, año XXVIII, n°2, pp. 201-226, Buenos Aires.
- Nun, José** (2000). *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- O' Donnell, Guillermo** (2009). *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo.
- O' Donnell, Guillermo** (2011). *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ovejero Lucas, Félix** (2008). *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo*, Madrid, Katz.
- Ovejero Lucas, Félix** (2016). «Democracia Ideal y Política Real», en Revista *Claves de Razón Práctica*, n° 220, pp. 26-40, Madrid.
- Parkinson, John, Jane Mansbridge et al.**, (2012). *Deliberative Systems*, Oxford, Oxford U. P.
- Peruzzotti, Enrique** (2012). «El derecho a un buen estado», en Revista *Temas y Debates*, año 16, n° 24, pp. 75-83, Buenos Aires.
- Pettit, Philip** (2012). *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge U. P.
- Pisarello, Gerardo** (2012). *Un largo Terridor: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Poguntke, Thomas y Paul Webb** (2005). *The presidentialization of politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford U.P.
- Quiroga, Hugo** (2008). «Los vaivenes de la democracia argentina», en *Cuadernos de Estudios Latino-Americanos*, n° 6, pp. 53-89, Bogotá.
- Rawls, John** (1996). *Political Liberalism*. New York, Columbia U. P.
- Reigadas, María del Carmen** (2009). «El debate de la post-transición democrática en América Latina. Política expresiva, neopopulismo y calidad institucional», en Jutta Wester y C. Pérez Zavala, ed., *Homenaje a Dorando Michelini, Icala*, pp. 247-272, Río Cuarto.
- Retamozo, Martín** (2014). «Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino», en *Colombia Internacional*, n° 82, pp. 221-258, Bogotá.
- Rosanvallon, Pierre** (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial.
- Rosanvallon, Pierre** (2011). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial,
- Røstbøll, Christian** (2008). *Deliberative Freedom. Deliberative Democracy as Critical Theory*, New York, State University of N.Y. Press.
- Souroujon, Gastón** (2012). «Modernización y autoritarismo y El Estado burocrático autoritario de O'Donnell. Una nueva lectura para comprender las claves del dilema argentino», en Revista *Temas y Debates*, año 16, n° 24, pp. 147-156, Buenos Aires.
- Vallentyne, Paul** (2010). «Libertarianism», en <http://plato.stanford.edu/entries/libertarianism/>, Visto: 20/02/2012.
- Velasco Gómez, Ambrosio** (2006). *Republicanism and Multiculturalismo*, México D.F., Siglo XXI Editores.

## Gobernanza de políticas públicas saludables en los ámbitos locales: una propuesta para el debate\*

JORGE MANDL STANGL \*\*

pp. 65-86

### Resumen

Este artículo pretende compendiar algunos elementos teóricos y prácticos relacionados con el proceso de gobernanza democrática local para gestionar políticas públicas saludables, planteando la posibilidad de abordar un conjunto de condiciones y tendencias presentes en los gobiernos y las comunidades. Además de describir las correlaciones entre los elementos constitutivos y las modalidades, expone un ciclo de interacciones deliberativas que responden estratégicamente a la construcción de la realidad, el fortalecimiento de estructuras y mecanismos de asociación local, la socialización de las instituciones y la conducción y redistribución del poder;. Con ello se aspira poder actuar sobre los determinantes sociales de la salud, privilegiando la equidad y justicia social en defensa de los derechos humanos. Finalmente, se sugiere un modelo integral sustentado en la propuesta de Marc Hufty y las modalidades de interacción planteadas por Kickbusch y Gleicher.

### Palabras clave

Políticas públicas saludables / Salud en todas las políticas / Gobernanza democrática local

### Abstract

This article aims to summarize some theoretical and practical elements related to the process of democratic governance to manage healthy public policies, outlining the possibility of addressing a set of conditions and trends in Governments and communities. In addition to describing the correlations between the constituent elements and modalities, outlines a cycle of deliberative interactions that respond strategically to the construction of reality, the strengthening of structures and mechanisms of the local Association, the socialization of institutions, and the driving and redistribution of power; for action on the social determinants of health, privileging equity and social justice in defense of human rights. Finally, suggest a holistic model based on the proposal of Marc Hufty and modalities of interaction raised by Kickbusch and Gleicher.

### Key words

Healthy Public Policies / Health in all Policies / Local Democratic Governance

\* Artículo basado en la Tesis de Doctorado en Ciencia Política, intitulada «Nuevas prácticas y significados en políticas públicas saludables en los ámbitos locales de Venezuela: un modelo de gestión»; aprobada el 16 de noviembre de 2015 con calificación Sobresaliente, Mención: Publicación, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Maracaibo.

\*\* Doctor en Ciencia Política por La Universidad del Zulia (LUZ). Especialista en Salud Pública (UCV). Médico Cirujano (LUZ). Correo-e: jorge\_mandl@yahoo.com

## Introducción

La complejidad de los factores sociales, políticos, económicos y ambientales que influyen en las desigualdades en el sector de la salud, y el hecho de que la mayoría de tales factores se encuentra fuera de su jurisdicción, requiere nuevos modos de participación política para promover procesos conducentes a cambios en la manera de tomar decisiones para la salud y el bienestar con el fin de alcanzar un desarrollo integral sostenible, con equidad y justicia social (Barr *et al.*, 2008). El enfoque de *Salud en Todas las Políticas*, planteado por la Organización Mundial de la Salud, pretende sentar las bases para lograr este objetivo, creando alianzas para la implementación de políticas entre niveles de gobierno, la ciencia y la academia, empresas privadas, organizaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales. El fin es el de generar co-beneficios a favor de la salud colectiva y cerrar la brecha de inequidad, en particular para las comunidades vulnerables (OMS, 2010). En este sentido, una respuesta convincente demanda una discusión que va más allá de los mecanismos formales o informales del Estado: abarca los procesos de acción social en que una sociedad en su conjunto, organiza y gestiona sus asuntos para lograr cambios positivos en salud, construyendo articulaciones y vínculos entre distintos actores y estructuras (Olavarría, 2007).

Una gobernanza eficaz se refiere a la calidad de estos procesos de acuerdo a un conjunto de características como la legitimidad democrática y la consolidación de la práctica del poder que surjan de las necesidades del bien común; la pertinencia e integralidad en las estrategias y tácticas para contribuir de forma efectiva en las decisiones y competencias de la gente; la coordinación intersectorial para regularizar las relaciones entre los diferentes actores; la transparencia en la comunicación de la información y en la rendición de responsabilidades; la sustentabilidad en las alianzas entre la ciudadanía y los poderes públicos para el cabal ejercicio de los compromisos compartidos; y el acuerdo para redefinir los roles que ambos desempeñan (Brody, 2009).

El ámbito privilegiado para desarrollar estos procesos es el que se encuentra más cercano de la gente. El municipio hace referencia a un espacio micro-social identificable, reconocido e integrado por actores individuales, colectivos, sociales e institucionales, en el que se aprende a discernir y elegir el bien común, se cultiva la cohesión social y se prepara a las personas para actuar colectivamente a favor del desarrollo de todos (Castro y Evangelista, 1998). Asimismo, es en este espacio donde las regulaciones y normas sirven a un doble propósito: por un lado, provee los instrumentos para la ejecución de aspectos concretos de las políticas nacionales; y por el otro, constituye una herramienta para la toma de decisiones políticas, adaptándolas a las necesidades locales.

Una buena gobernanza para la salud y el bienestar en los ámbitos locales debe vincular los elementos constitutivos observables en los diferentes momentos de acción colectiva, así como agrupar diversas interacciones que producen estas condiciones y sus consecuencias (Hufty *et al.*, 2006). Las variables que se utilizan para abordar el proceso responden a cómo el Estado<sup>1</sup> y la Comunidad<sup>2</sup> afrontan estratégicamente los problemas, las opciones que toman sobre las artilugios utilizados, los actores participantes, las instancias de gobierno y de la comunidad que intervienen y cuando se asocian (Bursztyn *et al.*, 2010)

Este ensayo pretende, a partir de una revisión sistemática, desentrañar algunos elementos teóricos extraídos de lecciones relacionadas con el proceso de gobernanza del Proyecto *Municipios Hacia la Salud*,<sup>3</sup> impulsado en 64 municipios de Venezuela entre 1994-1999. Este se hizo con base en propuestas de acción desde la gestión municipal y se sustentó en el liderazgo de los alcaldes, con el objeto de expandir los logros en salud mediante el empoderamiento colectivo para mejorar las oportunidades en el acceso a la educación, la seguridad alimentaria, el saneamiento básico, el trabajo, la vivienda, el saneamiento ambiental, entre otros.

Inicialmente, plasmamos una breve caracterización sobre políticas públicas saludables y salud en todas las políticas a partir del discurso y práctica propuestas en Conferencias Internacionales desarrolladas sucesivamente. Luego, se abordan las perspectivas contemporáneas del concepto de gobernanza, haciendo énfasis en los territorios locales y, finalmente, se considera una aproximación teórico-metodológica de un modelo para su aplicación ulterior como herramienta en la toma de decisiones políticas para salud y bienestar. Con este planteamiento, procuramos formular el reto de futuras investigaciones sobre la temática presentada en el desarrollo de políticas de salud en todos los sectores y organizaciones.

<sup>1</sup> El Estado entendido como «un espacio de condensación de una relación de fuerzas, como regulador de las relaciones sociales y factor de cohesión en una formación social» (Belmartino, 1992: 123). «La tendencia moderna es a reglamentar también las relaciones de producción donde protege al individuo de otros económicamente poderosos, y debe mostrarse como el concertador de alianzas, a través de las reglas del juego político, entre el Estado, el mercado y la sociedad, quienes deben tener una visión conjunta de lo que significa impulsar un desarrollo social sostenible» (Martínez, 2000:132).

<sup>2</sup> Comunidad definida como «conjunto de personas que comparten la misma cultura, valores y normas, y están organizadas en una estructura social conforme al tipo de relaciones que han desarrollado a lo largo del tiempo y que pueden modificarse en el futuro. Sus miembros tienen conciencia de su identidad como grupo y comparten necesidades comunes y el compromiso de satisfacerlas» (OMS, 1998: 15).

<sup>3</sup> Municipios Hacia la Salud conceptualizado como «una intervención organizada de entes gubernamentales, no gubernamentales y fuerzas vivas de la sociedad civil en general los cuales invierten recursos y esfuerzos con el fin de alcanzar una nueva cultura en salud a través de acciones concertadas dirigidas a mejorar las oportunidades de vida, estableciendo una relación armoniosa con el entorno físico y natural, modificando estilos de vida individuales y colectivos en la búsqueda de equidad, solidaridad, universalidad, co-gestión social y la convivencia para fortalecer la democracia» (Oletta *et al.*, 1999: 76-7).

## **De Políticas Públicas Saludables a Salud en Todas las Políticas**

Inicialmente, la expresión *Políticas Públicas Saludables* sirvió de título para la Meta n° 13 de los objetivos de políticas de *Salud Para Todos* de la Oficina Regional para Europa de la OMS, en 1984 (OMS, 2000). Este concepto también se identificó como el primero de los cinco elementos clave de Promoción de la Salud delineados en la Carta de Ottawa (OMS, 1986).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), tales políticas «se caracterizan por una preocupación explícita por la salud y la equidad en todas las áreas de la política, y por una responsabilidad sobre su impacto en la salud. Dicha política posibilita o facilita a los ciudadanos hacer elecciones saludables y convierte los entornos sociales y físicos en potenciadores de la salud» (OMS, 1998:24).

En 1988, en la Segunda Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud en Adelaide (OMS, 1988) se señaló la importancia de lograr una mayor concienciación sobre las consecuencias en salud de las decisiones políticas y las prácticas organizativas de distintos sectores, como la agricultura, la educación, las finanzas, el trabajo, entre otros. Por tanto, la salud debe figurar en la agenda política de todos los ámbitos y a todos los niveles del gobierno, enfatizando la necesidad de mejorar las oportunidades para que la gente pueda tomar decisiones sanas mediante un movimiento promotor de procesos autónomos que conduzcan a cambios conductuales desde el Estado y desde la Comunidad.

La Declaración de Sundsvall en la Tercera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud (OMS, 1991), introdujo la dimensión política en el debate de la salud, exigiendo a los gobiernos garantizar la participación democrática en la toma de decisiones y la descentralización de responsabilidades y recursos, a fin de lograr un desarrollo sostenible. En 1992, en la Conferencia Internacional de Promoción de la Salud en Santa Fe de Bogotá (OPS, 1992a), se destacó la importancia de la equidad y la solidaridad en la salud para eliminar diferencias innecesarias, evitables e injustas que restringen las oportunidades para acceder al Estado de Derecho.

Posteriormente, ese mismo año, en la Primera Conferencia de Promoción de la Salud del Caribe en Puerto España (OPS, 1992b) se enfatizó en la importancia de las consideraciones multisectoriales y multidisciplinarias para la formulación de normas públicas saludables, con alianzas entre los distintos sectores. Asimismo, en la Declaración de Yakarta, Cuarta Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud (OMS, 1997), se reafirmaron los vínculos entre la salud y el desarrollo social y económico. Se trata de un concepto que considera el desarrollo como un proceso integral de ampliación de las oportunidades para las personas, grupos sociales y comunidades que comparten un territorio específico, generado a partir de la movilización de las distintas capacidades y recursos de la propia población, a favor del bien común, desde el punto de vista social, económico y político.

Las principales propuestas enunciadas en la Quinta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud en México (OMS, 2000) consideraron la construcción de ciudadanía, el disfrute de la vida, el desarrollo social y económico, y la equidad, fundamentados en la participación social y comunitaria, como elementos claves para contribuir en la consolidación de una cultura de salud; cultura esta soportada, no sólo en la demanda de derechos, sino principalmente en responsabilidades orientadas a actuar sobre los factores que afectan su salud, lo que se materializa con voluntad política.

Los enunciados en la Sexta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud en Bangkok (OMS, 2005) identificaron las acciones, los compromisos y las promesas necesarias para abordar los determinantes de la salud en un mundo globalizado, proceso caracterizado por cambios en quienes detentan el poder, en las formas de este y en su uso. Ello ha llevado a la discusión de nuevos modos de participación política entre la sociedad civil y las alianzas público-privadas y de autoridad, es decir, el gobierno.

La propuesta de Adelaida en 2010, aborda la necesidad de un nuevo contrato social entre todos los sectores para hacer avanzar el desarrollo humano, la sostenibilidad y la equidad, así como para mejorar los resultados en salud (OMS, 2010). Esta declaración precisa que para instaurar este proceso de integración es necesario: asociaciones consistentes que reconozcan los intereses mutuos y metas compartidas entre sectores y actores que presentan problemas comunes relacionadas con las inequidades existentes; compromiso de la totalidad del gobierno con la participación al más alto nivel; desarrollo de ordenamientos normativos sólidos; integración de las responsabilidades en las estrategias, objetivos y metas; toma de decisiones y rendición de cuentas conjuntas con respecto a los resultados; procesos deliberativos para estimular la aprobación e intervención de las partes interesadas; nuevos modelos de interacción que integren los objetivos sociales, económicos y medioambientales; intercambio de percepciones y significados adquiridos sobre el terreno; y mecanismos de retroalimentación que puedan ser monitorizados y evaluados de manera conjunta (Rudolph *et al.*, 2013).

Concomitantemente, la Declaración Política de Rio 2011 (OMS, 2011), acordó que es necesario adoptar una mejor gobernanza en pro de la salud y del desarrollo para contribuir significativamente en la reducción de las desigualdades originadas por los determinantes sociales que afectan la salud, así como fomentar la participación en la formulación y aplicación de las políticas, vigilar los progresos y reforzar la rendición de cuentas, tanto de las organizaciones gubernamentales como de los ciudadanos.

En la Octava Conferencia Mundial de Promoción de la Salud en Helsinki, Finlandia (OMS, 2013) se afirmó que los gobiernos deben priorizar la salud y la equidad como una de las principales responsabilidades con sus pueblos. Por tanto, se requiere coherencia política efectiva para la salud y bienestar mediante un enfoque de *Salud en Todas las Políticas*

como estrategia de Estado; ello supone entender el enorme potencial de promover la salud en todos los sectores de la sociedad y de conseguir la colaboración de los actores políticos en una nueva alianza para alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable (OPS, 2013).

En todas las reuniones mencionadas se expresa lo que se ha considerado el marco político y metodológico del tema que nos ocupa, dando origen a nuevas prácticas y significados que renuevan el concepto originario de políticas públicas saludables. Con este se pretende sentar las bases para mejorar los procesos de construcción de salud como derecho, generador de bienestar, bien común y justicia social.

En nuestra opinión, representa un nuevo modelo de gestión caracterizado por la secuencia de respuestas integradas y sostenidas, producto de procesos multisectoriales y transdisciplinarios de mediación social, que buscan garantizar a todos los miembros de la sociedad oportunidades justas y equitativas de participar en las decisiones atinentes a su calidad de vida y su salud. Se pretende una transformación significativa en las formas de interacción entre actores políticos, grupos o redes comunitarias e instituciones, cuyas dinámicas e interrelación pueden impactar positivamente la salud a través de iniciativas de política en todos los sectores del gobierno y a la vez contribuir a la consecución de los objetivos base en otros sectores y ámbitos de la política.

### **La Gobernanza como concepto**

La salud como producto del posicionamiento social, debe ser definido por dos elementos fundamentales: los determinantes que inciden sobre la “buena o mala” calidad de vida colectiva, y las relaciones de interdependencia entre las unidades de organización social con el Estado que, en un determinado territorio, son responsables por las grandes igualdades-desigualdades en la sucesión de los eventos y en los recursos para hacerles frente.

Ambos elementos evolucionan en un contexto pluridisciplinario y dinámico, caracterizado por una gran diversidad de normas, valores e intereses que condicionan una determinada concepción de desarrollo sustentable. Una respuesta contundente a este panorama complejo requiere una discusión que va más allá de los mecanismos formales de gobierno y se refiere a los modos en que una sociedad organiza y gestiona colectivamente sus asuntos para lograr cambios positivos en salud.

El desarrollo de gobernanza, como un camino para el cambio social, particularmente en los ámbitos locales, pudiera ser de alta relevancia. Se requiere entonces enfatizar, en primer lugar, en los procesos de acción social que promueven la participación de la gente y de las organizaciones gubernamentales hacia el logro de un mayor control individual y colectivo, eficacia política, mejoría en la calidad de vida comunitaria y en la justicia social. En segundo lugar, en la interdisciplina e intersectorialidad, donde todos los involucrados actúan cooperativamente: los individuos, sus comunidades, sus organizaciones formales e

informales y, por supuesto, las instituciones responsables del gobierno. En tercer lugar, en la habilidad de incorporar estos procesos en la cultura y valores para alcanzar un desarrollo integral y continuar regularmente en la comunidad.

El espacio común para desarrollar estos procesos es donde la gente vive, donde se relaciona con el medio y donde se crean los poderes sociales para incidir sobre los determinantes de la salud. Lo local está condicionado por nuestro entorno próximo, por las perspectivas que nos vinculan con otras personas: identidad, historia, territorio común, relaciones sociales, clase social, cultura, cotidianidad, etc. Todo espacio local siempre es dialéctico; es decir, conlleva antagonismo, conflictos, pero también objetivos comunes, acuerdos y construcción colectiva (Castro y Evangelista, 1998). Varios factores confirman esto: las redes sociales y la escala de las operaciones dentro de las comunidades, entre los encargados de desarrollar las políticas y las personas a quienes dichas políticas afectan, son más fuertes; los encargados de desarrollar las políticas viven donde trabajan, por lo cual se identifican por sus propias políticas; las burocracias de las comunidades son relativamente pequeñas y por ende las posibilidades de cooperación intersectorial son mayores (Hancock, 1992).

Por gobernanza entendemos los mecanismos, procesos y arreglos institucionales de interacción entre el Estado y la comunidad, por cuyo medio se articulan los intereses de los ciudadanos y se intermedian sus diferencias, en tanto ellos ejercen sus legítimos derechos y sus obligaciones, mediante el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa; todo esto se sustenta en la participación, rendición de cuentas y en la transparencia, en respuesta a las necesidades críticas de la sociedad civil (Mayorga y Córdova, 2007; Flores y Gómez-Sánchez, 2010).

Asimismo, la gobernanza es un proceso de construcción del diálogo en la definición e implementación de políticas públicas; favorece la comprensión de los conflictos de intereses entre los actores, así como del nivel de influencia que cada uno de ellos ejerce para llevar a cabo la acción cooperativa, interactuando en el marco de la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones sociopolíticas de gobierno y aún más allá del mismo. Incluye las instituciones formales, además de los acuerdos informales y el capital social de los ciudadanos (Flores, 2010; Calabuig, 2008; Bevir, 2011; Stoker, 1998; Kooiman, 2005).

La gobernanza es un modo de acoplamiento social que conduce a que una sociedad pueda gobernarse a sí misma con el consenso y la participación de sus miembros (Espindola, 1999), siendo el poder una dimensión imprescindible en el análisis de la regulación de las relaciones de colaboración entre las organizaciones (Rodríguez, *et al.*, 2003). Una perspectiva multidimensional de este poder social e institucional debe hacer hincapié en la eficiencia, la descentralización y el empoderamiento ciudadano para desafiar la desigualdad e impulsar la participación para la búsqueda de la equidad,



colocándola junto con las alianzas y la acción intersectorial en el centro de todos los debates actuales y futuros de las políticas a implantar (Barten *et al.*, 2001).

En este desarrollo, juegan un papel importante los cambios que se producen en las relaciones políticas entre comunidad y Estado; las normas, tradiciones y creencias que se llevan a cabo dentro de esa sociedad y las relaciones económicas que la regulan. El Estado pasa a ser más cooperativo, las redes sociales se expanden y la integración es un fenómeno usual (Mayntz, 2005).

Para lograr una gobernanza efectiva es necesario tomar en cuenta numerosos elementos: asegurar que el liderazgo político esté centrado en el concepto de salud como derecho humano, bien público, componente del bienestar y elemento de justicia social para alcanzar el desarrollo humano sostenible; debatir con todos los sectores de la sociedad, estableciendo mecanismos formales e informales que faciliten la colaboración entre sí y acuerden enfoques entre el gobierno y de la sociedad, así como generen una conciencia de responsabilidad compartida; instaurar métodos que permitan anticipar las necesidades futuras a través de la mejora de los pronósticos y la promoción de múltiples intervenciones a pequeña escala a nivel local y comunitario; motivar proactivamente a los ciudadanos para fomentar la participación, la rendición de cuentas y la mejora de los resultados, así como difundir sus resultados entre todos; presentar evidencias mediante el monitoreo y la rendición de cuentas a través de comisiones conjuntas designadas para tal fin y llevadas a cabo en asambleas públicas (Hancock, 2008; Pato, 2011).

Las principales características de la gobernanza incluyen: legitimidad democrática y consolidación de una práctica del poder que surge de las necesidades del bien común, donde el Estado junto a los ciudadanos y sus organizaciones asume la participación y cooperación en la definición y seguimiento de las políticas públicas gracias a un nuevo modelo de gestión sustentado en la realización de oportunidades de vida y logros colectivos; pertinencia e integralidad en las estrategias y tácticas para contribuir de forma efectiva en las decisiones y habilidades de la gente, y de esa manera transformar recursos como la salud y responder a las necesidades de la comunidad en su diversidad; cooperación intersectorial y coordinación para organizar las relaciones entre los diferentes tipos de actores, según unos procedimientos establecidos en común, lo que supone entender las diversas percepciones de la gente sobre la incorporación del enfoque saludable en el ejercicio de las responsabilidades de las distintas políticas y acciones públicas; democratizar la información y transparencia pública en la rendición de cuentas; sostenibilidad en las alianzas entre la ciudadanía y los poderes públicos para el cabal ejercicio de las responsabilidades compartidas; y compromiso para redefinir los roles que ambos desempeñan (Foro para una Nueva Gobernanza Mundial, 2011; Sánchez, 2012).

## La Gobernanza para la salud y el bienestar en los ámbitos locales

Hoy día, la salud involucra principalmente a la gente, cómo vive e interpreta la salud en el contexto de la vida cotidiana. Esto requiere una perspectiva sinérgica que se sustenta en la reducción de diferencias innecesarias, evitables e injustas que restringen las oportunidades, con el fin de acceder a un desarrollo sostenible (Whitehead, 1991).

Ello se alcanza, por un lado, mejorando el proceso de toma de decisiones, la cohesión social y las prioridades ciudadanas; y por el otro, facilitando la acometida intersectorial del Estado, trasladando el foco de las políticas públicas de todos los sectores hacia factores y acciones sociales que propendan al bienestar colectivo, más que hacia objetivos focalizados por los diferentes actores, institucionales o comunitarios, que participan en el gobierno (De Ortúzar, 2011).

Como hemos señalado, el concepto de gobernanza que nos ocupa se basa en evidencias continuas desde *Política Pública Saludable* hasta *Salud en Todas las Políticas*. En este sentido, los territorios locales son un ámbito político crucial para utilizar muchas herramientas y medios similares, tal como se utilizan en el ámbito nacional/estatal, debido a la ventaja de una mayor capacidad para la conducción integrada de las acciones en los distintos sectores y actores presentes con la participación activa y el compromiso de las comunidades (Espinosa, 2009). Esto permite establecer espacios institucionalizados de comunicación recíproca directamente con los afectados por las decisiones políticas, así como incluir las decisiones trascendentales en materia de bienestar de la población más vulnerable (Cuchumbe y Giraldo, 2013). Además, pueden otorgar prioridad a la salud en sus programas y cuentan con una posición estratégica para adaptar estos mejor al contexto social, cultural e histórico de sus comunidades, contribuyendo de esta manera en la construcción de políticas más inclusivas (Desjardins *et al.*, 2010). Asimismo, procesos más participativos favorecen la conformación de órganos de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno y la comunidad organizada; equipos de gestión y redes conjuntas con los gobiernos locales facilitan el acceso a las medidas de apoyo, así como la evaluación de impacto sobre la salud con relación a las necesidades básicas percibidas por la sociedad. Esto posibilita una rendición de cuenta más cercana al ciudadano y contribuye con la sostenibilidad del proceso de gobernanza (Koivusalo, 2013; Mandl, 1999; Ghirardi, 2008; Cunill *et al.*, 2011).

Para comprender el concepto de gobernanza para la salud y el bienestar, se asume la metodología propuesta por Marc Hufty. Según el autor, «la gobernanza se refiere a una clase de hechos sociales, los procesos colectivos formales e informales de toma de decisión y de elaboración de normas sociales con relación a asuntos públicos» (Hufty, 2010: 48). Para los diferentes momentos de acción colectiva, el marco analítico debe sistematizar los

elementos constitutivos observables en cada ámbito local: los problemas,<sup>4</sup> los actores,<sup>5</sup> las normas sociales,<sup>6</sup> los puntos nodales<sup>7</sup> y los procesos<sup>8</sup> e identificar las diversas interacciones y consecuencias que producen estas categorías analíticas. Por tanto, el análisis de gobernanza se hace como herramienta para la comprensión de las relaciones dinámicas entre dimensiones elegidas (Hufty, 2010; Bursztyn *et al.*, 2010).

Con relación a los mecanismos de interacción en gobernanza para la salud, Kickbusch y Gleicher (2012) establecen cinco modalidades: gobernando por colaboración; involucrando a los ciudadanos; mezclando la regulación y persuasión; a través de nuevas agencias independientes y órganos de expertos; y gobernando mediante políticas adaptables, estructuras resistentes y prospectivas.

Gobernando a través de la participación ciudadana implica trabajar directamente con la población, lo que se traduce en colocar el poder de decisión final en manos de la comunidad. Varios modelos analíticos ayudan a la comprensión del nivel de potencia que se delega a los participantes: informar, consultar, colaborar y empoderar a los ciudadanos (Kickbusch y Gleicher, 2012).

La gobernanza a través de la colaboración es un proceso iterativo de forjar acuerdos, construir liderazgo, legitimidad, confianza, gestión de conflictos, planificación, trabajar hacia

<sup>4</sup> «Los problemas son discrepancias entre una situación existente y una deseada. Son el producto de una construcción social que depende de los valores y principios de quienes identifican una situación como injusta y evitable» (Hufty, 2010: 50-51).

<sup>5</sup> «Los actores son sujetos o grupos institucionales o comunitarios cuyas expectativas, valores y estrategias determinan la interacción colectiva; el tipo de recursos controlados por estos actores, la combinación de los mismos y su habilidad para movilizarlos en función de sus propios intereses potencian su poder para determinar o cambiar las reglas de juego. La identificación de los actores involucrados en cada escenario está en función de: su adscripción formal; su condición ante el sistema y contexto; sus creencias, ideologías y mapas mentales; sus comportamientos y proceder; su coherencia o cohesión como grupo o actor social y político; su núcleo de responsabilidades; su espacio de intervención y su posicionamiento político ante los problemas y alternativas de solución planteadas. De acuerdo a esta caracterización, los actores se clasifican en: estratégicos, cuando cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar la toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos; relevantes, que se movilizan o que se ven dominados en el proceso de acuerdo a intereses muy puntuales y; secundarios, que no tienen el poder suficiente para determinar el cambio de las reglas de juego que conducen a la formulación de normas» (Hufty *et al.*, 2006: 39-40).

<sup>6</sup> «Las normas orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. Se apoyan en valores o creencias, sugieren lo que tiene o que no tiene que hacerse, y suponen sanciones positivas o negativas. En un debate, esto sucede en tres niveles: puede ser que las pautas sean conocidas y aceptadas por todos y en este caso se reproducen implícitamente; puede ser que sean deliberadas abiertamente para reproducirlas o cambiarlas; y aquellas que estipulan cómo se van a definir las reglas y quién tiene la legitimidad de decidir las mismas. Las normas pueden ser de tres tipos: las meta-normas referidas a premisas o principios que orientan el contrato social en su sentido amplio, definiendo criterios y valores estructurales; las normas constitutivas que dan a un actor su identidad y las que para una organización definen los mecanismos organizativos e institucionales relacionados con el funcionamiento sectorial del objeto o escenario bajo análisis; y las normas regulativas que definen las prácticas de comportamiento desde el punto de vista de la sociedad; estas últimas, requieren arreglos institucionales o modos de gobernanza, que contemplan la percepción de la equidad y la legitimidad como elementos imprescindibles que moderan la conducta de los actores y definen niveles o espacios para su formulación e implementación» (Ibid: 40).

<sup>7</sup> «Los puntos nodales son los espacios físicos o virtuales, formales o informales (por ejemplo, una mesa de negociación, el consejo comunal, un comité técnico), en donde convergen varios, actores, normas y procesos, aisladamente o en interacción con otros, y en donde se toman decisiones, se construyen acuerdos y se elaboran normas sociales sobre la problemática deliberada. La identificación de los mecanismos de ejercicio del poder, su caracterización, las relaciones y sus efectos sobre las determinantes del problema permiten definir determinadas características de los procesos de gobernanza que se asocian a mejores resultados» (Hufty, 2010: 56-57).

<sup>8</sup> «Los procesos son una secuencia de momentos explicativos que buscan identificar diversos ciclos de evolución favorables para el cambio y monitorear la dirección por la cual evolucionan las posibles transformaciones. Están influenciados por varios factores relacionados al contexto social, político, cultural e histórico» (Ibid: 57).

resultados de ganar-ganar, compromiso con el proceso y la visión compartida de retos y valores. Depende, por una parte, de las condiciones iniciales de cooperación, como las percepciones de los recursos de las partes interesadas, las percepciones de la interdependencia entre los actores y la historia de cooperación anterior, y, por otra parte, el papel de liderazgo para alinear a estas condiciones iniciales, reglas para el proceso, transparencia y normas de consenso (Kickbusch y Gleicher, 2012).

La gobernanza, por medio de una mezcla de regulación y persuasión, es utilizada cuando el consenso es considerado como provisional; existen conexiones a diferentes niveles de gobierno; hay desviaciones en la aplicación de las normas; coexisten combinaciones de objetivos de actores del Estado con considerable autonomía para las unidades de las comunidades y se refleja en la presencia de diversos actores legítimos que también toman decisiones, toman medidas reglamentarias, implementan políticas, asignan recursos y aceptan y reconocen funciones. Su objetivo va más allá de cambiar el comportamiento de las personas a través de recompensas y sanciones, se pretende cambiar las ideas de la gente acerca de cómo debe comportarse ante determinado problema (Kickbusch y Gleicher, 2012).

La gobernanza, a través de agencias independientes y órganos de expertos, se produce en respuesta a una demanda creciente de información, asesoramiento y coordinación a nivel comunitario, así como a la necesidad de disminuir la carga de trabajo y la búsqueda de una toma de decisiones más eficiente y eficaz. Tiene como objetivo fomentar la credibilidad de la toma de decisiones técnicas y evitar que la evaluación sea tan politizada (Kickbusch y Gleicher, 2012).

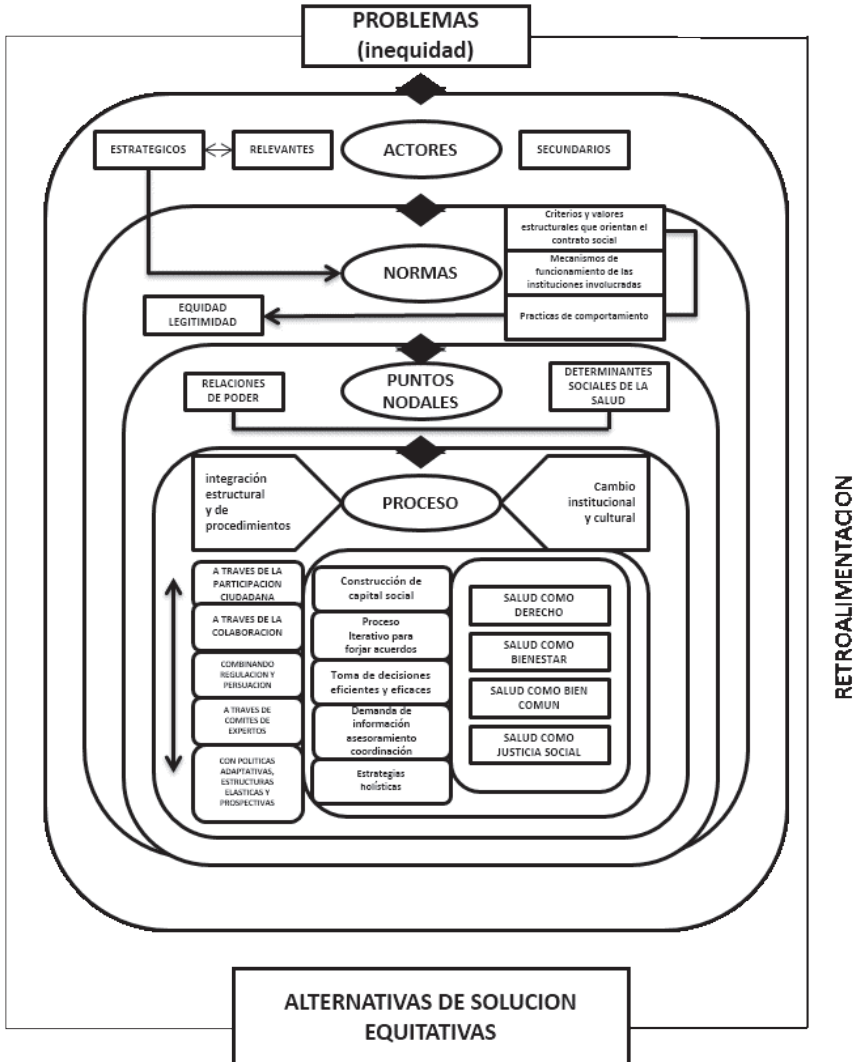
La gobernanza, por políticas adaptables, estructuras resilientes y prospectivas, se administra cuando los sistemas son complejos y se caracterizan por relaciones lineales y rígidas entre actores, produciendo incertidumbre y consecuencias imprevistas o un comportamiento jerárquico. Promueve la capacidad de adaptación para evolucionar con los retos de manera menos traumática posible y tiene la capacidad de anticipar futuros alternativos que reflejen los problemas de salud a abordar y así proporcionar una mejor base para la toma de decisiones (Kickbusch y Gleicher, 2012).

### **De cómo construir un modelo de gobernanza para *Salud en Todas las Políticas* en los ámbitos locales**

La gobernanza para la *Salud en todas las Políticas* supone la organización, para el ejercicio verdadero del poder, y la libertad para tomar decisiones sustentadas en compromisos de solidaridad y responsabilidad compartida. Ello se logra a través de enfoques basados en derechos sociales y reconociendo la necesidad de la acción intersectorial justa y el papel crítico dialogante de las comunidades en los esfuerzos del Estado y la Sociedad Civil para actuar sobre los determinantes sociales de la salud; así es posible formular alternativas de

solución equitativas. Proponemos esquematizar una plataforma teórica sobre la gobernanza, basados en las diversas iniciativas del Proyecto *Municipios Hacia la Salud*, que invita a un espacio de discusión en el marco de *Salud en Todas las Políticas* (figura 1).

**Figura 1**  
 Modelo de gobernanza para políticas públicas saludables en los ámbitos locales



**Nota:** Elaboración propia del autor a partir de la metodología de Hufty (2010) y las modalidades de interacción de Kickbusch y Gleicher (2012).

El proceso se inicia con la identificación de un problema social. Para que este logre mutar hacia un problema político es necesario que los ciudadanos organizados, o cierto experto clave, logren desarrollar algunas capacidades que les permitan transformarse en actores políticos. Estos voceros, con sus necesidades y aspiraciones al lado de los intereses y presiones por parte del resto del grupo, inician una confrontación hasta lograr negociar el problema e incorporarlo en la agenda, para someterse, junto a otras situaciones injustas, al proceso participativo de priorización y posterior análisis de causa-efecto. Finalmente, se proponen alternativas de solución, resultado también de una disputa entre actores interesados, procurada por la interacción establecida por los intereses del Estado y por las necesidades de la sociedad, así como por los marcos institucionales que moldean la acción de ambos.

Lo más relevante en este accionar son los conocimientos, habilidades y experiencias adquiridos por los ciudadanos, los cuales permitirían un aprendizaje colectivo y, consecuentemente, un empoderamiento social útil, condición *sine qua non* para construir el espacio de concertación óptimo, donde se vislumbra un Estado eficiente y confiable y una Sociedad Civil, informada, participativa y proactiva.

Los actores involucrados en nuestro modelo, se categorizan en función de: su adscripción a redes comunitarias, dependencias de organismos públicos o al gobierno local; su nivel jerárquico ante el sistema o contexto socio-político; sus creencias ideológicas; sus comportamientos y proceder; su coherencia o cohesión como grupo o actor social y político; su núcleo de responsabilidades; su espacio de intervención y su posicionamiento político ante los problemas y alternativas de solución planteadas. Estos actores secundarios, estratégicos o relevantes, se agrupan en redes para la gobernanza, conformando una estructura multipolar, cuya interdependencia y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados es de forma relacional. Asimismo, los espacios de encuentro para llevar a cabo sus interacciones, poseen un grado aceptable de estabilidad. Este equilibrio se sustenta en relaciones de confianza entre los individuos de una comunidad y sus grupos de pertenencia y la relación entre individuos que pertenecen a grupos diferentes y que trascienden el ámbito de la comunidad en la que residen. De igual manera, favorece relaciones de cooperación entre instituciones y la credibilidad de estas a la hora de ejercer sus funciones.

Mediante acuerdos o decisiones, la acción colectiva de los actores estratégicos, instituidos en las redes, establece un conjunto de reglas compartidas y aceptadas por el conjunto y asentadas en un sistema de valores sociales. Dichas normas políticas son de dos tipos: por un lado, son formales, ya que involucran las instituciones relacionadas con salud-bienestar y, por el otro, son de corte informal, esto es, las costumbres y maneras de relación entre la población y los mecanismos de poder (Hernández-Bonivento, 2011). Las pautas que prevalecen conforman un conjunto de tres tipos de acuerdos reglamentarios: las normas

referidas a criterios y valores estructurales, que orientan el contrato social; los procedimientos, que definen los mecanismos organizativos relacionados con el funcionamiento de las instituciones involucradas; y las convenciones regulatorias, que definen las prácticas de comportamiento desde el punto de vista de la sociedad. Estas han de considerar la equidad y la legitimidad como elementos imprescindibles para moderar la conducta de los actores y definen momentos y espacios para su formulación e implementación.

Todos estos momentos de planificación estratégica se desarrollan en espacios de negociación instaurados en las redes comunitarias, v.g. el consejo comunal, el comité de salud, en donde convergen varios actores, normas y procesos, y en donde se toman decisiones, se construyen acuerdos y se elaboran propuestas sobre la problemática deliberada. Para que estos puntos nodales o interfases espaciotemporales puedan ser usados en la descripción y análisis de las transformaciones que se pretenden alcanzar con las políticas públicas saludables, es necesario ampliar su perspectiva en la distribución del poder y el tipo de interacción sobre los determinantes sociales de la salud; esta posición obliga a la politización de la esfera de la sociedad civil, a la articulación de diferencias en la búsqueda de soluciones compartidas (Paredes, 2007).

La distribución del poder en la gobernanza es producto de los efectos que dan forma a las capacidades comunitarias para determinar sus propias circunstancias y destino. En nuestra propuesta, estas capacidades están determinadas con base en la legitimidad de las reglas aceptadas por el conjunto de actores para la promoción de la salud y el bienestar de la comunidad; tanto por parte de las instituciones formales e informales que median entre sujetos políticos, como del conocimiento y prácticas discursivas de las comunidades que producen identidades sociales dirigidas a dar significado político al concepto integrador del derecho a la salud. Autores como Barnett y Duvall (2005) denominan estos enfoques como poder institucional y poder productivo.

La distribución de los factores de poder para la gobernanza de políticas públicas saludables depende básicamente de: la disponibilidad y desarrollo de conocimientos pertinentes, fiables y válidos sobre las causas y efectos del problema social y la posibilidad de vínculos con la salud de la población; del ejercicio de un liderazgo fuerte que viabilice la comprensión de los contextos sociales y culturales de estas relaciones; del consenso político y social alrededor de estas correlaciones con lo que se propone; y de los procedimientos, dentro de las organizaciones interesadas, para que el conocimiento producido sea utilizado por los actores (Gagnon y Kouri, 2008).

Las diversas interacciones sobre los determinantes que originan las desigualdades, implican un esfuerzo orientado a un cambio fundamentalmente político y social que desafiara la distribución del poder y los recursos existentes. Por tanto, estos esfuerzos deben estar dirigidos a la creación de sinergias a través de esfuerzos colaborativos intencionales

que conecten entre sí diversas causas con efectos sobre la salud y el bienestar; la cuestión crucial es la voluntad de identificar quién/qué es el responsable de la producción y reproducción de las causas que originan condiciones injustas (Jackson *et al.*, 2013).

Esto se logra aplicando una herramienta metodológica conocida como *modelo de campo social y paradigmas de bienestar y fuerzas de salud*, que plantea cuatro elementos que se relacionan y modifican entre sí mediante un círculo envolvente: la población afectada, los sistemas culturales y los comportamientos de vida, los equilibrios ecológicos y los recursos naturales. Estos elementos abarcan causas ambientales, estilos y modos de vida, causas biológicas y causas relacionadas con servicios de atención (Mandl, 1996).

Estos procedimientos son útiles para que los actores diseñen una red de efectos sobre los determinantes intermedios asociados con una condición de salud que afecta a la comunidad, en especial a los grupos socialmente excluidos; ello conducen a la formulación de un conjunto de actividades intersectoriales de carácter básicamente promocional y participativo, que se desarrolla para ofrecer a los colectivos protección frente a las amenazas para su salud y, a su vez, permitirles ampliar sus conocimientos y capacidades para actuar oportunamente en aquellos lugares donde viven, estudian, trabajan o se esparcen las personas en cuestión.

Las correlaciones entre los elementos constitutivos y las modalidades definen las posibilidades de desarrollo de la gobernanza para la salud y el bienestar en todas las políticas. Los tipos de interacción entre los diferentes actores para la implementación de las agendas mencionadas, revelan como el Estado y la Comunidad responden estratégicamente a los problemas de salud, las opciones que hacen sobre qué mezcla de herramientas a utilizar, cuáles actores interactúan, en qué instancias de gobierno y de la sociedad participan, y cuándo. Las variantes que expondremos se implementarán, de manera particular o combinada, dependiendo de las capacidades y competencias de los actores en las percepciones sobre las situaciones injustas, los acuerdos políticos, las características de la estructura socio-política, las interfases espacio-temporales y la distribución del poder que generan los procesos participativos.

### **Gobernanza a través de la participación ciudadana**

Esta modalidad se nutre en la construcción de capital social que amplía las oportunidades para las innovaciones, a través de la coproducción del conocimiento de la sociedad; además, crea nuevos mecanismos de coordinación con los organismos gubernamentales, los alcaldes y los demás actores del gobierno local.

Implica interactuar con la población y requiere de las comunidades: una conciencia crítica; redes comunitarias capacitadas con herramientas técnicas para participar en las decisiones públicas de manera eficiente; generar propuestas estructuradas y participativas



insertas en la política global, con enfoque de equidad y garantía de sostenibilidad. De igual modo, privilegia espacios para a una ciudadanía deliberativa que desarrolla el significado de la participación política, más allá de que la comunidad se beneficie, más o menos equitativamente de las políticas públicas saludables (Oletta *et al.*, 1999; Leal, 2010).

Entre las condiciones particularmente destacadas para su puesta en marcha, encontramos: el sentido de pertenencia de la comunidad; el sentido de competencia compartida para alcanzar metas concretas; las habilidades para identificar, movilizar y responder a los problemas comunes; y el compromiso con la comunidad, el apoyo social de la comunidad y mecanismos de articulación política para facilitar la interacción participante y la toma de decisiones.

### **Gobernanza a través de la reciprocidad**

Se trata de un conjunto de esfuerzos reiterados para moldear acuerdos que involucren a todos los actores sociales en la búsqueda de condiciones saludables. Para su puesta en funcionamiento, las redes comunitarias necesitan consolidar la integración con múltiples actores institucionales y con el gobierno local, soportados en enfoques transdisciplinarios que generen nuevos métodos mediante un lenguaje y compromiso compartido, tanto individual como colectivo (Greaves y Bialystok, 2011). Igualmente, deben contar con presupuestos participativos; sistemas de información y control social transversales; capacidad de trabajo en equipo junto con marcos reglamentarios convenidos que promuevan la responsabilidad y establezcan derechos y deberes, y fundamentalmente, deben producir alternativas de solución que permanentemente vinculen la realidad con visiones políticas desde lo técnico, y viceversa (Rovere, 2005; Ruger, 2011).

Esta modalidad se centra en la reflexión de lo que implica ser y actuar como ciudadano al momento de establecer relaciones con el gobierno y con sus instituciones. A partir de esto, se observan actores con capacidad de participar de manera activa en redes sociales empoderadas, capaces de generar consenso, propiciando sentimientos de confianza compartida con las instituciones y gobiernos locales, a fin de integrar recursos, visiones, valores, marcos ideológicos o pragmáticos. Actores capaces de ofrecer alternativas de solución frente a las necesidades y problemas fundamentales de las comunidades así como frente a los desfasos entre sectores, sociedad y gobierno, y de establecer mecanismos de rendición de cuentas. Es necesario promocionar espacios de negociación para identificar temas, establecer las agendas, examinar políticas que podrían tener un efecto sobre la salud y el bienestar y; generar un perfil de impacto en salud que permita medir el progreso de aspectos positivos con los cuales la población más se identifique.

### **Gobernanza por medio de una mezcla de regulación y argumentación**

Compromete un giro en la concepción misma del Estado, donde este asume un papel como propiciador del diálogo y negociador de alternativas de solución a los problemas mediante la creación de consensos para llegar a horizontes compartidos que privilegien las necesidades de la mayoría de la población (Canto, 2008; Leal, 2001).

Se utiliza cuando existen conexiones a diferentes niveles de gobierno; hay desviaciones en la aplicación de las normas; coexisten combinaciones de objetivos de actores del Estado con considerable autonomía para las unidades de las comunidades y, en presencia de diversos actores legítimos que también toman decisiones y medidas reglamentarias, implementan políticas, asignan recursos y aceptan y reconocen funciones.

Frente a la dispersión de responsabilidades que generan estas situaciones, resulta imprescindible contar con directivos que ejerzan un liderazgo basado en el reconocimiento recíproco (Costa-Alcaraz *et al.*, 2013). En tal sentido, las diferentes iniciativas desarrolladas en Venezuela, recomiendan procesos conducidos por actores que adoptaron estilos de liderazgo democrático, situacional y comunitario, como elementos claves para actuar conjuntamente y acceder a los objetivos planteados.

### **Gobernanza a través de asesores externos y órganos de expertos**

Los asesores externos y expertos actúan como catalizadores del cambio con capacidad de negociar, abogar, explicar, conectar, demostrar y convencer a los participantes del valor añadido de intentar algo nuevo, y crean oportunidades para demostrar los beneficios organizacionales en conexión con el desarrollo de políticas integradas

Esta modalidad es muy útil para: facilitar la comprensión del papel que desempeñan las instituciones gubernamentales y de cómo los diversos actores participan en la aplicación de políticas públicas saludables; proporcionar orientación sobre la división de responsabilidades para la formulación de políticas entre sectores específicos u otras estructuras formales y el gobierno local; y sugerir los mecanismos para la distribución de los recursos que apoyan los diversos procesos de interacción.

Los procedimientos utilizados para tal fin son: la sensibilización de los actores que conforman las redes sobre la necesidad y las razones para un enfoque intersectorial en salud; y el enfoque ganar-ganar (Freiler *et al.*, 2013), como alternativa cuando no existan acuerdos sobre la sostenibilidad en la propuesta en cuanto a los intereses del colectivo. Estas técnicas tienen como objetivos: mejorar el control de la comunidad en iniciativas sobre determinantes sociales de la salud; asegurar las estructuras sostenibles para la implementación de interacciones de promoción de la salud equitativas en diversos contextos; garantizar mecanismos de financiación sostenibles que aseguren una respuesta holística; y revertir el actual sesgo institucional sobre el derecho a la salud.

### **Gobernanza por políticas adaptables**

Se aplica cuando los sistemas políticos son complejos y se caracterizan por relaciones lineales y por la rigidez de la organización entre actores, produciendo incertidumbre y consecuencias imprevistas. En este caso, la gobernanza significa: promover estrategias holísticas para intervenir en la construcción de relaciones, de consenso y en la solución de problemas (Toikka, 2011); desconcentrar la toma de decisiones con el objeto de promover la variedad y diversidad en las respuestas a problemas comunes; institucionalizar el aprendizaje continuo a través de la revisión reglamentaria existente que facilite la renovación o adaptación de la política.

En este enfoque, las redes socio-políticas —Comités de Salud, Consejos Comunales— son instrumentos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito, pues permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información, proporcionan mayores oportunidades de aprendizaje, así como bases más flexibles y estables para la coordinación. El mecanismo de enlace que las caracteriza es, por definición, la lealtad o, por lo menos, la confianza entre los integrantes de la red (Natera, 2005).

El modelo de gobernanza de la salud y el bienestar propuesto expone el carácter dinámico y conflictivo del proceso. Lo más relevante del modelo lo constituye su corresponsabilidad en la construcción de ciudadanía, cimentada en la universalidad de los derechos individuales, políticos y civiles en pro de la salud; el reconocimiento de la interdependencia de la comunidad y el Estado para incidir sobre aquellos determinantes claves que fortalecen estos derechos en los ámbitos locales, y la búsqueda de la justicia social y equidad en salud como objetivo vinculante.

La exitosa implementación del modelo requiere: crear un marco de política y un enfoque que priorice la promoción de la salud; fortalecer la responsabilidad conjunta en los sectores tomadores de decisiones dentro y fuera del gobierno; compromiso político claro en términos de estrategias y el plan nacional, estatal y municipal; garantizar la vinculación horizontal así como la vinculación vertical de niveles dentro de los sectores; conformar redes estables de equipos que trabajan bien juntos; desarrollar modelos prácticos, herramientas y mecanismos de apoyo a la implementación de acciones intersectoriales; creación de un panel de supervisión político/técnico independiente de la influencia de procesos institucionalizados; garantizar la participación ciudadana; consolidar los sistemas y estructuras legislativas de contraloría social que permitan la acción intersectorial sobre equidad y determinantes sociales de la salud y; asegurar nuevos marcos de financiamiento.

Entre las limitantes y retos a superar, podemos considerar: la posibilidad de una escasa participación y representación de los actores claves integrados a las redes, que conducirían a la toma de decisiones en desmedro de la mejora en la situación de salud y bienestar de la población; el déficit informacional y la rigidez institucional, que pudiesen subordinar la

salud bajo objetivos de otros sectores, originando efectos contradictorios sobre su abordaje como necesidad social. Igualmente, la limitada disposición de conciencia institucional hacia la rendición de cuentas conjuntas entre las comunidades y autoridades de gobierno, lo que se traduce en indicadores pocos precisos para incentivar el control de la producción social de la salud como fin último para mejorar la calidad de vida de la población.

## Referencias Bibliográficas

- Barnett, Michael** y **Raymond Duvall** (2005). «Power in global Governance» en M. Barnett y R. Duval, ed., *Power in global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 1-32.
- Barten, F, M. Akerman, D. Becker, S. Friel, T. Hancock. M. Modi et al.** (2011). «Rights, Knowledge and Governance for Improved Health Equity in Urban Settings», *J Urban Health*, 88(5), pp. 896–905, *Bulletin of the New York Academy of Medicine*.
- Barr, Victoria, Steve Pedersen, Mike Pennock e Irv Rootman** (2008). *Equidad en salud a través de la acción intersectorial: un análisis de estudios de casos en 18 países*, OMS /Asociación de Salud Pública de Columbia Británica, Canada.
- Belmartino, Susana** (1992). «Políticas de salud: ¿Formulación de una teoría o construcción de un problema para investigar?», en S. Fleury, ed., *Estado y políticas sociales en América Latina*, UAM/Fiocruz/Ensp, México.
- Bevir, Mark** (2011). «Governance as Theory, Practice and Dilemma», en M. Bevir, ed., *The Sage Handbook of Governance Part one: Theories of Governance*. Berkeley, Sage Publications, pp. 1-16.
- Brody, Alyson** (2009). «Gobernanza: conceptos, objetivos y principios», *Informe general sobre género y gobernanza*, UK, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Bursztyn, I, R. Kushnir, L. Giovannella, A. Stolkiner, L. Sterman-Heimann, M. Riveros et al.** (2010). «Notas para el estudio de la Atención Primaria en contextos de sistemas de salud segmentados» *Revista de Salud Pública*, 12(1), pp. 77-88, Bogotá, Colombia.
- Calabuig Tormo, Carola** (2008). «Agenda 21 Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Humano Sostenible: Bases para una Gestión orientada al Proceso». [Tesis doctoral no publicada]. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España.
- Canto Chac, Manuel** (2008). «Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo», *Política y Cultura*, n° 30, pp. 9-37, México, DF.
- Castro Sánchez, A. y Evangelista Martínez** (1998). «Investigación en Políticas Sociales», *Revista Trabajo Social*, n° 21, pp. 19-27, Mexico DF.
- Costa-Alcaraz, Ana M., Fernando Calvo-Rigual y Juan Carlos Siurana-Aparisi** (2013). «La gobernanza compartida y la razonabilidad como aportaciones éticas a la política sanitaria», *Revista Española de Salud Pública*, 87(2), pp. 137-147, Madrid, España.
- Cuchumbe Holguin, Nelson Jair y Jhon Alexander Giraldo Chavarriga** (2013). «Aproximación a la democracia deliberativa de Habermas», *discus.filos.*, 4(22), pp. 141-159, Manizales, Colombia.
- Cunill Grau, Nuria, María Margarita Fernández y Marcos Vergara** (2011). «Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud: Un análisis a partir del caso chileno», *Salud colectiva*, 7(1), pp. 21-33, Buenos Aires, Argentina.
- De Ortúzar, María Graciela** (2011). «Igualdad Social, Justicia y Políticas de Salud», *Revista Latinoamericana de Bioética*, 11(1), pp. 68-77. Bogotá, Colombia.

- Desjardins, Sylvie, Marilyn Rice y María Cristina Franceschini** (2010). *Facilitando el avance de la promoción de la salud en las Américas*. Lecciones de 15 estudios de caso, OPS/OMS/Aspc, Washington DC.
- Espíndola, Roberto** (1999). «Gobernanza democrática y salud», en Casas JA, Torres C, ed., *Gobernabilidad y salud. Políticas públicas y participación social*, Washington, DC, OPS, pp. 17-33.
- Espinosa, Mario** (2009). «La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía», *Andamios*, 5(10), pp. 71-109, Mexico, DF.
- Flores, Walter** (2010). «¿Qué es la gobernanza del sistema de salud y cuál es su relevancia?», ponencia en el Taller: «Promoviendo la gobernanza democrática en las políticas públicas de salud a nivel municipal», Ciudad de Guatemala, Guatemala, Cegss.
- Flores, Walter e Ismael Gómez-Sánchez** (2010). «La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder», *Revista de Salud Pública*, 12 suppl.1, pp. 138-150, Bogotá.
- Foro para una Nueva Gobernanza Mundial** (2011). «Propuestas para una nueva Gobernanza Mundial», Documento de trabajo, Charles Leopold Mayer Foundation, Paris, Francia.
- Freiler, A, C. Muntaner, K. Shankardass, C. Mah, A. Molnar et al.** (2013). «Glossary for the implementation of Health in All Policies (HiAP)» *J Epidemiol Community Health*, 67(12), pp. 1068–1072, London, UK.
- Gagnon, François y Denise Kouri** (2008). «Integrated governance and Healthy public policy: Two Canadian examples», Publication n° 1469, *National Collaborating Centre for Healthy Public Policy*, Québec, Canada.
- Ghirardi, Horacio** (2008). «Políticas Locales. Punto de partida de una estrategia de inclusión social: la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina», en Pascual Esteve JM y Pascual Guiteras J, coord., *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. Barcelona, España, Junta de Andalucía/Consejería de Gobernación/Aeryc, pp. 279-291.
- Greaves, Lorraine J. y Lauren R. Bialystok** (2011). «Health in All Policies – All Talk and Little Action? » *Can J Public Health*, 102(6), pp. 407-9.
- Hancock, Trevor** (2008). «Gobernabilidad para ciudades y pueblos sanos: De la salud al desarrollo humano sostenible», en OPS, ed., *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas*, Primera Reunión del Foro Regional de Salud Urbana. Mexico, Secretaría de Salud, pp. 42-48.
- Hancock, Trevor** (1992). «Public policies for healthy cities: Involving the policy makers», en Flynn BC, ed., *Proceedings of the Inaugural Conference of the World Health Organization Collaborating Center in Healthy Cities*. Institute of Action Research for Community Health, Indiana School of Nursing, Indianapolis, pp. 33-41.
- Hernández-Bonivento, José Andrés** (2011). «Capacidades, instituciones y gobernanza democrática local: elementos para el estudio de los gobiernos locales en América Latina», *Circunstancia*, 26(3), Madrid, España.
- Hufy Marc** (2010). «Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico», *Revista de Salud Pública*, 12 sup (1), pp. 39-61, Bogotá, Colombia.
- Hufy, Marc, Ernesto Báscolo y Roberto Bazzani** (2006). «Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación», *Cadernos de Saúde Pública*, n° 22 Sup, pp. 35-45, Rio de Janeiro, Brasil.
- Jackson, S. A. Birn, S. Fawcett, Poland y J. Schultz** (2013). «Synergy for health equity: integrating health promotion and social determinants of health approaches in and beyond the Americas», *Revista Panamericana de Salud Pública*, 34(6), pp. 473-480, Washington, DC.
- Kickbusch, Ilona y David Gleicher** (2012). *Governance for health in the 21st century*, WHO/EUR, Copenhagen, Denmark.

- Koivusalo, Meri** (2013). «Health in all policies - framework for the action of countries», Proceedings of the Regional meeting for the 8th Global Conference on Health promotion; February 25-27; Brasilia, Brazil. OMS.
- Kooiman, Jan** (2005). «Gobernar en Gobernanza», en Cerrillo i y Martínez A. , ed., *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 57-81.
- Leal, Nila** (2010). «Nuevas significaciones en el proceso de democratización latinoamericano», *Cuestiones Políticas*, n° 45, pp. 13- 41, Maracaibo.
- Leal, Nila** (2001). «América Latina: la construcción de nuevas alternativas democráticas», *Cuestiones Políticas*, n° 26, pp. 8-19, Maracaibo.
- Mandl, Jorge** (1999). «Proyecto Municipios Hacia la Salud: El cambio que queremos», en J. Mandl y M. Toba, ed., *Proyecto Municipios hacia la Salud Experiencia Venezolana*. Tomo II, Caracas, OPS/OMS/Msas/Rvmhs, pp. 17-30.
- Mandl, Jorge** (1996). «Metodología para la Planificación en Salud a Nivel de los Municipios», en *Proyecto Municipios hacia la Salud Experiencia Venezolana*. Tomo I, Caracas, OPS/OMS/Msas/Rvmhs, pp. 23-50.
- Martínez, Agustina Yadira** (2000). «Bases Teóricas sobre la Conformación del Estado Moderno», *Cuestiones Políticas*, n° 25, pp. 125-133, Maracaibo, Venezuela
- Mayntz, Renate** (2005). «Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza», en Cerrillo i y Martínez A. ed., *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 83-98.
- Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova** (2007). «Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina», Working Paper Nccr Norte-Sur, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra, Suiza.
- Natera Peral, Antonio** (2005). «La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 33-34, pp. 53-65, Madrid, España.
- Olavarría Gambi, Mauricio** (2007). «Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas». Documentos de trabajo n° 11. Santiago de Chile, Inap/Universidad de Chile.
- Oletta, José Félix, Jorge Mandl y María Toba** (1999) «Municipios Hacia La Salud. ¿Hacia dónde vamos?», en J. Mandl y M. Toba, ed., *Proyecto Municipios hacia la Salud Experiencia Venezolana*. Tomo II, Caracas, OPS/OMS/Msas/Rvmhs, pp. 73-83.
- OMS** (2013). Octava Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud. «Crear nuestra herencia, mirar a nuestro futuro». Helsinki, Finlandia, OMS.
- OMS** (2010). «Adelaide Statement on Health in All Policies: moving towards shared governance for health and well-being». Report from the International Meeting on Health in All Policies. WHO, Government of South Australia, Adelaide, OMS.
- OMS** (2005). Sexta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud. «Promoción de la Salud en un Mundo Globalizado». Bangkok, Tailandia, OMS.
- OMS** (2000). Quinta Conferencia Mundial de Promoción de la Salud. «Promoción de la Salud. Hacia una mayor equidad». Ciudad de México, OMS.
- OMS** (1998). «Promoción de la Salud. Glosario», Ginebra, Suiza, WHO/HPR/HEP/98.1, OMS.
- OMS** (1997). Cuarta Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud. «Nueva Era, nuevos Actores: Adaptar la Promoción de la Salud al siglo XXI». Yakarta, Indonesia; OMS.
- OMS** (1991). Tercera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud. «Entornos propicios para la Salud». Sudsvall, Suecia, OMS.

- OMS** (1988). Segunda Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud Políticas públicas saludables. Adelaide, South Australia, OMS.
- OMS** (1986). Primera Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud. «Hacia un nuevo concepto de la Salud Pública». Ottawa, Canadá, OMS.
- OMS** (2011). Conferencia Mundial sobre Determinantes Sociales de la Salud. Declaración política de Río sobre determinantes sociales de la salud. Rio de Janeiro, Brasil, OMS.
- OPS** (2013). *Salud en todas las políticas en las Américas. Resumen de las experiencias de las Américas*, Helsinki, Finland, OPS.
- OPS/OMS** (2000). Salud de la Población: Conceptos y estrategias para políticas públicas saludables «La perspectiva canadiense», Washington DC, OPS.
- OPS** (1992a). Conferencia Internacional de Promoción de la Salud (1992). Santa Fe de Bogotá, Colombia. OPS.
- OPS** (1992b) Primera Conferencia de Promoción de la Salud del Caribe (1992). Puerto España, Trinidad y Tobago. OPS.
- Paredes, Juan Pablo** (2007). «Otra Democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (Notas para la discusión)», *Polis*, 6(16), pp. 1-19, Santiago, Chile.
- Pato Lorente, Ignacio** (2011). «La Gobernanza para la Salud en el Siglo XXI», Estudio Conducido por la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, *Revistae-Salud.com*, 7(28), 9 págs., España.
- Rodriguez, Ch; L. Lamothe, F. Barten y J. Haggerty** (2010). «Gobernanza y salud: significado y aplicaciones en América Latina», *Revista de salud pública*. 12 Sup. (1), pp. 151-159, Bogotá.
- Rovere, Mario** (2005). «La salud en el municipio de Rosario: aportes a la construcción de una gobernabilidad democrática», en *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Gobierno de la Municipalidad de Rosario*, ed., Rosario. Argentina, Gobierno de la Municipalidad de Rosario, pp. 107-64
- Ruger, Jennifer P.** (2011). «Shared Health Governance», *The American journal of bioethics*. 11(7), pp. 32-45, Oxford, UK.
- Rudolph, L, J. Caplan, K. Ben-Moshe y L. Dillon** (2013). «Health in All Policies: A Guide for State and Local Governments», Washington, DC and Oakland, CA, American Public Health Association and Public Health Institute.
- Sánchez Bursón, José María** (2012). «La Gobernanza en la nueva Ley de Salud en Andalucía», *RevistaeSalud.com*, 8(30), 16 págs., España.
- Stoker, Gerry** (1998). «Governance as theory: five propositions» *International Social Science Journal*, 50, (155), pp.17-28, Oxford, UK.
- Toikka, Arho** (2011). *Governance theory as a framework for empirical research – a case study on local environmental Policy-making in Helsinki*, Finland, Department of Social Research, University of Helsinki, Finland.
- Whitehead, Margaret** (1991). «The Concept and Principles of Equity and Health», *Health Promotion International*, 6 (3), pp. 217-228, Oxford, UK.

## Bases para una educación exitosa en provincias con alto porcentaje de pobreza\*

MARIELSA EMILIA LÓPEZ\*\*  
KELLY P. LOAIZA SÁNCHEZ

pp. 87-107

### Resumen

Este artículo analiza las prácticas pedagógicas de las escuelas públicas de la provincia de Carchi, Ecuador, instituciones ganadoras de los mejores promedios académicos en las pruebas «Ser Estudiante» (Ineval 2015), a pesar de que la población que atienden son alumnos en situación de pobreza. El objetivo de la investigación es determinar cuáles son los factores que explican estos resultados. El diseño de la investigación fue descriptivo-analítico con un enfoque etnográfico, basado en observaciones áulicas. Los resultados indican que los docentes utilizan métodos del aprendizaje autorregulado, combinan modelos tradicionales con didácticas centradas en el niño, siguiendo una ruta basada en la percepción-codificación y procesamiento de la información más relevante y además, existe una relación afectiva entre los docentes y los alumnos.

### Palabras clave

Educación compensatoria / Docente / Interacción educativa / Método de aprendizaje / Ecuador

### Abstract

This article analyzes the pedagogical practices of public schools in the province of Carchi, Ecuador. These institutions obtained the best academic averages on tests «Ser estudiante» (Ineval, 2015), and the population they serve are students living in poverty. The objective of the research is to determine what the factors that explain these results are. The research design was descriptive-analytic with an ethnographic approach, based on classroom observation. The results suggest that the teachers used self-regulated learning methods, blending a traditional teaching with child-centered didactics, following a route based on the perception-codification and processing of the most relevant information. An affective relationship between teachers and students was observed as well.

### Key words

Compensatory Education / Teacher Role / Educational Interaction / Learning Method / Ecuador

\* Proyecto Éxitus: Factores de éxito escolar de la provincia de Carchi

\*\* M.E.López: PhD en Ciencias de la Educación. Docente/investigador de la Universidad Nacional de Educación, Ecuador.

Correo-e: marielsa.lopez@unae.edu.ec

K.P. Loaiza: Estudiante de pregrado de la carrera Educación Básica, Universidad Nacional de Educación, Ecuador.

Correo-e: kploaiza@unae.edu.ec



## Introducción

Las escuelas de la provincia de Carchi obtienen los promedios educativos más altos de Ecuador. En efecto, en las pruebas «Ser Estudiante», aplicadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) revelan que, durante los años 2013, 2014 y 2015 las escuelas de dicha provincia obtuvieron los primeros lugares del país. En 2015, el promedio nacional fue de 661 puntos sobre 1.000 y la provincia de Carchi obtuvo 756 puntos. Las pruebas miden los resultados del conocimiento que poseen los estudiantes de 4°, 7° y 10° grados en las áreas de Lenguaje, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales.<sup>1</sup>

Carchi es una provincia con el 47 por ciento de su población ocupada en la actividad agrícola. La pobreza por consumo en Carchi se encuentra por encima del promedio nacional y es de 32,6 por ciento de los hogares, versus 25,8 por ciento a nivel nacional (Inec-ECV, 2015). En otras palabras, pese a ser una región con un alto índice de pobreza, Carchi obtiene resultados escolares por encima del promedio nacional, una vez controlado el índice de pobreza.

El presente artículo tiene como objetivo establecer las características comunes a las escuelas públicas de la provincia de Carchi para entender por qué obtienen altos resultados académicos, a pesar de que trabajan con alumnos en situación de pobreza. ¿Qué hacen los docentes de estas escuelas que les permitan alcanzar resultados superiores al promedio nacional?, ¿cuál es el desempeño de los docentes dentro de las aulas de clase?, ¿qué tipo de pedagogía utilizan?, ¿cuál es su relación con los alumnos?

Se utilizó una metodología cualitativa basada en observaciones de aula. Se realizó una investigación de campo a cargo de un equipo de investigación conformado por profesores y estudiantes de la Universidad Nacional de Educación de Ecuador (Unae). Se seleccionaron 13 escuelas públicas de manera intencional y opinática.

El estudio de las prácticas de las escuelas que obtienen resultados superiores a otras trabajando con poblaciones económicamente desfavorecidas, denominadas escuelas eficaces, representa una contribución al debate sobre el mejoramiento de la educación pública en Ecuador. Los estudios sobre las escuelas eficaces son numerosos y bien documentados en la literatura educativa, sin embargo, estos estudios en Ecuador son escasos. De allí el interés del presente trabajo.

En este artículo se revisará, en primer lugar y de manera sucinta, el desarrollo del tema dentro de la literatura internacional, luego la metodología utilizada, los resultados obtenidos y finalmente, se presentarán las conclusiones y la discusión.

<sup>1</sup> En 2016 la provincia de Carchi fue superada por otras provincias de Ecuador, a pesar de no haber disminuido sus promedios académicos.

### **Las escuelas eficaces en la literatura**

Múltiples son las investigaciones que se han realizado a nivel internacional sobre los factores que influyen en los resultados académicos de los alumnos (Báez de la Fe, 1994). En efecto, existe una larga tradición de estudios de esta naturaleza que parte desde la aparición del llamado Informe Coleman en 1966 y que ha continuado hasta nuestros días, dando como resultado un movimiento que agrupa a diversos investigadores de todo el mundo, denominado «Movimiento de Escuelas Eficaces».

En 1964, el gobierno estadounidense encargó a James Coleman un estudio sobre la desigualdad educativa de los niños americanos de diferentes razas y estatus socioeconómico. Coleman indaga la relación entre el rendimiento escolar y los recursos asignados por el Estado a cada centro educativo. Sus conclusiones son contundentes (Coleman *et al.*, 1966): no existe ninguna relación entre el rendimiento escolar y los recursos disponibles en los centros. Es decir que, por más que el Estado dote a las escuelas de libros para la biblioteca, de materiales didácticos, de laboratorios de ciencias, forme a los docentes y asigne un gasto mayor por alumno, esto no influye en el hecho de que los alumnos obtengan mejores calificaciones. El factor que más influye en el rendimiento escolar es el estatus socioeconómico de las familias.

Estos resultados, bastante pesimistas, tuvieron repercusiones a nivel mundial. Diferentes investigadores partieron del Informe Coleman para confirmar o desmentir los resultados. Dos de estos estudios son importantes (ver Weber, 1971; Klitgaard y Hall, 1974), pues marcan el inicio de lo que se ha dado por llamar el movimiento de «escuelas eficaces». Es decir, escuelas que logran que alumnos de escasos recursos logren alcanzar mejores resultados académicos que escuelas similares.

Klitgaard y Hall (1974), aunque no lograron contradecir los resultados de Coleman, encontraron un número de escuelas que mejoraba el rendimiento una vez controlado el historial del alumno. Estas escuelas con el tiempo se convertirían en las llamadas escuelas eficaces.

Weber (1971) identificó escuelas potencialmente eficaces donde se realizaron pruebas de dominio del lenguaje, entrevistas y observaciones a docentes y directivos en escuelas urbanas. La experiencia permitió obtener un primer listado de factores organizativos inherentes a las escuelas que servían como diferenciadores de calidad, entre ellos: individualización de la enseñanza, existencia de personal auxiliar para las clases de lectura, evaluación sistemática del progreso de los alumnos, altas expectativas del profesorado sobre las posibilidades de los alumnos, liderazgo fuerte y atmósfera positiva entre profesores.

Estas investigaciones que intentaban responder o negar el Informe Coleman se conocen con el nombre de «Estudios de primera generación».

A partir de la década de los 80 surge un nuevo conjunto de investigaciones conocidas como «Estudios de segunda generación». Sus principales exponentes son los trabajos de Rutter *et al.*, 1979; Brookover *et al.*, 1979; Purkey y Smith, 1983; Edmonds, 1982; Miller, 1985. Estas nuevas investigaciones ya no tratan de responder a Coleman sino que tratan de estudiar en escuelas, ya aceptadas como eficaces, sus procesos organizativos y de funcionamiento.

En el siglo XXI, muchas de las investigaciones se centran en aspectos medulares de las escuelas, tales como las altas expectativas del profesorado frente a los resultados de sus alumnos y las expectativas de los padres de familia frente a los logros de sus hijos (Bolívar, 2006; Ineval, 2013; Román, 2008; Simce, 2009), el trabajo en equipo de los profesores, los sistemas de evaluación, el rol del director en el proceso de enseñanza, el tipo de liderazgo que ejerce el director y la participación de los padres en la escuela (Bolívar, 2002; Branch; Hanushek y Rivkin, 2013; Gros *et al.*, 2013; Gvirtz, Zacarias y Abregú, 2011; Leithwood, Harris y Hopkins, 2008; Monteiro, 2015; Muñoz-Repiso y Murillo, 2010; Román, 2008). Algunas investigaciones como las que aparecen en el informe «Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe» (Román, 2008), también consideran todos estos como factores asociados a la eficacia escolar.

Diferentes aspectos relacionados con la calidad de los docentes han sido también objeto de indagación en los últimos años como factor decisivo en la eficacia de la escuela (ver McKinsey, 2007; Barber y Mourshed, 2008; Eurydice, 2008; Ocede/Imbernón, 2006). Se consideran como factores determinantes de la eficacia escolar: la calidad de la formación del profesorado (inicial y permanente), los mecanismos para integrar a profesores principiantes en las escuelas, la selección del profesorado, el ambiente de trabajo (Pedró, 2010), la calidad del trabajo de los docentes (Barber y Mourshed, 2008; Ávalos, 2006) y, finalmente, algunos aspectos de funcionamiento como la autonomía de las escuelas y de los profesores (Ávalos, 2006; Bolívar, 2008 y 2010, Murillo, 2007 y 2008; Pedró, 2010; Pont, 2008).

Adicionalmente, un estudio reciente (Murillo y Hernández-Castilla, 2011) demuestra que los alumnos que asisten a las escuelas eficaces poseen índices socioafectivos, tales como autoconcepto, comportamiento académico, convivencia social y satisfacción con la escuela, mayores que aquellos alumnos que asisten a escuelas que no son eficaces.

En síntesis, podemos decir que lo que se sabe a partir de esta profusión de investigaciones sobre las escuelas eficaces, que es justamente el centro de interés de esta investigación, es que ellas: agregan valor al aprendizaje de los alumnos pobres que estudian en ellas, promueven una enseñanza integral y son equitativas.

El presente estudio verificará si las escuelas de la provincia de Carchi responden a las características señaladas por las investigaciones internacionales como escuelas eficaces o

presentan alguna otra característica que pudiera agregarse a las ya detectadas y mencionadas con anterioridad.

## **Metodología**

El estudio fue eminentemente cualitativo, aunque partiendo de los datos cuantitativos del Instituto de Evaluación Educativa (Ineval) de 2015.

Se realizaron observaciones para analizar lo que sucedía dentro de las aulas de la provincia; se obtuvieron 37 observaciones áulicas recopiladas durante 34 horas en 13 escuelas de la región, escogidas de manera intencional y opinática.

Las escuelas públicas seleccionadas habían sido previamente evaluadas por el Ineval en los grados 4°, 7° y 10°, en las 4 áreas del conocimiento. Estas fueron las mismas aulas seleccionadas para el estudio.

Para el presente análisis se clasificó a las escuelas en tres categorías:

- Altas (+de 900 puntos),
- Intermedias (entre 899 y 800) y
- Bajas (-de 799 puntos)

Se estudiaron 7 escuelas con Altas Calificaciones (A), 2 escuelas con Calificaciones Intermedias (B) y 4 escuelas con Bajas Calificaciones (C). Del total solo dos son urbanas y el resto (11) son rurales.

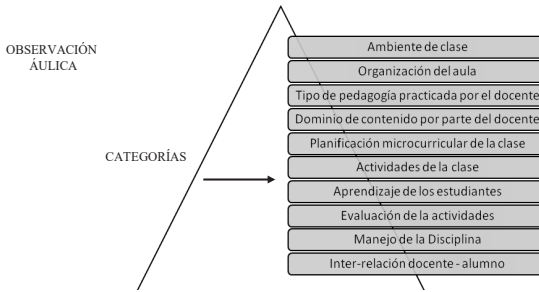
El protocolo de observación previó una notificación con varias semanas de antelación a los directivos de las escuelas. Se les solicitó que seleccionaran a los mejores docentes de cada grado (4°, 7° y 10°) y les solicitaran la preparación de una clase, que sería la que se observaría. En ese sentido las clases fueron concertadas con cada escuela y los docentes que se observaron fueron seleccionados por ser considerados los mejores de sus respectivos grados.

El análisis se realizó atendiendo a las categorías presentadas en la figura 1; la interrelación de los docentes con los alumnos no estaba prevista en la investigación, pero surgió de la observación en las aulas. Estas categorías fueron luego comparadas entre los tres tipos de escuela para determinar cuáles eran los factores que influían de manera más determinante en la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Asimismo, el análisis de los datos se realizó a partir del estudio de patrones de regularidad en las muestras recogidas y trianguladas, luego, por los investigadores participantes en el estudio.

Figura 1

**Categorías de análisis de las observaciones aúlicas**



Fuente: elaboración propia.

## Resultados

### El equipamiento de las aulas

El equipamiento y la infraestructura de las escuelas estudiadas en la Provincia de Carchi no tienen diferencias importantes con otras escuelas públicas del país. En su gran mayoría se trata de escuelas rurales (11 escuelas) que funcionan con lo mínimo necesario. Sus aulas están equipadas con insumos básicos: pizarrón, pupitres y, en algunos casos, afiches, carteleras o materiales concretos para trabajar, principalmente en el área de matemática. No hay internet dentro de las aulas, en pocas existe la presencia de proyector.

La única diferenciación es la que puede establecerse por nivel del curso. Mientras que los salones de clase de 4° están mejor equipados, con colores llamativos y afiches recordatorios, los de 7° grado están menos dotados y los de 10° sólo cuentan con lo mínimo (pizarrón y pupitres).

Este equipamiento elemental ratifica lo afirmado dentro del Informe MacKinsey según lo cual la inversión en infraestructura o equipamiento de las aulas no hace la diferencia entre una escuela buena o una mala (Mackinsey, 2007). Según el mencionado informe la principal diferencia radica en la preparación de los docentes más que en el estado de conservación o equipamiento de las aulas.

### La planificación del docente

Existía concordancia entre la clase ofrecida y la planificada. En las escuelas Tipo A y B la mayoría de los temas correspondían al currículum del grado correspondiente, a la edad de los alumnos, al nivel de exigencia apropiado y al momento del año escolar en el que se realizó la observación. Por el contrario, en las escuelas Tipo C, el nivel de exigencia era bajo.

Las tareas eran básicas y en muchos casos no correspondían a la edad de los niños, sino a uno o dos grados inferiores. Esta diferencia aparece como fundamental para comprender el rendimiento de los alumnos de cada tipo de escuela.

### **El tipo de pedagogía practicada por el docente**

En este segmento se encontraron diferencias importantes entre los tres tipos de escuela (A, B y C). Estas diferencias se describen a continuación.

#### *Escuelas Tipo A*

En las escuelas con Alta Calificación (A) existe un equilibrio entre las clases expositivas y la técnica llamada «Preguntas y respuestas». Como complemento se utiliza otra metodología que podríamos denominar «interactiva».

En las escuelas A las clases expositivas son combinadas con la técnica de «Preguntas y Respuestas» o «Questioning». Es decir, que el profesor explica y, a la vez, va realizando preguntas a los alumnos sobre el tema que está tratando. Estas preguntas pueden ser convergentes (basadas en la memoria y en la confirmación del conocimiento) o divergentes (aquellas que buscan hacer reflexionar al alumno).

Esto quiere decir que, a pesar de que en las escuelas Tipo A la clase es una clase expositiva con dominio del profesor, los alumnos no son totalmente pasivos, pues deben responder preguntas para seguir y comprender la clase. Podríamos entender esta técnica didáctica como una metodología donde el docente sigue siendo el protagonista, pero no tanto, y donde el alumno participa, pero no tanto.

Esta combinación de exposición/preguntas y respuestas va acompañada, además, de múltiples actividades prácticas: ejercicios, ejemplos, conversación, debate entre estudiantes y docente. Cada segmento de la clase es propicia para un diálogo con preguntas. No se dejan acumular los temas, siempre se solicita la participación de los estudiantes.

Otro de los protagonistas de esta manera de dar la clase en las escuelas Tipo A es la pizarra, que es muy utilizada tanto por los alumnos como por el profesor. En algunos casos, la utilización es múltiple, porque la utilizan varios alumnos a la vez. El inicio de la clase es, por lo general, una lluvia de ideas, sobre lo visto en clases anteriores y sobre predicciones acerca del contenido que se tratará ese día.

Este conjunto de técnicas se complementa con la metodología referida, que denominamos «interactiva» y que consiste básicamente en realizar actividades lúdicas centradas en el mismo tema. Es muy utilizada por los docentes y puede servir a modo de transición entre dos actividades conceptuales, para ejemplificar el contenido, para evaluar o simplemente para mantener activo al estudiantado. Por ejemplo, en una clase de ciencias naturales sobre los huesos, se utilizó la técnica de «la pesca» (E1D1). Cada niño tenía una caña de pescar fabricada por el docente (un palito de madera terminado en un imán), dentro

de un balde había varios papelitos doblados, donde se leía un tema relacionado con los huesos, cerrados con un clip. Los alumnos debían pescar los papelitos y leer lo que decían. Eso se hizo luego de completar una tabla con las características de los huesos y fue una actividad refrescante antes de pasar a otra actividad de corte más reflexivo (elaboración de mapas mentales).

En las escuelas Tipo A el ritmo de la clase es lento y reiterativo. Se repite el contenido que se está dando permanentemente y de múltiples formas (exposición, preguntas/respuestas, actividades interactivas), pero siempre con base en el mismo contenido. Se centran en un solo tema, no amplían la información. Dan poco contenido, pero profundo y tratando de verlo desde diferentes facetas (lectura, ejercicios, ejercicios lúdicos, utilización de materiales concretos, resolución de problemas). Esta característica de las clases A parece confirmar la máxima según la cual «Menos es más» (Pérez Gómez, 2016) Es decir, es preferible tratar poco contenido con mayor profundidad, que tratar mucho, pero con menor intensidad.

#### *Escuelas Tipo B*

En las escuelas con calificación intermedia (B), los docentes utilizan también la técnica de las «Preguntas/respuestas», con la diferencia de que, en este caso, la técnica de preguntas/respuestas no forma parte integrante de la manera de dar la clase, sino que se utiliza sólo para preguntar constantemente a los alumnos si están comprendiendo. Recordemos que en las escuelas con calificaciones altas se les pregunta a los alumnos sobre el contenido de la materia que se está dictado, al estilo de un conversatorio, donde se espera que los alumnos ofrezcan respuestas sobre asuntos que se supone que ya dominan o que hagan inferencias acerca del nuevo tema.

#### *Escuelas Tipo C*

En las escuelas con bajas calificaciones (C) predomina el libro de texto como herramienta de trabajo y estudio. Esto significa que los docentes solicitan a los alumnos abrir el libro de texto y realizar las lecturas y ejercicios que están allí presentes, sin mayores explicaciones. Esta diferencia es fundamental para comprender las calificaciones menos elevadas de los alumnos en este tipo de escuela.

### **Las Actividades del aula**

En todas las aulas observadas en los tres tipos de escuela (A, B y C) prevalecen las actividades mecánicas. Es decir, actividades que apelan a la memoria sin necesidad de mayor reflexión y se adquieren por repetición. Como se vio en el aparte de tipo de pedagogía utilizada por el docente, la repetición juega un papel importante en la manera como el docente transmite el conocimiento. Un ejemplo de actividades mecánicas podría ser aquellas donde los alumnos deben sólo *recordar* (reconocer, listar, describir, identificar,

recuperar, denominar, localizar, encontrar) (Churches, 2008). Como ejemplos: 1) En una clase de Lengua y Literatura sobre el uso de mayúsculas «los estudiantes enlistan en la pizarra ejemplos de nombres de autoridades» (E2D4). 2) En una clase de Matemáticas sobre los paralelogramos «los estudiantes localizan objetos en su aula que tengan la forma de las figuras geométricas a estudiar» (E3D7).

También pudieron ser observadas, aunque en menor medida, actividades retadoras. Entendemos por actividades retadoras aquellas en las que está presente la reflexión, donde el alumno debe ordenar la información, encontrar la clave para responder, decidir entre varias respuestas, proponer hipótesis y escoger la opción que le parezca la más acertada, luego de haber realizado un procedimiento analítico (Churches, 2008). Por ejemplo, en una clase de lengua y literatura de décimo grado la actividad consistió en «elaborar un escrito con argumentos propios sobre una parte del libro leído por cada estudiante y presentar las ideas de la lectura a la clase mediante el parafraseo, inferencias y críticas sobre el mismo» (E10D20).

Existen igualmente combinaciones de actividades que denominamos mixtas, donde se combinan ejercicios retadores con otros mecánicos. Por ejemplo: en una clase de fracciones combinadas, los estudiantes respondían a ejercicios simples ( $4 \times 4 = 16$ ), pero estos eran parte de un ejercicio de mayor complejidad que requería de otras habilidades. Si bien desde la perspectiva de Godino, Batanero y Font (2013), algunas tareas son mecanizadas con el fin de economizar esfuerzos al automatizar determinadas habilidades (recordar las tablas de multiplicar) la aplicación del conocimiento al resolver individualmente ejercicios de diferente complejidad es una tarea que involucra reto y mecánica (E10D24).

La diferencia entre los tres tipos de escuela está en la proporción en la que cada una de ellas utiliza cada uno de las actividades antes mencionadas.

Dentro de las aulas A las actividades mecánicas ocupan la mitad del tiempo observado. La otra mitad corresponde a actividades retadoras y mixtas (mecánicas + retadoras), más o menos en la misma proporción. Sin embargo, cabe resaltar que, por lo general, una actividad retadora es la protagonista y, de esta manera, se equilibran las actividades de la clase, porque se presenta a los niños todos los tipos de actividades con impacto similar.

En las escuelas B también se privilegian las actividades mecánicas, pero, a diferencia de las escuelas A, la proporción de actividades retadoras es menor y su importancia es menos preponderante. También se presenta la situación de la combinación de actividades mixtas (mecánicas + retadoras), pero repetimos, con una menor frecuencia de las retadoras. El énfasis está en las mecánicas.

En las escuelas C hay predominio igualmente de actividades mecánicas, pero no aparecen las actividades retadoras y, sólo en pocos casos, aparecen actividades mixtas. Es clara la priorización de lo memorístico por sobre las tareas de reflexión y pensamiento.



### **El dominio de contenido por parte del docente**

En todos los casos observados en los tres tipos de escuela los docentes dominan el contenido de la materia que dictan. Sin embargo, observamos diferencias entre estos.

En las escuelas A los docentes se centran sólo en el tema que están dictando, insisten en él a lo largo de toda la clase y lo profundizan.

En las escuelas con resultados intermedios (B), los docentes tienen una mayor propensión a salirse del tema central y ampliar la información o hablar de otros temas en paralelo. Intentan abarcar más.

Los docentes de las escuelas Tipo C se centran en un solo tema, pero no profundizan en él. Se contentan con lo que aparece en el libro de texto y no buscan ampliar la información ni ahondar en ella.

### **El manejo de la disciplina**

A nivel internacional la disciplina aparece como uno de los factores claves para el aprendizaje de los alumnos (ver Cotton, 2002; Woolfolk, 2010, Unicef, 2003). Además, investigaciones en el área educativa han demostrado que para mejorar los logros académicos de los alumnos y desarrollar sus habilidades sociales es necesario enfocarse en las prácticas pedagógicas de los profesores y en cómo éstos se relacionan con sus alumnos. Teorías e investigaciones del desarrollo sugieren que las interacciones entre niños y adultos son el principal mecanismo para el desarrollo educativo, socio-emocional y para el aprendizaje (por ej. Greenberg, Domitrovich y Baumgardner, 2001; Morrison y Connor, 2002; Rutter y Maughan, 1979; Pianta, 2006).

En Carchi pudo observarse que los alumnos de las escuelas Tipo A y B son extremadamente disciplinados. Son atentos, participativos, respetuosos, aseados y cuidadosos de sus pertenencias y de la infraestructura escolar. Los docentes no tienen necesidad de controlar la disciplina. Por el contrario, utilizan refuerzos positivos para premiar a los alumnos (aplausos, verbalizaciones, felicitaciones.) Los alumnos respetan a sus maestros.

La inter-relación entre los docentes y los alumnos en las escuelas Tipo A y B está signada por el afecto, la cordialidad, el respeto y la admiración de los alumnos hacia sus profesores. Abundan las verbalizaciones afectuosas y los refuerzos positivos de parte de los docentes hacia los alumnos. Existe un clima de confianza en las clases. Los alumnos atienden y participan sin temor a equivocarse. Los docentes no penalizan el error y son pacientes explicando.

Las diferencias entre escuelas radican fundamentalmente en la cantidad y calidad de los refuerzos positivos utilizados. En las escuelas con los más altos rendimientos (A) los refuerzos positivos no son abundantes. Se utilizan sólo cuando realmente el alumno los ha merecido, significando con ello que se aprecia el valor del esfuerzo y del trabajo duro y bien realizado, sin sobrevalorar al estudiante.

En las escuelas con desempeño medio (B), se tolera cierto desorden, los alumnos pueden pararse y hablar entre ellos, pero la disciplina nunca escapa de las manos del docente. Para controlar a los alumnos los docentes elevan el tono de voz y la clase vuelve a la normalidad. Sin embargo, estos docentes son permisivos y no mantienen un comportamiento estable con los estudiantes.

En las escuelas con los desempeños menores (C), se encontraron dos tipos de situaciones. En la primera, se observaron aulas con alumnos disciplinados y con buena relación afectiva con sus docentes. En este caso existen los refuerzos positivos, pero de una manera exagerada pues se premia a los alumnos permanentemente, aunque el esfuerzo realizado no sea el máximo posible; existe sobrevaloración de los alumnos, es decir se trata de inculcar en ellos una alta autoestima y creencia de que son buenos independientemente de los esfuerzos realizados. En la segunda situación se observaron aulas con alumnos disciplinados e indisciplinados: el docente dirigía sus clases a los alumnos disciplinados que, por lo general, se sentaban en las primeras filas e ignoraba a los alumnos indisciplinados; atiende a los alumnos disciplinados procurando que no se distraigan y que trabajen regularmente, mientras que tolera el desorden de los indisciplinados, dejándolos de lado.

Esta diferencia pudiera ser de la mayor importancia en cuanto a la valoración del trabajo y del esfuerzo transmitido a los alumnos dentro del currículo oculto de cada institución y pudiera significar una diferencia sustantiva como una posible explicación a la diferencia de rendimiento escolar entre un tipo y otro de escuela. Mientras en las de alto rendimiento se racionan los elogios y se aplican a los alumnos que han realizado esfuerzos reales, en las de bajo rendimiento se distribuyen a todos sin importar el esfuerzo del trabajo realizado, como una manera de premiar sin importar las consecuencias de este acto. Adicionalmente, se privilegia solo a los alumnos que prestan atención a la clase sin buscar integrar a los alumnos que presentan alguna conducta disruptiva.

## **El aprendizaje de los alumnos**

### *Escuelas Tipo A y B*

En las escuelas Tipo A y B, los alumnos se encuentran en permanente actividad dentro de las aulas de todas las escuelas observadas. No hay tiempo de ocio dentro de las aulas. Resuelven ejercicios de matemática, participan en dramatizaciones, responden a las preguntas que los docentes realizan de manera constante.

La mayoría de las respuestas de los alumnos a los distintos temas y sobre las diferentes áreas eran acertadas. Se mostraban interesados en las explicaciones del docente y en el desarrollo de la clase. Todos querían participar, los alumnos demostraban interés por la clase.

En los casos donde los alumnos debían leer se observó una lectura fluida incluso en los alumnos más pequeños (4° grado). Cuando leían y luego debían interpretar lo leído se evidenció que los alumnos entendían lo que habían leído. Al escribir en el pizarrón y en una revisión de algunos cuadernos se pudo constatar que escriben con caligrafía legible y ortografía aceptable. Los ejercicios de matemática eran respondidos de manera acertada por la mayoría de los alumnos. A pesar de que existían respuestas en coro, cuando se revisaban los ejercicios individualmente se comprobaba que las respuestas eran correctas.

Toda la actividad escolar era siempre supervisada por los docentes. Los alumnos permanecen activos, pero siempre bajo la conducción de los profesores. Incluso cuando el trabajo era individual, el docente pasaba por los pupitres para supervisar lo que los alumnos estaban haciendo. No se observaron docentes sentados en sus pupitres mientras los alumnos trabajaban.




El docente dosifica el nivel de exigencia de la clase. El grado de dificultad de las preguntas aumenta con el tiempo de la clase. En el área de matemática puede observarse claramente cómo se complejiza la materia no sólo dentro de cada clase sino al pasar de los grados. Los alumnos mayores son capaces de resolver problemas y operaciones cada vez más complejas, con lo cual se presume que dominan con solidez los conocimientos anteriores y que poseen buenas bases desde el inicio. Esto parece de Perogrullo, pero no lo es. En muchas otras escuelas del país, los alumnos mayores no dominan las operaciones básicas y con ello se les dificulta seguir las clases de su nivel.

Esta progresión no sólo se refiere a la complejidad de los ejercicios sino a su profundidad. Primero, el tema es tratado a partir de explicaciones concretas, utilizando materiales tangibles luego pasa a lo simbólico y de ahí a lo abstracto. Esto significa que las explicaciones de los docentes tienen la intención manifiesta de llevar a los alumnos por tres momentos: lo concreto, lo simbólico y lo abstracto, siguiendo la teoría del desarrollo cognitivo de Piaget (Piaget, 1977). Los alumnos pasan, entonces, por tres planos del conocimiento y por diferentes estadios de complejidad en una sola clase: lo concreto, manipulando objetos, haciendo visitas o salidas pedagógicas; lo simbólico, procesando procesos figurativos y representando los objetos a través de figuras o números; y lo abstracto, realizando operaciones simbólicas, haciendo generalizaciones, discerniendo propiedades comunes.

Un ejemplo de ello se observó en una clase de matemática de 10° con el tema de «Factorización» (E2D30). El profesor comenzó pidiendo a los alumnos realizar ejercicios para determinar un cuadrado perfecto, manipulando material concreto utilizado en preescolar (Cuisinier). De ahí, pasó a lo simbólico, enseñando a los alumnos la representación de lo que está graficado y después a lo abstracto, haciendo operaciones de factorización. Para la fijación de los conocimientos, el docente propuso completar una tabla con los 3 momentos (lo concreto, lo simbólico y lo abstracto). La tabla contenía solo uno de los tres dominios, los otros dos debían ser rellenados por el estudiante, ver figura 2.

Figura 2

**Ejemplificación de la hoja de trabajo propuesta por el docente**

Trinomio simbólico (lo simbólico)	Representación gráfica (lo concreto)	Factorización (lo abstracto)
$X^2 + 2x + 1$		$(x + 1)(x + 1)$
		$(x + 2)(x + 5)$
		
$X^2 - 5x + 6$		
		$(x - 3)(x - 4)$
		

En las escuelas Tipo A y B, los conocimientos de los alumnos son incrementados por los docentes durante el desarrollo de la clase. Parten de los conocimientos que los alumnos ya tienen y que pertenecen a su entorno, y les agregan valor académico en términos de vocabulario científico, conceptos, profundizaciones, etc.

Los alumnos no temen equivocarse porque el tratamiento del error no conlleva represalias, sanciones ni humillaciones o burlas. Frente a la mala resolución de un ejercicio por parte de un alumno, el profesor dijo que era «preferible equivocarse y no darse de sabido» (E4D8).

*Las escuelas Tipo C*

En las escuelas Tipo C hay poco incremento del conocimiento de los alumnos. Es decir, las clases se centran básicamente en lo que los alumnos ya saben, sin aportar nuevos elementos cognitivos. Las explicaciones y los ejercicios son elementales. No hay reutilización de la información, sólo verificación de la explicación del docente. Las actividades van de

lo concreto a lo simbólico en algunos casos, pero nunca se llega a lo abstracto. Por ejemplo, en una clase sobre los animales vertebrados se parte de la pregunta ¿cuáles son los animales que conocen de la comunidad? Y estos son clasificados en la pizarra (mamíferos, reptiles, aves, peces, anfibios); se ejemplifican con imágenes, láminas, juguetes y animales reales (perro y gallina), acompañado del trabajo en el pizarrón (E12D35). El aprendizaje está basado en la repetición del tema con ejemplos conocidos por los estudiantes, quedándose en la simple clasificación de los animales. Por lo tanto, se refleja el uso de material concreto y la simbolización en la pizarra, pero sin llegar al nivel de abstracción.

### **La evaluación de las Actividades**

#### *Escuelas Tipo A y B*

En líneas generales, los docentes de los dos tipos de escuela van haciendo preguntas, convergentes o divergentes a lo largo de toda la clase. Eso permite a los docentes tener información acerca de lo que saben sobre el tema los alumnos. Sin embargo, la manera como la mayoría de los docentes verifica que los estudiantes han alcanzado los objetivos de la clase es a través de cierres conclusivos parciales. Al final de una explicación importante, los docentes se detienen y hacen un resumen, una síntesis o una recapitulación de lo que acaban de decir. De esta manera se desarrolla un proceso de consolidación de aprendizajes.

La investigación sobre las concepciones del aprendizaje señala que los alumnos fijan el conocimiento cuando el docente hace un esfuerzo sostenido por ayudar a los alumnos a organizar la información que se les presenta y a comprender las relaciones que pueden establecerse entre los diferentes elementos de la clase. Es decir, el docente enseña al estudiante a aprender a través del conocimiento de procesos metacognitivos, que desde la perspectiva de Flavell (1976), citado en (Osses y Jaramillo, 2008) son «el conocimiento que uno tiene acerca de los propios procesos y productos cognitivos». Y esto efectivamente se logra a través de los cierres conclusivos. Se trata de los momentos de mayor aprendizaje durante el transcurso de la clase y, el hecho de hacerlo de manera parcial y no al final de la exposición, ayuda a los alumnos a digerir de a poco la información y procesarla por etapas.

Esto indica que una parte de los docentes de estas instituciones poseen conocimientos acerca de la importancia de los cierres conclusivos para el aprendizaje de sus alumnos. Con esto se evidencia que no sólo manejan el contenido de las diferentes áreas del conocimiento y la metodología para enseñarlas, sino que además tienen experticia en el manejo de la adquisición de los aprendizajes.

Además, desde el punto de vista de la neurociencia, Campos (2010) refiere que el cerebro establece una ruta para el aprendizaje mediante dos procesos: 1) percibir y codificar la información (input) a través de recursos multisensoriales y 2) desarrollar procesos neurológicos que permitan procesar la información más relevante ignorando otros estímulos para adquirir un aprendizaje.

A continuación, se presenta una ejemplificación de la teoría descrita comparándola con la práctica educativa registrada en las escuelas de Carchi.

Figura 3

**Ejemplo de técnicas usadas en escuelas «a» y su conexión con procesos cognitivos para el aprendizaje**

Ruta de aprendizaje			Técnicas Docentes Carchi
Percibir y codificar la información	Memoria de Trabajo (uso de datos receptados temporalmente y de conocimientos pasados MLP)	Áreas sensoriales: Auditiva Visual Somatosensorial	Explicación Magistral Lectura de Material Recursos manipulativos
Adquisición directa o indirecta de la información	Memoria a largo plazo (almacenamiento del conocimiento)	Activación del mecanismo de atención (discriminación de estímulos)	Questioning Cierres conclusivos parciales

Fuente: elaboración propia.

Esto demuestra que los docentes han pautado un ritmo en sus clases que estimula favorablemente el cerebro de sus estudiantes, permitiéndoles una asimilación de contenidos más efectiva.

Con relación a las evaluaciones finales, en las escuelas Tipo A y B son en unos casos reflexivas y en otras más tradicionales.

Aquellas que denominamos reflexivas incluyen la aplicación de lo aprendido, elaboración de mapas conceptuales, reutilización de la información de la clase en ejercicios diferentes a los tratados en el aula, elaboración de conceptos y exposiciones, completar un crucigrama, ordenar imágenes con diferentes fases, redacciones propias o elaboración de problemas. Tenemos algunos ejemplos: 1) En una clase de matemáticas sobre los paralelogramos, la evaluación fue dibujar en una cartulina los paralelogramos estudiados, pintarlos, ubicar su nombre y recortarlos para exponer ante la clase una de las figuras presentando el concepto elaborado por los estudiantes (E3D7). 2) En otra clase de matemáticas acerca del binomio cuadrado perfecto, la resolución de los ejercicios incluía identificar de que tipo se trataba, sus características y determinar errores en su resolución (E5D11).

Las evaluaciones tradicionales son, por lo general, individuales y escritas, o ejercicios enviados a la casa como deber. Por lo general buscan verificar, a través de preguntas textuales, lo dicho por el profesor en clase, sin reelaboraciones por parte del alumno. Como

ejemplos tenemos: 1) En una clase de lengua y literatura sobre las reglas para el uso de las mayúsculas, la actividad de evaluación consistió en hacer pasar aleatoriamente a los estudiantes a la pizarra para dar ejemplos e identificar las reglas estudiadas. Además, copiaron la tarea para la casa: escribir las ocho reglas estudiadas con ejemplos (E2D4). 2) En una clase de Ciencias Naturales sobre la reproducción, el docente plantea como evaluación ejercicios realizados en una plataforma interactiva, donde toda la clase puede participar respondiendo las preguntas planteadas sobre el tema de la clase (E3D6). En ambos casos las respuestas requeridas eran literales, aunque se presentaron en una plataforma virtual y en la pizarra.

### *Escuelas Tipo C*

En las escuelas catalogadas de bajas calificaciones (Tipo C), los docentes observados no hacen cierres conclusivos. Esta es, una diferencia sustantiva y que indicaría un elemento diferenciador muy importante para entender los factores de éxito escolar en la Provincia de Carchi.

La evaluación final en las escuelas Tipo C es más memorística que en los dos tipos de escuelas anteriores. En un caso, la evaluación consistió en la repetición de una leyenda que ya habían trabajado durante los 45 minutos anteriores. En otro, la ubicación en el plano cartesiano de pares ordenados iguales a los que ya habían colocado durante la clase. Y en otro, volver a escribir una leyenda que habían leído. Como se observa, se trata de ejercitar la memoria más que la reutilización de lo aprendido.

## **Conclusiones y discusión**

El presente estudio demuestra, tal y como lo señalan muchas otras investigaciones (Ocde, 2004; Imbernón, 2006; Ávalos, 2006; Mackinsy, 2007; Murillo, 2007; Eurydice, 2008; Barber y Mourshed, 2008; Murillo, 2008; Pont, 2008; Román, 2008; Pedró, 2010; Muñoz-Repiso y Murillo, 2010; Hernández-Castilla, 2011; Bolívar, 2010; Bruns y Luque, 2014), que el principal factor del éxito escolar de la provincia de Carchi son sus docentes.

Pero, más allá de haber identificado a los docentes como el principal factor de éxito escolar, se pudo también caracterizar qué hacen los docentes que logran mejores resultados con sus alumnos.

En primer lugar, utilizan una técnica de instrucción directa (Muijs y Reynolds, 2010) donde se combinan las preguntas y respuestas (Questioning) con las exposiciones del profesor y la interactividad como actividad de transición entre una y otra de las técnicas anteriores. El profesor explica y, a la vez, va realizando preguntas a los alumnos sobre el tema que está tratando. A pesar de que la clase es expositiva con dominio del profesor, los alumnos no son totalmente pasivos, pues deben responder preguntas convergentes y divergentes.

El ritmo de la clase es lento y reiterativo. Se repite el contenido que se está dando de múltiples formas (exposición, preguntas/respuestas, actividades interactivas). Se aprovecha el tiempo al máximo. Se da poco contenido, pero profundo.

Se combinan las actividades mecánicas con las retadoras. El grado de dificultad de las preguntas aumenta con el tiempo de la clase. Primero el tema es tratado utilizando materiales concretos, luego se pasa a lo simbólico y de ahí a lo abstracto. Se utilizan cierres parciales para ayudar a los alumnos a fijar los aprendizajes y, de esta manera, favorecer una ruta para ello (Campos, 2010). Estos cierres parciales aparecen como elementos diferenciadores importantes dentro de las técnicas docentes exitosas utilizadas por las escuelas con los mayores promedios.

Esta metodología utilizada por los docentes de Carchi abre nuevas posibilidades de estudio sobre los métodos centrados en el aprendizaje autorregulado (Muijs et al 2014), pues combina lo tradicional con didácticas centradas en el niño. Las políticas educativas del estado ecuatoriano podrían utilizar esta información para sus programas de capacitación de docentes en servicio.

Otro elemento importante es el hecho de que para identificar los factores de éxito de la provincia de Carchi se partió de un estudio cuantitativo donde se miden sólo factores de rendimiento escolar para identificar las causas del éxito escolar de la provincia (Ineval). Sin embargo, los hallazgos del estudio van más allá del rendimiento escolar, también se encontraron aspectos psico-afectivos, tales como las relaciones afectuosas de los docentes hacia los alumnos, la importancia de administrar los refuerzos positivos para valorar el esfuerzo de los alumnos, la disciplina en el aula y el respeto a los profesores como elementos claves para una escolaridad exitosa (Greenberg *et al.*, 2001; Pianta, 2006). Todo este conjunto de relaciones interpersonales afectivas configura un clima de aula adecuado para el aprendizaje. La disciplina de los alumnos de Carchi, el respeto hacia los profesores y su interés por aprender está presente de igual manera en las escuelas finlandesas (Enkvist, 2010).

Un aporte importante de este trabajo a la literatura existente sobre el tema es el hecho de haber podido estudiar a un grupo de escuelas pertenecientes todas a una misma provincia. Tradicionalmente en los estudios sobre escuelas eficaces se identifican y estudian escuelas exitosas aisladas. Este no fue el caso en el presente trabajo. Se pudo indagar sobre los factores comunes y aquellos que constituían diferenciadores importantes de excelencia dentro de un mismo territorio, con características similares en términos socio-económicos y culturales. Así pudimos estudiar a un grupo de escuelas que atienden a una población de agricultores de escasos recursos que trabajando con una dotación mínima (pupitres y pizarrón), sin conexión a internet y sin ninguna tecnología educativa, alcanza altos índices de rendimiento académico. Esto significa que, tal y como lo sostiene Mackinsy (2007), más



que la dotación en infraestructura o equipamiento de las escuelas, la diferencia entre una buena escuela y otra que no lo es radica en los docentes, en su preparación y su «saber hacer».

En síntesis, docentes bien formados, con métodos didácticos efectivos y con nexos afectivos hacia los alumnos pueden ayudarlos a superar su condición de pobreza y colocarlos por encima del promedio nacional en términos académicos. La presente investigación demuestra que la pobreza no impide el éxito escolar (Unicef, 2003; Herrera y Regnault, 2000).

### Referencias bibliográficas

- Ávalos, Beatrice** (2006). «Currículo y desarrollo profesional docente» *Revista Prelac*, Santiago de Chile, vol. 3, pp. 104-111.
- Báez de la Fe, Bernardo** (1994). «El movimiento de escuelas eficaces: implicaciones para la innovación educativa». *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 4.
- Barber, Michael y Mona Mourshed** (2008) *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile, InterAmerican Dialogue & Cinde.
- Bolívar, Antonio** (2002). *Cómo mejorar los centros educativos*. Madrid, Síntesis.
- Bolívar, Antonio** (2006). «Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común». *Revista de Educación*, Granada, n° 339, pp. 119-146.
- Bolívar, Antonio** (2010). «La autonomía de los centros educativos en España». *Participación Educativa*, n° 13, pp. 8-25.
- Branch, Gregory F., Eric Hanushek y Steven Rivkin** (2013). «School leaders matter: Measuring the impact of effective principals». *Education Next*, vol. 13, n° 1, pp. 62-69.
- Brookover, Wilbur B.** (1979). *School social systems and student achievement: schools can make a difference*. Nueva York, Praeger.
- Bruns, Barbara y Javier Luque** (2014). *Profesores Excelentes, cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C, Banco Mundial.
- Campos, Ana Lucía** (2010). «Neuroeducación: Uniendo las neurociencias y la educación en búsqueda del desarrollo humano». *La educación*, n° 143.
- Cotton, Kathleen** (2002). *Small Schools and Teacher Professional Development*. Eric Digest. Somerville Ed.
- Coleman, James et al.** (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, Government Printing Office.
- Churches, Andrew** (2008). «Taxonomía de Bloom para la era digital». Disponible en: <eduteka.icesi.edu.co/pdfdir/TaxonomiaBloomDigital.pdf>. Acceso en agosto 2017.
- Edmonds, Ronald** (1982). «Programs of school improvement: An overview». *Educational Leadership*, 40, pp. 4-11.
- Enkvist, Inger** (2010) «El Éxito educativo finlandés». Disponible en: <Users/mariela.lopez/Downloads/Dialnet-ElExitoEducativoFinlandes-3294933%20(1).pdf>. Acceso en junio 2017.
- Eurydice, E.** (2008). *La autonomía escolar en Europa. Políticas y medidas*. Madrid, MEC, Centro de Investigación y Documentación Educativa.
- Flavell, J.H.** (1976). Metacognitive Aspects of problem solving, citado por Osses, S. y Jaramillo, S. (2008). <<Metacognición: un camino para aprender a aprender>>. *Estudios pedagógicos*, v. 34, n° 1, pp. 187-197.

**Godino, Juan, Carmen Batanero y Vicent Font** (2013). «Fundamentos de la enseñanza y el aprendizaje de las matemáticas para maestros». Disponible en: <<http://www.ugr.es/local/jgodino/edumatmaestros/>>. Acceso en jun 2017.

**Greenberg, M.T, C. Domitrovich y B. Bumbarger** (2001). «The prevention of mental disorders in school-aged children: Current state of the field», *American Psychological Association*. vol. 4 (1), Washington, USA.

**Gros, Begoña et al.** (2013) «El liderazgo educativo en el contexto del centro escolar». Trabajo presentado en el XXXII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación «Liderazgo y Educación», Santander, España, Universidad de Cantabria.

**Gvirtz, Silvina, Ivana Zacarias y Victoria Abregú** (2011). *Construir una buena escuela: Herramientas para el director*. Buenos Aires, Aique.

**Herrera, Mariano y Blas Regnault** (2000). «Situación Educativa y Plan de Intervención para los estados Zulia y Yaracuy». *Borradores de Trabajo. La pobreza en Venezuela, Causas y posibles soluciones* n°18, Caracas, UCAB.

**Imbernón, Francisco** (2006). «La profesión docente desde el punto de vista internacional. ¿Qué dicen los informes?» *Revista de Educación*, n° 340, pp. 41-50, 2006.

**Instituto Nacional de Evaluación Educativa** (Ineval) (2013). *Ser Estudiante. Primeros resultados nacionales*. Quito, Ineval.

**Klitgaard, R. E y G. Hall** (1974). «Are there unusually effective schools?» *Journal of Human Resources*, vol. 74, pp. 90-106.

**Leithwood, Kenneth, Alma Harris y David Hopkins** (2008). «Seven strong claims about successful school leadership». *School Leadership & Management*, vol. 28, n°1, pp.27-42.

**Mackinsey**, (2007). «How the world's best performing schools' systems come out on top». Disponible en: <[http://www.mckinsey.com/client-service/Social\\_Sector/our\\_practices/Education/Knowledge\\_Highlights/How%20School%20Systems%20Get%20Better.aspx](http://www.mckinsey.com/client-service/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/How%20School%20Systems%20Get%20Better.aspx)> Acceso en agosto 2017.

**Miller, S. A.** (1985). «Research on exemplary schools: An historical perspective» en Austin, G. y H. Garber (eds.), *Research on exemplary schools*. Nueva York, Academic Press, pp. 3-30.

**Monteiro, A Reis** (2015). *The teaching profession: Present and future*. Londres, Springer.

**Morrison, F. J. y C. Connor** (2002). «Effective classroom instruction: implications of child characteristics». HHS Public Access.

**Muijs, Daniel y David Reynolds** (2010). *Effective Teaching: Evidence and Practice*. 3ª ed. Londres, Ed. Sage.

**Muijs, Daniel et al.** (2014). «State of the art – teacher effectiveness and professional learning». *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 25, n° 2, pp. 231-256.

**Muñoz-Repiso, Mercedes y Javier Murillo** (2010). «Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y mejora de la escuela». *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 8, n° 2, pp. 177-186.

**Murillo, Javier** (coord.) (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá, Convenio Andrés Bello.

**Murillo, Javier** (2008). «Autonomía y gestión participativa en las escuelas», en Federación Fe y Alegría, ed., *Una mejor educación para una mejor sociedad*. Madrid, Fe y Alegría, pp. 155-174.

**Murillo, Javier y Rodrigo Hernández-Castilla** (2011). «Factores escolares asociados al desarrollo socio-afectivo en Iberoamérica». *Relieve. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, vol 17, n° 2, pp. 1- 23.

**Pedró, Francesc** (2010). «Incentivos salariales y resultados escolares». *Cuadernos de Pedagogía*, n° 399, pp. 14-15.

**Osses, Sonia y Sandra Jaramillo** (2008). «Metacognición: Un camino para aprender a aprender». *Estudios pedagógicos*, vol. 34, n° 1, pp. 187-197.

- Pérez Gómez, Ángel** (2016). Conferencia dictada en la Universidad Nacional de Educación (Unae).
- Piaget, Jean** (1977). «The role of action in the development of thinking. Knowledge and development». Springer US. pp 17-42.
- Pianta, R. C.** (2006). «Classroom management and relationships between children and teachers: Implications for research and practice», en N. Evertson, C. Weinstein, eds., *Handbook of classroom management: Research, practice, and contemporary issues*. Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum Associates, pp. 149-162.
- Pont, Beatrice** (2008). «Liderazgo y autonomía del centro escolar: Perspectivas internacionales», en *La autonomía de los centros educativos*, VI Encuentros sobre educación en el Escorial (UCM). Madrid, Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Purkey, S. C., y M.S. Smith** (1983). «Effective schools: A review». *The Elementary School Journal*, n° 83, pp. 412-452.
- Román, Marcela** (2008). «Investigación latinoamericana sobre la escuela eficaz», en *Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Unesco y Llece.
- Rutter, M.** et al. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools and theirs on children*. Cambridge, Mass, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Simce Unidad de Currículum y Evaluación** (UCE) (2009). Ministerio de Educación Santiago de Chile, UCE.
- Unicef** (2003). «Informe Anual». Nueva York, USA
- Weber, G.** (1971). *Inner-city children can be taught to read: Four successful schools*. Washington, DC, Council for Basic Education.
- Woolfolk, A.** (2010). *Psicología Educativa*. México, DF., Pearson Educación.

Anexo

### Información de los Diarios de Campo

*Escuelas A «Altas Calificaciones»*

- E1D1 Escuela Piartal 7mo grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Sistema esclerótico: Los huesos.
- E1D27 Escuela Piartal 4to grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: Sustantivos y adjetivos.
- E1D2 Escuela Piartal 10mo grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: La Mitosis.
- E2D3 Escuela Libertad 7mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: División de fracciones como estrategia la simplificación.
- E2D4 Escuela Libertad 10mo grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: Uso de mayúsculas.
- E2D26 Escuela Libertad 4to grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Recursos renovables y no renovables
- E2D30 Escuela Libertad 10mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Factorización.
- E5D11 Escuela San Pedro de Huaca 10mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Binomio cuadrado perfecto.
- E5D12 Escuela San Pedro de Huaca 7mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: División de fracciones.
- E5D25 Escuela San Pedro de Huaca 4to grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: Las fábulas.
- E6D13 Escuela Cristóbal Colon 7mo grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: El aparato digestivo.
- E6D21 Escuela Cristóbal Colon 10mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Teorema de Pitágoras.
- E6D22 Escuela Cristóbal Colón 4to grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Pisos Climáticos.
- E6D31 Escuela Cristóbal Colon 5to grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Reproducción asexual de las plantas.
- E7D14 Escuela El Angel 10mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Raíz Cuadrado.

- E7D15 Escuela El Angel 7mo grado. Clase de matemáticas. Tema: División de números decimales.
- E7D28 Escuela El Angel 4to grado. Clase de Matemáticas. Tema: Medidas de Longitud.
- E9D18 Escuela Mariscal Sucre 7mo grado. Clase de Lengua y Literatura. Temas: Adjetivos.
- E9D19 Escuela Mariscal Sucre 10mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Funciones lineales constantes: proporcionalidad directa.
- E9D39 Escuela Mariscal Sucre 4to grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: Sustantivo y adjetivo.
- E10D20 Escuela Vicente Fierro 10mo grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: Lectura.
- E10D23 Escuela Vicente Fierro 4to grado. Clase de Matemáticas. Tema: Sumas y restas de unidades de mil.
- E10D24 Escuela Vicente Fierro 7mo grado. Clase de Matemáticas. Tema. Fracciones combinadas.

*Escuelas B «Calificaciones Intermedias»*

- E3D5 Escuela 10 de agosto 4to grado. Clase de Matemáticas. Tema: La resta.
- E3D6 Escuela 10 de agosto 10mo grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Reproducción.
- E3D7 Escuela 10 de agosto 7mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Paralelogramos.
- E4D8 Escuela Cesar Antonio Mosquera 10mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Ecuaciones de 1er grado.
- E4D9 Escuela Cesar Antonio Mosquera 7mo grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Órganos de reproducción.
- E4D10 Escuela Cesar Antonio Mosquera 4to grado. Clase de Estudios Sociales. Tema: Los puntos colaterales.

*Escuelas C «Bajas Calificaciones»*

- E8D16 Escuela Consejo Provincial 4to grado. Clase de Matemáticas. Tema: Pares ordenados.
- E8D17 Escuela Consejo Provincial 7mo grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: La leyenda.
- E11D32 Escuela 19 de noviembre 7mo grado. Clase de Matemáticas. Tema: Polígonos Regulares.
- E11D33 Escuela 19 de noviembre 4to grado. Clase de Matemáticas. Tema: Suma por reagrupación.
- E11D34 Escuela 19 de noviembre 10mo grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: teatro y sus orígenes.
- E12D35 Escuela Cañar 4to grado. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Animales vertebrados.
- E12D36 Escuela Cañar 7mo grado. Clase de Lengua y Literatura. Tema: La Carta.
- E13D37 Escuela San Vicente de Pusir. Clase de Matemáticas. Tema: Figuras geométricas.
- E13D38 Escuela San Vicente de Pusir. Clase de Ciencias Naturales. Tema: Los seres vivos y el medio ambiente.
- E13D39 Escuela San Vicente de Pusir. Clase de Inglés. Tema: How to do a letter?

# Hacia un enfoque ampliado de los riesgos laborales en Argentina El estudio de los riesgos psicosociales y su incidencia en el sector público\*

María Laura Henry\*\*

pp. 109-128

## Resumen

El objetivo de este artículo es problematizar la visión restringida que predomina en el contexto argentino (similar probablemente a otros países de América Latina) sobre los riesgos laborales y mostrar cómo el enfoque de los Riesgos Psicosociales en el Trabajo (Rpst) permite ampliar el campo y visibilizar una serie de factores con enorme incidencia sobre la salud de los trabajadores y que deben ser materia de atención. Específicamente, se abordará esta temática poniendo bajo análisis una organización estatal —la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses)—, mostrando cómo se configuran las condiciones de trabajo en los puestos de atención al público, qué factores de Rpst prevalecen en esa organización y cómo pueden afectar la salud de sus trabajadores. En términos metodológicos, los resultados presentados se basan en una investigación realizada por un equipo multidisciplinario, donde se aplicaron técnicas cualitativas y cuantitativas para obtener datos sobre la incidencia de los Rpst en la organización bajo estudio.

## Palabras clave

Salud laboral / Riesgos psicosociales / Servicios / Anses

## Abstract

The objective of this article is to problematize the restricted view that prevails in Argentina of occupational risks and to show how the analytical approach of Psychosocial Risks at Work (PRW) allows to broaden the field and to make visible a series of factors that have great incidence on workers' health and which should be subject of attention. Specifically, this topic will be tackled by analysing a public organization - the National Social Security Administration (Anses) -, by showing how work conditions are configured in the posts of attention to public, what psychosocial risk factors prevail in the organization and how these can affect workers' health. In methodological terms, the results presented are based on a research carried out by a multidisciplinary team, in which qualitative and quantitative techniques were applied in order to obtain data about the incidence of the psychosocial risks in the organization under study.

## Key words

Occupational health / Psychosocial risk / Services

\* En el n° 95 de *Cuadernos del Cendes*, presentamos una reseña bibliográfica del libro (Neffa *et al.*, 2017) resultado de la investigación que se sintetiza en este artículo. (Nota del ed.)

\*\* Doctora en Ciencias Sociales, Magister en Ciencias Sociales del Trabajo y Licenciada en Sociología. Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Profesora de la carrera de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Unlp).

Correo-e: mlaurahenry@gmail.com

## Introducción

La investigación sobre los riesgos y las enfermedades que padecen los trabajadores conserva plena vigencia en tanto constituyen uno de los determinantes principales de las condiciones de salud de una población. Por ello, resulta importante seguir profundizando en la investigación de aquellos «viejos» problemas que componen este campo y, como desafío fundamental, abordar también aquellos más nuevos que surgen como consecuencia de las reestructuraciones productivas y de las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo. En ambos casos, lo que se requiere es un conjunto siempre renovado de herramientas conceptuales, que permitan generar conocimientos cada vez más precisos sobre los riesgos laborales y actuar de forma más adecuada en su prevención.

No obstante, los problemas ligados a la salud de los trabajadores aún tienen escasa visibilidad, especialmente cuando son de naturaleza más intangible (ligados al plano psicosocial) o cuando afectan a grupos particularmente vulnerables y explotados. Por eso, renovados planteos, cada vez más rigurosos, sobre los riesgos en el trabajo sirven para echar luz sobre cuestiones que se hallan negadas o que son socialmente desconocidas, constituyendo un aporte fundamental en el arduo camino de lograr cambios y modernizar las políticas de salud laboral en nuestros países latinoamericanos.

En el marco de estas preocupaciones, el objetivo de nuestro artículo es problematizar la visión restringida que predomina en el contexto argentino (similar probablemente a otros países de América Latina) sobre los riesgos laborales y mostrar cómo el enfoque de los Riesgos Psicosociales en el Trabajo (Rpst) permite ampliar el campo y visibilizar una serie de factores con enorme incidencia sobre la salud de los trabajadores, que deben ser materia de atención. Específicamente, se abordará esta temática poniendo bajo análisis una organización estatal —la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses)—, mostrando la forma en que se configuran las condiciones de trabajo en los puestos de atención al público, qué factores de Rpst prevalecen en esa organización y cómo pueden afectar la salud de sus trabajadores.

Los resultados expuestos en este artículo se basan en una investigación realizada entre los años 2014-2016 por un equipo interdisciplinario al cual pertenecemos, en la cual se indagó la incidencia de los riesgos psicosociales en los trabajadores de la Anses en puestos de atención al público, a partir de la solicitud de un sindicato con representación en dicha institución: el Secasfpi (Sindicato de Empleados de la Ex Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria). De esta forma, se trató de una investigación surgida por una necesidad social concreta y a demanda de los propios trabajadores a través de sus representantes. Por medio de metodologías cualitativas y cuantitativas se buscó, entonces, dar respuesta a las causas y consecuencias sobre la salud de los Rpst y proveer herramientas que sirvan al sindicato para intervenir en la prevención de las mismas.

## **Hacia un enfoque ampliado de los riesgos laborales: el estudio de los Rpst**

Mayormente, los desarrollos conceptuales sobre salud laboral y los esquemas de prevención de los riesgos fueron acuñados en un contexto donde el trabajo industrial era hegemónico. En este marco, el énfasis estuvo inicialmente puesto en los aspectos físicos del trabajo, en los riesgos directamente visibles (químicos, biológicos, físicos) y en un acotado número de enfermedades y accidentes. Esta perspectiva restringida ha sido hegemónica en los estudios de riesgos laborales durante muchas décadas, pero lentamente, sobre todo a partir de los años 80, los análisis comenzaron a tomar en consideración que las facetas psicosociales del trabajador también pueden verse afectadas en determinadas circunstancias.

Como explica Neffa (2015), los riesgos psicosociales existieron desde siempre, pero se intensificaron y se visibilizaron desde la crisis de los años 70, cuando se instauró un nuevo régimen de acumulación capitalista, vigente hasta hoy. Este nuevo régimen tiene (entre otras) una serie de características que impactan fuertemente sobre los trabajadores: la intensificación del trabajo, la desregulación de los vínculos laborales, la flexibilización laboral y, fundamentalmente, la creación de valor a partir del uso de las habilidades psíquicas, emocionales y cognitivas de los trabajadores.

Padecimientos cada vez más extendidos, tales como el estrés, el *burn out*, la violencia laboral, la fatiga crónica, los trastornos del sueño, las adicciones, etc. comenzaron a ser objeto de preocupación en el mundo del trabajo y estimularon la aparición de nuevas corrientes para su análisis. En ese plano, el enfoque de los RPST constituye una perspectiva innovadora y ampliada, que se propone superar los enfoques tradicionales de la seguridad e higiene del trabajo. Primordialmente, permite detectar una serie de fenómenos –los riesgos psicosociales– que se generan en los entornos laborales y que son difíciles de aprehender por su naturaleza más intangible, pero que generan un daño real sobre la salud de los trabajadores.

El punto de partida del enfoque de los Rpst establece que la raíz última y principal de estos riesgos psicosociales reside en *la forma en que se halla organizado el proceso de trabajo* (Neffa, 2015; Gollac, 2011). En este sentido, si bien sus impactos son captados a través de las percepciones de los individuos (por lo cual el trabajador tiene un papel protagónico en la detección de estos fenómenos), es al nivel del proceso de trabajo –de su organización y contenido– donde debe indagarse analíticamente y donde debe intervenir para eliminarlos. De esta forma, este enfoque es una superación de las explicaciones individualizadoras sobre los padecimientos en el trabajo, que hacen recaer sobre el trabajador la responsabilidad (ya sea por «problemas psíquicos o personales» o por una supuesta «incapacidad de adaptarse» a las exigencias laborales).

En el ámbito internacional son una importante referencia los trabajos de Michel Gollac (2011, 2012) y de Thomas Coutrot (Coutrot *et al.*, 2008; Coutrot y Mermilliod, 2010) que,

en el contexto francés, han planteado un estudio integral de los Rpst. Gollac los define como «los riesgos para la salud física, psíquica, mental y social de los trabajadores, que son generados por las condiciones y medio ambiente de trabajo susceptibles de interactuar con el funcionamiento psíquico y mental, con impactos sobre la organización o empresa donde éstos se desempeñan» (Gollac, 2011:31). Dicho autor postula que los factores de Rpst identificados por distintas investigaciones pueden agruparse en seis grandes ejes: i) la intensidad del trabajo y el tiempo de trabajo; ii) las exigencias emocionales; iii) el grado y tipo de autonomía; iv) las relaciones sociales y las relaciones de trabajo; v) los conflictos éticos y de valores; vi) el grado de seguridad y estabilidad de la situación de trabajo.

Como puede apreciarse en la clasificación anterior, los Rpst están vinculados a diversas facetas de la situación de trabajo y es por eso que su estudio requiere necesariamente un enfoque multidisciplinario. La relación entre trabajo y salud es un entramado complejo y por eso es necesario que confluyan los aportes de ciencias como la Economía del Trabajo, la Sociología del Trabajo, la Ergonomía, la Psicología del Trabajo, entre otras, a los fines de obtener un panorama integral. Asimismo, la complementariedad de técnicas cuantitativas y cualitativas permite obtener una mayor comprensión del problema, aumentar la confianza en los datos y generar resultados que contemplen la interrelación entre factores subjetivos y objetivos.

### **La escasa visibilización de los Rpst en el contexto argentino y los esfuerzos de investigación desde el ámbito académico**

En los países desarrollados, la problemática de los Rpst se encuentra en la agenda de organismos de primera importancia como la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (2003), la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2016), los Ministerios de Trabajo de España (Insht, 2010) y de Francia (Inrs, 2013). Regionalmente se destacan las experiencias de Chile y de Colombia, donde estos riesgos son monitoreados por agencias estatales de salud y trabajo (Min. de Salud de Chile, 2013; Min. de la Protección Social, 2010).

En todos estos países, los informes técnicos han puesto en evidencia la magnitud económica, social y humana de los Rpst. Estos riesgos repercuten no solo sobre los trabajadores sino también sobre el rendimiento de las empresas y causan fenómenos como el ausentismo y las licencias prolongadas, conflictos interpersonales, un deterioro en la prestación de los servicios, pérdidas de productividad, etc. Asimismo, resultan onerosos para el presupuesto público de salud y de seguridad social, para las obras sociales y para las propias familias, que deben atender a la reparación o tratamiento de los daños generados (OIT, 2010; Sultan-Taïeb y Niedhammer, 2012).



Sin embargo, en Argentina, los riesgos psicosociales generados por los procesos de trabajo quedan reducidos a la experiencia individual del trabajador, permanecen invisibilizados y ni siquiera son mencionados ni reconocidos como tales en la legislación en materia de riesgos del trabajo (Neffa, 2015). Así, el vacío existente en la normativa sobre los Rpst es casi completo. Como señala Rodríguez (2017) «hasta el momento, pareciera que los trabajadores argentinos no tuvieran psiquis». En el mismo sentido, Neffa (2017) explica que la visión del trabajador sobre la cual se construyó la legislación argentina de riesgos del trabajo es reduccionista, porque se limita al cuerpo y no toma en consideración las dimensiones psíquicas y mentales.

En consonancia, la formación e información sobre Rpst que poseen los actores sociales del mundo del trabajo en dicho país permanece en niveles muy bajos. Por el lado de las empresas, se está lejos de asumir su función irremplazable en la prevención de los riesgos psicosociales y se desconoce su responsabilidad sobre los múltiples problemas que estos generan, relegándolos a la esfera individual de cada trabajador. Por el lado de los sindicatos (salvo algunas excepciones) no se han emprendido esfuerzos sistemáticos para la medición de los Rpst ni en campañas masivas e integrales de sensibilización sobre su incidencia en los distintos sectores productivos. De esta forma, aún queda mucho camino por recorrer para que la prevención de los Rpst en Argentina sea una política pública y devenga objeto de un diálogo social, donde el Estado, las Agencias de Riesgos del Trabajo (ART), los empresarios y los sindicatos establezcan lineamientos conjuntos e integrales para prevenirlos.

En el marco de este «vacío» local, es importante destacar las iniciativas emprendidas desde la esfera académica (a veces, en vinculación con sindicatos) para indagar y visibilizar la incidencia de los Rpst. En este sentido, los numerosos proyectos de investigación dirigidos e impulsados por Julio César Neffa —que se desarrollan en varias universidades nacionales argentinas—<sup>1</sup> apuntan a generar datos y elaborar propuestas de intervención sobre esta temática, todo ello con base en la investigación rigurosa de los procesos de trabajo en diversos sectores y ramas productivas. Estos proyectos de investigación están en permanente diálogo e intercambio a través de la red de profesionales que los componen y tienen la vocación de llevar el tema de los Rpst a distintos espacios de formación y de debate (a través de textos, conferencias, seminarios con actores del mundo del trabajo, etc.). Asimismo, estos esfuerzos desde la academia, paulatinamente están introduciendo en nuestro país un nuevo paradigma que permite analizar e intervenir sobre los riesgos en el trabajo de manera más integral y adecuada.

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nac. del Nordeste; Universidad Nac. Arturo Jauretche; Universidad Nac. de Córdoba; Universidad Nac. de Moreno, entre otras instituciones.

Esta gradual (pero muy necesaria) renovación de los enfoques en el campo de los riesgos laborales cobra toda su importancia al momento en que escribimos estas páginas, cuando se debaten posibles reformas a la Ley de Riesgos del Trabajo en Argentina. Las mismas están siendo impulsadas desde el gobierno, aduciendo que la normativa vigente conlleva una proliferación «excesiva» de juicios laborales. Pero como explica Neffa (2017), lo que provoca los reclamos judiciales de los trabajadores lesionados no es su «malsana voluntad de litigar», sino el hecho de que son víctimas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que, por un lado, no reciben una compensación adecuada (y proporcional a los daños sufridos) por parte de las empresas o de las ART; por el otro, estas demandas judiciales surgen porque los trabajadores son víctimas de enfermedades profesionales que no están expresamente reconocidas por la ley vigente<sup>2</sup> y que, por lo tanto, no reciben reparación automática por parte de las aseguradoras, siendo este el caso de muchas enfermedades generadas por los Rpst.

Las insuficiencias de la Ley de Riesgos del Trabajo en vigor, unidas a la falta de información y formación de los empleadores y de los trabajadores al respecto, las limitaciones de la Inspección del Trabajo y los déficits de prevención en las empresas y organizaciones, crean las condiciones para que las víctimas de esos daños presenten sus demandas ante la Justicia (Neffa, 2017). Sería deseable que, en el marco de los actuales debates sobre las posibles reformas a dicha Ley, se tomen entonces en consideración los aportes de las corrientes más modernas sobre salud en el trabajo y, entre otras cosas, se incluya un sistema de prevención y reparación integral para los Rpst.

### **Los hallazgos de la investigación realizada en el sector público**

A los fines de mostrar cómo un estudio sobre Rpst puede brindar valiosos aportes a los estudios sobre salud laboral y echar luz sobre problemas que los actores sociales generalmente desconocen o naturalizan, nos proponemos reseñar una investigación realizada en una organización estatal de amplias dimensiones en Argentina: la Anses.

Como se dijo inicialmente, esta investigación fue iniciada a partir de la solicitud del *Sindicato de Empleados de la Ex Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria* (Secasfpi), que representa (junto a otros sindicatos) a los trabajadores de la Anses. En el año 2014, miembros de dicho sindicato se acercaron al equipo interdisciplinario dirigido por Julio C. Neffa, al cual pertenece la autora, expresando la necesidad de un estudio científicamente avalado que reflejase las condiciones de trabajo imperantes

<sup>2</sup> Bajo el sistema vigente, los trabajadores solo reciben compensación automática por aquellas enfermedades que figuran en un listado –corto y cerrado– establecido por la normativa.

en la organización. La inquietud era, específicamente, analizar las condiciones de trabajo con eje en los Rpst y su impacto sobre la salud.

Los delegados de Secasfpi habían tenido oportunidad de recorrer distintas dependencias en Argentina y fueron encontrando malestares laborales y dolencias psicofísicas, de diversa índole, que afectaban a los trabajadores. Pero los Rpst suelen ser más difíciles de abordar que los riesgos y enfermedades profesionales «clásicas», por su complejidad y su naturaleza intangible, y suelen permanecer invisibilizadas por los empleadores, que frecuentemente se niegan a reconocer su existencia. De ahí la necesidad del sindicato de contar con un estudio objetivo y científico que avalase lo que ellos estaban detectando y que permitiese ulteriormente negociar una política preventiva integral con la parte empleadora.

Desde el sindicato se percibía, en particular, que los trabajadores en puestos de atención al público eran quienes manifestaban sentirse más «desbordados» por la gran afluencia de beneficiarios a las dependencias. Ellos expresaban malestares tales como estrés, fatiga y una diversidad de dolencias crónicas que identificaban como efecto de su trabajo. Fue por ello que, en términos metodológicos, la investigación se circunscribió desde el inicio a los trabajadores en puestos de atención al público, dado que era prioritario conocer su situación para encarar pronto medidas de intervención.

Esta franja de población trabajadora afectada se condice con las transformaciones organizacionales que ha tenido la Anses en el periodo reciente, especialmente desde 2003. El rol protagónico que adquirió esta institución, como ejecutora de las novedosas y numerosas políticas sociales en Argentina durante todo el periodo, la llevó a un proceso continuo de ampliación de funciones. Así, en el año 2016, desde Anses se administraban 17 millones de beneficios sociales mensuales (Anses, 2016) y el número puede seguir en aumento. Internamente esto ha implicado la adición permanente de nuevas tareas, cambios en el contenido del trabajo, introducción de tecnologías, mayor demanda de sus servicios por parte de la población, entre otras transformaciones.

### **La metodología general de la investigación: un abordaje con cuatro técnicas**

A inicios de 2015, tomando en cuenta los lineamientos de la demanda planteada por Secasfpi, el equipo de investigación diseñó un proyecto con el objetivo de relevar la incidencia de los Rpst en los trabajadores de Anses en puestos de atención al público y elaborar un diagnóstico de base. Asimismo, la investigación contempló como tarea central la elaboración de propuestas de intervención sobre los problemas detectados que permitan eliminarlos o reducir su incidencia.

Para alcanzar los objetivos enunciados, en la investigación se utilizó un abordaje metodológico que combinó las siguientes técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de información:

1. Talleres de visualización (desde el enfoque de la psicología del trabajo): instancias organizadas para que los trabajadores puedan expresar vivencias, sentimientos, preocupaciones, padecimientos, recomendaciones, etc. en relación a su trabajo.
2. Relevamientos de ergonomía: para conocer las características de los puestos y las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) en dependencias seleccionadas.
3. Estudio de medicina del trabajo: orientado a conocer las características del servicio de medicina laboral en Anses y el estado general de salud de los trabajadores.
4. Encuesta de Rpst: para averiguar la percepción de los trabajadores sobre distintos factores de riesgo psicosocial.

Esta complementariedad de técnicas permitió obtener una mayor comprensión del problema bajo investigación, partiendo del hecho de que la relación entre trabajo y salud constituye un entramado complejo y requiere de un abordaje que abarque los varios niveles de análisis que implica la situación de trabajo.

Luego, en términos específicos, para el análisis que presentamos en este artículo, utilizaremos como insumo principal los datos arrojados por la encuesta. La misma provee un volumen importante de información sobre la población bajo estudio y permite cuantificar la magnitud que tienen ciertos riesgos psicosociales en el colectivo estudiado. En total se recogieron 694 encuestas en dependencias de Anses de distintas ciudades de Argentina; la encuesta tuvo formato en papel, fue administrada por encuestadores capacitados para tal fin, de forma presencial y su duración promedio fue de 40 a 50 minutos. Los trabajadores participaron de manera voluntaria, anónima y la encuesta fue respondida por distintos perfiles, no siendo necesario que fuesen afiliados a Secasfpi; por el contrario, se trató de un relevamiento amplio, abierto a todos los trabajadores y con vocación de generar resultados que representasen a todo el colectivo.<sup>3</sup>

### **El trabajo de atención al público en Anses: una descripción**

Como se indicó previamente, la Anses ha atravesado un importante proceso de diversificación y expansión de sus funciones en los últimos años. En sus inicios, este organismo estatal se encargaba principalmente de gestionar las jubilaciones y pensiones de los ciudadanos argentinos, pero, paulatinamente, fue incorporando la prestación de numerosos servicios: asignaciones familiares, becas para estudiantes, administración de créditos de vivienda, seguros de desempleo, préstamos para jubilados, descuentos para garrafas de gas, entre otros servicios sociales.

<sup>3</sup> Para conocer más características sobre la encuesta realizada, se puede consultar a Henry (2016).

Los ciudadanos que solicitan algunas de estas prestaciones sociales son atendidas en delegaciones de Anses en todo el país por los trabajadores que ocupan puestos de atención al público. Dicha atención se brinda personalmente en las Oficinas de Atención Integral (Udai) y también por vía telefónica, desde las Oficinas de Atención Telefónica (Udat) donde se gestionan consultas las 24 horas a través de la línea «130».

La naturaleza de la tarea que realizan estos trabajadores puede alcanzar alta complejidad en función del tipo de trámites que deban atender. Tanto en entrevistas con informantes claves como en los talleres de visualización surgió, como tema recurrente, el desafío que implica para los trabajadores solucionar y gestionar las prestaciones que el público solicita, debido a la dificultad que alcanzan en algunos casos. Cada beneficiario es distinto, particular, con una problemática específica y esto enfrenta a los trabajadores con problemas no codificados, donde la normativa no siempre indica cómo resolver la demanda. Si bien esto puede ser enriquecedor y desafiante, también conlleva una exigencia mental considerable y sostenida en el tiempo.

Los trámites se gestionan desde computadoras que cada trabajador tiene disponible en su escritorio y que se hallan conectadas a una intranet del organismo. Desde allí, pueden consultar los datos de los beneficiarios, ver si cumplen los requisitos para los servicios que solicitan y también cargar el pedido realizado. Asimismo, como herramienta de gestión interna, este sistema informático permite llevar un registro de los trámites resueltos por cada operador (cuántos y cuáles).

Otro aspecto destacado del trabajo de atención al público en Anses está referido a la forma en que se gestiona la afluencia de público en el organismo. Cada dependencia tiene que atender un número de turnos estipulados por día. En general, suele ser muchísima la cantidad de público y, por eso, es común que los trabajadores se refieran en sus testimonios a salas de espera que están repletas diariamente y a largas colas en las puertas de las dependencias. Como agravante, es una práctica común que, al público previamente citado, se sume una fracción (siempre incierta) de personas que concurren sin turno a las oficinas y que de todas formas deberán ser atendidos, porque así lo exigen las autoridades del organismo. Asimismo, las largas colas de espera también se generan porque cada beneficiario puede solicitar la gestión de más de un trámite, con lo cual el tiempo dedicado a cada persona tiene una extensión variable y de difícil predicción.

En el caso de los trabajadores que atienden por teléfono, el ritmo está regido por un sistema informático que gestiona automáticamente el flujo de llamadas y establece un tiempo estipulado para resolver cada una. Cuando al operador se le está agotando el tiempo, el sistema se lo va indicando con una señalización del estilo semáforo (señales de colores), para que pueda ajustarse al lapso establecido. Al igual que con la atención presencial al público, los operadores telefónicos tienen que atender cierto número de llamados por día para alcanzar las metas planificadas desde la organización.

Esta breve descripción sobre el trabajo que se realiza en Anses sirve para comprender cómo surgen algunos de los riesgos psicosociales detectados en la investigación y que desarrollaremos en los próximos apartados.

### **Los problemas detectados en torno a dos factores de Rpst**

En la investigación realizada en Anses se abordaron múltiples aspectos y el diagnóstico abarcó diversos factores de riesgo psicosocial. En este artículo nos centraremos en los resultados encontrados en torno a dos ejes de riesgos psicosocial que mostraron ser centrales durante la investigación: la intensidad del trabajo y las exigencias emocionales.

#### **La intensidad del trabajo**

La ordenación y la intensidad del tiempo de trabajo constituye uno de los puntos críticos y de permanente antagonismo en la relación laboral. En toda actividad productiva la parte empleadora pone en marcha distintos dispositivos técnicos y sociales para favorecer una mayor entrega de esfuerzo y una más alta productividad de los trabajadores durante la duración de la jornada laboral; pero aquello que los empleadores consideran tiempos «muertos» e improductivos (que deben ser eliminados) son vividos como tiempos de descanso y recuperación por los trabajadores. Allí reside entonces un conflicto medular del proceso de trabajo.

En términos específicos, el concepto de intensificación se refiere al aumento de la cantidad de bienes y servicios producidos, sin que se cambie la dotación de la fuerza de trabajo ni la duración de la jornada. Dicho aumento surge entonces de un incremento en el ritmo de trabajo o de una disminución de la porosidad de la jornada, eliminándose así dichos tiempos «muertos» (Neffa, 1990; Coriat, 1991).

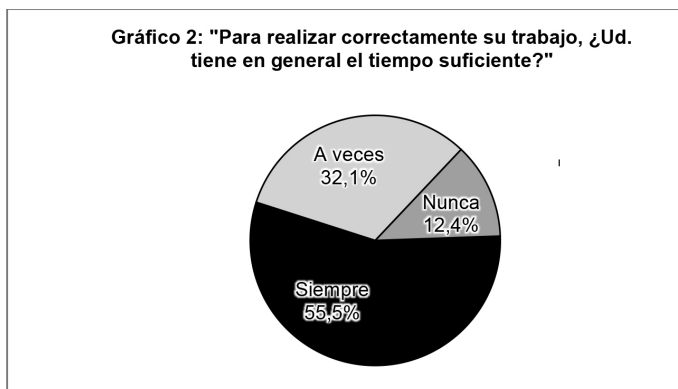
El fenómeno de la intensificación merece una especial reflexión para el sector de los servicios, porque las presiones que reciben los trabajadores para aumentar los ritmos de trabajo provienen de dos esferas. Por un lado, surgen de la esfera interna de la organización, a través de las estrategias de gestión y de producción allí vigentes; desde esta esfera los ritmos se hallan impuestos por el control de los superiores jerárquicos, la fijación de normas de producción, la cadencia impuesta por maquinarias y equipos, y el pago por productividad, entre otras. Por otro lado, la cadencia de trabajo se halla regida desde la esfera externa a la organización, a partir de la demanda. En este plano, la afluencia de clientes o de público ejerce una presión simbólica o real sobre el proceso de trabajo por medio de su presencia en los espacios laborales (largas filas de gente, salas de espera llenas, etc.), demandando a los trabajadores cierto ritmo de trabajo y ciertas maneras de obrar (calidad de atención, esmero en el trato, etc.).

Las organizaciones y empresas crecientemente someten a los trabajadores a la acumulación de estos dos tipos de exigencias, haciéndose necesario interrogarse sobre las consecuencias que ello tiene sobre los trabajadores y su salud.

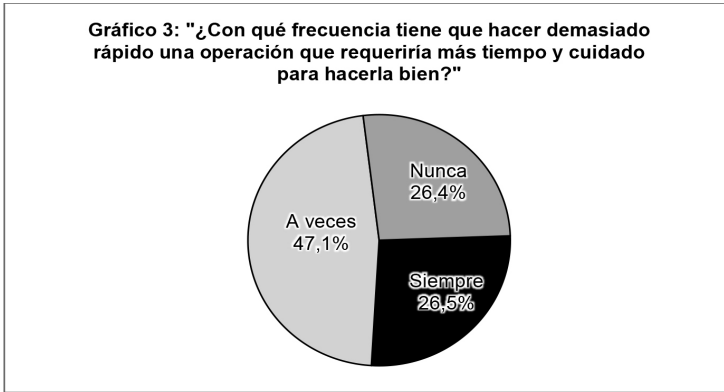
En el caso de la Anses, como veremos en breve, se verifican muchas de estas tendencias y podemos comenzar el análisis sobre lo que aquí sucede señalando algunos aspectos generales que los trabajadores indicaron durante la encuesta sobre los ritmos de trabajo. En primer término, se les consultó si están obligados a apurarse (gráfico 1) y las respuestas obtenidas fueron las siguientes:



De estos datos se desprende que –de manera agregada– un 72,6 por ciento de los encuestados dice que «siempre» y «a veces» tiene que apurarse en su trabajo. Solo un 33 por ciento indicó no tener este inconveniente. Luego, también se consultó a los trabajadores si tienen el tiempo suficiente para realizar su trabajo (gráfico 2):

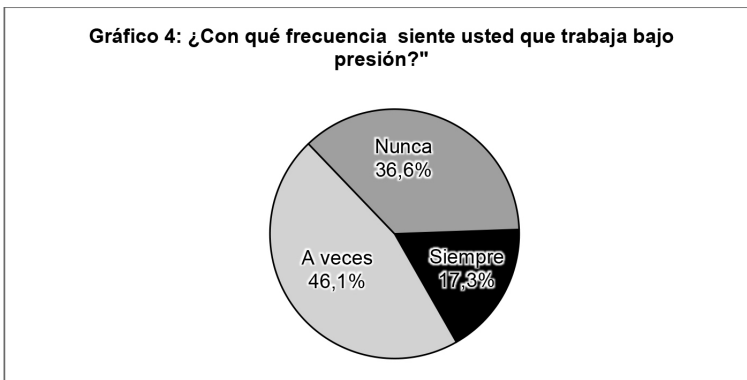


El 55 por ciento tiene el tiempo suficiente para realizar su trabajo, por lo que una parte considerable de los trabajadores (45,5 por ciento si adicionamos quienes respondieron "nunca" y "a veces") siente que necesitaría márgenes temporales mayores para desempeñar su labor. En un sentido más agudo apunta la siguiente pregunta relevada (Gráfico 3):



En el gráfico 3 puede apreciarse que solo un cuarto de los trabajadores dice no vivir la situación de hacer una tarea demasiado rápido, mientras que el resto, «siempre» o «a veces» sufre el problema de tener que realizar actividades rápidamente, sabiendo que se requeriría más tiempo para que salgan bien.

En otra pregunta de la encuesta, se consultó a los trabajadores si siente que trabaja bajo presión, lo cual sintetiza en gran medida su percepción sobre los ritmos de trabajo (gráfico 4):





Solamente el 36,6 por ciento de los encuestados dijo no trabajar bajo presión. En diferente grado, el resto dijo sufrir este problema: un 17,3 por ciento dijo que «siempre» le sucede y un 46 por ciento, que «a veces».

De los datos hasta aquí analizados surge que los trabajadores de atención al público encuestados efectivamente tienen altos ritmos de trabajo. Ahora bien, también es importante señalar cuales son los factores que demarcan dicho ritmo. La encuesta provee datos al respecto y permite establecer que las tres principales exigencias de ritmo son las siguientes:

- Las exigencias tecnológicas y técnicas: las mismas se materializan en los sistemas de turno, los sistemas telefónicos y los programas de software que se utilizan en la Anses para resolver los trámites y gestiones administrativas. En dicho sentido, el 70 por ciento de los encuestados indicó que «siempre» su ritmo de trabajo estaba regido por una máquina, computadora o sistema. Por su parte, el 13,9 por ciento dijo «a veces» y solo el 16,2 por ciento respondió «nunca» a esa misma pregunta.
- La demanda del público: la presencia de los beneficiarios —muchas veces agolpados— en las dependencias de ANSES ejerce una presión enorme sobre los trabajadores, al igual que los incontables llamados telefónicos diarios. Esto vuelve comprensible que el 67,7 por ciento de los encuestados haya indicado que «siempre» su ritmo de trabajo está demarcado por una urgente solicitud externa (clientes, público) que obliga a responder rápidamente, mientras que el 20,2 por ciento dijo «a veces» y, solo el 12,1 por ciento, «nunca».
- Normas y plazos: en la Anses estos objetivos de productividad se plasman en una cantidad de trámites o llamados telefónicos a resolver en cierto lapso de tiempo. Al respecto, el 52,7 por ciento de los encuestados indicó que «siempre» su ritmo de trabajo se halla regido por normas de producción o plazos a respetar en un día o más; mientras que el 21,8 por ciento dijo «a veces» y el 25,5 por ciento «nunca».

Lo relevante en función de nuestros objetivos es reflexionar sobre las consecuencias que todo esto tiene sobre los trabajadores. La literatura señala y explica cómo la intensidad del trabajo puede degradar las condiciones de trabajo y afectar la salud de los trabajadores. Las exigencias de ritmo obligan a trabajar de la «forma más rápida», que no tiene por qué ser la más adecuada a las características fisiológicas y psicológicas de cada trabajador (Gollac, 2005). En el caso de los servicios, los trabajadores asimismo deben encontrar un compromiso entre las exigencias surgidas desde el interior de la organización y aquellas provenientes de la demanda externa. Esto constituye una doble fuente de tensiones y de contradicciones que debe arbitrar con mucho esfuerzo, con el consecuente desgaste y los riesgos que ello implica.

Respecto de esto último, es importante señalar que la alta intensidad en los ritmos de trabajo potencialmente conlleva una serie de problemas para la salud de los trabajadores:

incremento de la fatiga, alteraciones emocionales (ansiedad, nerviosismo, angustia), aumento de la frecuencia cardíaca, predisposición a desarrollar un cuadro de estrés crónico, entre otras derivaciones. En este sentido, el ritmo de trabajo constituye un aspecto clave en el cual debería intervenir para prevenir la aparición de estas consecuencias negativas para la salud.

### Las exigencias emocionales

Las exigencias emocionales se refieren a la necesidad del trabajador de dominar y moldear las propias emociones, especialmente aquellas que siente en relación a las personas con las que interactúa en la situación de trabajo. En ciertos casos los trabajadores deben necesariamente esconder o negar sus propias emociones, por miedo a los accidentes, a la violencia del público o al fracaso de su actividad. Desde una perspectiva psicológica, la dimensión emocional del trabajo moviliza un conjunto de procesos psíquicos que se conceptualiza como una combinación de inteligencia emocional, adaptativa y social (Neffa, 2015).

Como veremos a continuación, la dimensión de las exigencias emocionales demostró ser muy relevante para evaluar los problemas y padecimientos que enfrentan los trabajadores en puestos de atención al público de ANSES. La relación directa con los beneficiarios durante el proceso de trabajo les demanda el uso de distintas habilidades psíquicas y mentales (creatividad, aspectos éticos, comunicativos, emocionales, etc.), lo cual acrecientan su carga global de trabajo y, muchas veces, les genera sufrimiento psíquico.

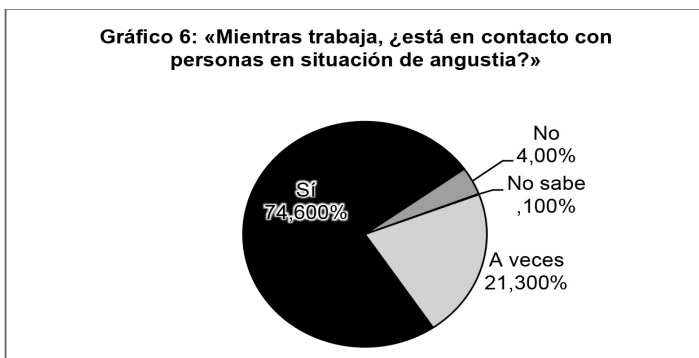
En la encuesta se utilizaron diversas preguntas para relevar esta problemática, las cuales desarrollaremos para mostrar su grado de incidencia. Una primera pregunta que resulta ampliamente representativa sobre este tema es la siguiente (Gráfico 5):



Como puede apreciarse, casi un 40 por ciento dice que «siempre» debe esconder sus emociones o fingir estar de buen humor, mientras que un 43,5% dice que ello le sucede «a

veces». Estos datos son contundentes para mostrar las exigencias que tienen los encuestados para moldear sus emociones durante el trabajo,

Es importante recordar el tipo de trabajo que se realiza en ANSES para comprender un poco mejor las capacidades emocionales que se movilizan. En términos generales, puede decirse que los trabajadores que atienden al público están constantemente en contacto con personas con sufrimiento físico, psicológico y particularmente social. En otras palabras, con personas en situación de «vulnerabilidad social». En general, los beneficiarios son personas provenientes de sectores sociales desfavorecidos o necesitadas de las prestaciones de ANSES por alguna condición particular: adultos mayores, madres con niños pequeños, embarazadas, viudos/as, desempleados, personas con alguna discapacidad, etc. Esto permite comprender mejor los datos arrojados por las dos siguientes preguntas de la encuesta (Gráficos 6 y 7):



Aquí también los datos son contundentes para mostrar los desafíos que deben enfrentar los trabajadores de Anses a diario, teniendo que atender a personas en condiciones emocionales vulnerables al mismo momento que realizan sus tareas estrictamente administrativas. Al respecto, una elevada cifra (el 74,6 por ciento) confirmó que mientras trabaja está en contacto con personas en situación de angustia y, el 21,3 por ciento, que le sucede «a veces». Solo una mínima proporción de encuestados (el 4 por ciento) señaló que no le sucede. En la misma línea, un 68,3 por ciento indicó que mientras trabaja debe calmar personas angustiadas, preocupadas, nerviosas, coléricas; un 26 por ciento dijo que «a veces» y solo el 5,6 por ciento indicó que esto no le acontece en su trabajo.

Los datos reseñados nos muestran cómo este es un trabajo que requiere poner en acto la capacidad para entender la situación de otras personas que también tienen emociones y sentimientos, y ante quienes se debe mostrar comprensión y compasión. Esta situación es frecuente en la prestación de servicios sociales y queda en plena evidencia para el caso de Anses.

Por último, cabe señalar cómo las exigencias emocionales a veces implican para el trabajador enfrentar situaciones de tensión (e incluso, de agresión) por parte del público (Gráfico 8):



Los datos cualitativos surgidos de la investigación permiten comprender mejor los resultados de la encuesta sobre esta variable. Al respecto, pudo relevarse (por medio de informantes claves y durante los talleres con trabajadores) que pueden surgir situaciones de tensión cuando algunos beneficiarios no comprenden los requisitos o la documentación que se le solicita para acceder a un servicio, cuando los tiempos de espera son excesivos y el público comienza a impacientarse o también cuando por la misma situación de vulnerabilidad y de angustia que trae el beneficiario cataliza su agresión hacia el trabajador. En este marco pueden comprenderse los datos arriba enunciados en el Gráfico 8: el 31,7 por

ciento indicó «siempre» y el 55,5 por ciento «a veces» sufre situaciones de tensión en sus relaciones con el público. Solo el 12,8 por ciento dijo que «nunca» le sucede.

Como balance de este análisis sobre las exigencias emocionales, puede señalarse que la atención al público en Anses, en las condiciones vigentes, es causa de desgaste, de sufrimiento psíquico y que puede generar diversas consecuencias sobre la salud de los trabajadores: ansiedad, nerviosismo, angustia, irritabilidad, la sensación de no poder resolver los problemas, estrés, somatizaciones, entre otros. Se trata entonces de una dimensión clave sobre la cual debería actuarse en el marco de una política de prevención de riesgos, donde no se individualice el problema (medicalización o psiquiatrización del trabajador) sino que se intervenga sobre el modo en que se halla organizado el trabajo en la institución.

### **Reflexiones finales**

El trabajo, base fundamental de la vida humana, conlleva elementos paradójicos: puede brindar satisfacción, dar sentido a la vida de las personas y proveerles los medios de subsistencia. Inversamente, y bajo determinadas circunstancias, puede ser fuente de daños y sufrimientos. Pero, como señala Neffa (2015), el trabajo en sí mismo no es patógeno. Son *las condiciones* en las que se halla organizado el proceso de trabajo lo que genera daños a la salud y perturbaciones psicosociales. Por eso es posible seguir reflexionando sobre ambientes de trabajo que sean sanos, así como seguir proyectando empleos desde una visión humanista, que permitan la realización integral de las personas y donde el lucro no devenga una lógica ciega que arrastre consigo la salud y la vida de los trabajadores.

Para alcanzar estas posibilidades se requieren enfoques renovados sobre la salud y los riesgos en el trabajo, a fin de generar conocimientos cada vez más precisos e integrales sobre este campo, en pos de la transformación del trabajo en un espacio centrado en el bienestar humano. Al respecto, la corriente que estudia los Rpst constituye una perspectiva innovadora y ampliada, que se propone superar los enfoques tradicionales de la seguridad e higiene del trabajo, poniendo bajo la lupa otros aspectos del trabajador (ligados al plano psicosocial) que también determinan su grado de bienestar, así como sus posibles dolencias y sufrimientos.

En los países centrales y más lentamente en nuestra región, los Rpst van logrando la atención que requieren. En parte, por los esfuerzos de quienes estudian y alertan sobre esta problemática; pero también debido a la magnitud que va alcanzando su incidencia en el mundo del trabajo. Fenómenos como el estrés, el *burn out*, el hostigamiento, la violencia laboral o las depresiones (por mencionar solo algunos) están cada vez más extendidos en los colectivos de trabajo, generando daños enormes a la salud de los trabajadores y problemas de funcionamiento en las organizaciones productivas.

Para ilustrar cómo un estudio sobre Rpst puede mostrar la incidencia de factores de riesgo que los estudios tradicionales no alcanzan a detectar (y que los mismos actores involucrados generalmente desconocen o naturalizan), en este artículo hemos reseñado algunos aspectos de una investigación realizada en una organización estatal de amplias dimensiones de Argentina como es la Anses. Particularmente se abordaron dos factores de riesgos psicosocial, mostrando cómo cada uno de ellos se manifiesta en la organización bajo estudio y los potenciales daños que ello genera para los trabajadores.

En primer lugar, se analizó la incidencia de la intensificación, en tanto proceso que involucra un aumento de los ritmos de trabajo durante la jornada. Se examinaron las fuentes de dicha intensificación, indicando cómo la presencia del público, el uso de la tecnología y la imposición de metas de productividad en Anses provocan un alto ritmo de trabajo, así como las consecuencias negativas que esto puede tener sobre los trabajadores.

En segundo término, se examinó el problema de las exigencias emocionales en el marco de una actividad de servicios donde los trabajadores están en relación directa con el público. Esto les demanda que frecuentemente deban moldear, esconder o negar sus propias emociones para realizar sus tareas. En este caso en particular, puede verse cómo el contacto con personas angustiadas, en situación de vulnerabilidad social y, a veces, coléricas, hace que los trabajadores deban controlar sus emociones y hacer uso de una serie de habilidades (aspectos éticos, comunicativos, emocionales) en su jornada de trabajo. En última instancia, esto aumenta su carga de trabajo y puede también generarles sufrimiento cuando se ven sobrepasados por las situaciones que deben afrontar.

En ambos casos, es importante visibilizar la dimensión colectiva del problema y poner el acento en un plano organizacional; frecuentemente sucede que el análisis queda restringido a la esfera individual y se atribuyen los problemas a los propios trabajadores (a quienes se tilda de «lentos», «perezosos», «débiles», etc.) y no se interviene sobre la fuente real de estos riesgos: la organización del proceso de trabajo.

Es necesario que sigan generándose estudios sobre Rpst, basados en casos empíricos y en sectores específicos, para seguir nutriendo este campo de análisis sobre el cual aún queda mucho por decir. En este sentido, esperamos que los resultados desarrollados en estas páginas sirvan de orientación para estudios similares, todo ello con el fin último de generar conocimientos y soluciones prácticas para el bienestar de los trabajadores.

## Referencias bibliográficas

- Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo** (2003). *Cómo abordar los problemas psicosociales y reducir el estrés relacionado con el trabajo*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Anses** (2016). «Más de 16 millones de asignaciones, jubilaciones y pensiones actualizadas», *Revista Argentinos y la Seguridad Social*, año 5, n°. 23, pp. 22-25. Disponible en: <http://www.anses.gov.ar/archivos/publicacion/RevistaArgentinos-23.pdf>
- Coriat, B.** (1991). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Madrid, Ed. Siglo XXI.
- Coutrot, T. et al.**, (2008). «Les facteurs de risques psychosociaux au travail. Une approche quantitative par l'enquête Sumer», *Revue française des affaires sociales*, n° 2-3, p. 45-70.
- Coutrot, T. y C. Mermilliod** (2010). « Les risques psychosociaux au travail: les indicateurs disponibles », *Dares Analyses*, n° 81, pp. 1-11.
- Gollac, M.** (2005). « L'intensité du travail. Formes et effets », *Revue économique*, vol. 56, n° 2, pp. 195- 216.
- Gollac, M.**, coord (2011). *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*. Rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Paris.
- Gollac, M.** (2012). «Les risques psychosociaux au travail: d'une 'question de société' à des questions scientifiques. Introduction», *Travail et emploi*, n° 129, p. 5-10.
- Henry, M. L.** (2016) «La encuesta como herramienta de recolección de datos sobre riesgos psicosociales. Características y balance metodológico del relevamiento realizado entre trabajadoras la Anses». Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Unlp. La Plata, 5- 7 de diciembre.
- Inrs** (2013). *Évaluer les facteurs de risques psychosociaux : l'outil RPS-DU*. Paris, Institut national de recherche et de sécurité.
- Insht** (2010). *Factores y Riesgos Psicosociales, Formas, Consecuencias, Medidas y Buenas Prácticas*. UAM, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de la Protección Social** (2010). *Batería de instrumentos para la evaluación de factores de riesgo psicosocial*. Bogotá, Ministerio de la Protección Social.
- Ministerio de Salud de Chile** (2013) *Protocolo de vigilancia de riesgos psicosociales en el trabajo*. Santiago de Chile, Departamento de Salud Ocupacional del Ministerio de Salud de Chile.
- Neffa, J. C.** (1990). *Proceso de trabajo y economía de tiempo. Contribución al análisis crítico del pensamiento de Karl Marx, Frederick W. Taylor y Henry Ford*. Buenos Aires, Ed. Credal-URA n° 111 au Cnrs y Editorial Humanitas.
- Neffa, J. C.** (2015). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio*. Caba, Ceil del Conicet; Corrientes, Unne, Fac. de Cs, Económicas; La Plata, Unlp, Fac. de Cs. Económicas; Moreno, Universidad Nac. de Moreno; Caba, Umet-Citra.
- Neffa, J.C.** (2017). «Ley de Riesgos del Trabajo. Los nuevos desafíos», en Neffa, J.C., coord., *Una reforma que no resuelve los problemas de los riesgos del trabajo en Argentina: debate interdisciplinario en la Umet*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Neffa, J.C., S. Korinfeld y M.L. Henry**, coord., (2017) *Trabajo y salud en puestos de atención al público: una investigación sobre riesgos psicosociales en el trabajo en Anses*. Buenos Aires, Secasfpi.
- OIT** (2010). *Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo de trabajo en transformación*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

**OIT** (2016). «Riesgos psicosociales, estrés y violencia en el mundo del trabajo», *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 8, n° 1-2. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

**Rodríguez, C. A.** (2017). «¿Quo vadis?», en Neffa, J.C., coord., *Una reforma que no resuelve los problemas de los riesgos del trabajo en Argentina: debate interdisciplinario en la UMET*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

**Sultan-Taïeb, H. e I. Niedhammer** (2012). «Le poids imputable à l'exposition au stress au travail en termes économiques et de santé publique: enjeux et écueils méthodologiques», *Travail et Emploi*, n°129, pp.35-49.



## Martín Tanaka

### Autoritarismo y transiciones democráticas

por YORELIS J. ACOSTA\* pp. 129-138

Martín Tanaka es peruano, Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Actualmente es profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos, del que fue su Director General (2005-2007). Ha sido Visiting Fellow postdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (2003 y 2009). Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, Cambridge University Press, Stanford University Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la Unam, entre otros. Es también columnista semanal del diario La República. El profesor Tanaka cuenta con una extensa y destacada obra publicada y ha liderado proyectos sobre Gobernabilidad, Democracia, Estado y Conflictos Sociales e Historia Política del Perú. La siguiente entrevista fue realizada por la Profa. Acosta el 27 de junio de 2017, en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Yorelis Acosta:** He leído sobre su trayectoria, pero me gustaría que para nuestros lectores nos hiciera un resumen de las áreas que ha desarrollado en la ciencia política.

**Martín Tanaka:** Uno está obligado a ser un poco versátil en nuestros países. He trabajado principalmente temas vinculados a la democracia y a los partidos políticos en Perú y algo en los países andinos, dentro de una preocupación por América Latina en general; además algunos otros temas referidos a los movimientos sociales, conflictos y protestas sociales en el Perú, sobre lo que tengo varias cosas elaboradas. En los últimos años he escrito sobre temas vinculados a la historia y al pensamiento político, a la historia de la disciplina de la ciencia política en Perú y en América Latina.

**YA:** ¿Se siente mejor trabajando en un área particular?

**MT:** No necesariamente. En general uno se deja llevar por los asuntos que le parecen relevantes en un momento dado y que además son factibles de trabajar, según la posibilidad de conseguir financiamiento para ellos y según las capacidades que uno tenga. Las

\* Sicológica clínica con Maestría en Psicología social. Profesora-investigadora del Cendes y jefa del Área de Desarrollo Sociopolítico de esta institución.

Correo-e: yorelisaco@gmail.com

condiciones del ejercicio profesional, en países como el Perú y me imagino que también en Venezuela, te obligan a ser versátil y, a la larga, eso es bueno, porque te da una visión más amplia de las cosas, en vez de estar encerrado en una cierta especialización.

**YA:** ¿Conoce Venezuela, ha podido ir a Caracas recientemente?

**MT:** He estado en Caracas, afortunadamente, muchas veces; lamentablemente hace algún tiempo que no voy, pero por un tiempo pude ir con cierta frecuencia.

**YA:** Usted escribe en prensa y el tema Venezuela esta presente en sus escritos,<sup>1</sup> ¿cómo hace para enterarse de lo que esta pasando en el país de forma más o menos objetiva sabiendo que tenemos un país polarizado?

**MT:** Es complicado. Yo empecé a interesarme en Venezuela a raíz de mi tesis doctoral que trató sobre el colapso del sistema de partidos en el Perú.<sup>2</sup> Cuando yo empecé ese trabajo, alrededor de 1995, Perú era el único caso donde había ocurrido algo así, pero luego, inesperadamente, resultó que Venezuela podía ser perfectamente incorporada a ese esquema. Naturalmente me interesó mucho la comparación entre Perú y Venezuela, y escribí sobre cómo, a pesar de tener trayectorias muy diferentes, ambos países resultaron teniendo desenlaces similares: la emergencia de *outsiders* antisistema, el colapso de sus sistemas de partidos y la constitución de regimientos autoritarios que mantenían la formalidad democrática a través de presidentes como Fujimori y Chávez, similares a pesar de ser al mismo tiempo tan diferentes. Afortunadamente pude hacer una exploración sistemática sobre Venezuela, pude viajar varias veces, hacer muchas entrevistas, conocer muchos colegas y lograr cierta ubicación de cómo funcionan las cosas allá;<sup>3</sup> en ese contexto pude visitar el Cendes. Creo que logré cierta comprensión general de cómo funcionaban las cosas y desde entonces intento mantenerme informado. Ciertamente es complicado, pero, a través del intercambio con colegas, el seguimiento de noticias a través de medios digitales y tratando de recoger información lo más diversa posible, intento mirar por encima de la polarización del país.

**YA:** Desde hace tiempo estaba diciendo que Chávez podía ser autoritario. En ese momento podía ser temerario, ¿no?

**MT:** Sí, yo pienso que uno podía caracterizar a Chávez como autoritario desde muy temprano desde 1999, 2000. Tenía el antecedente de Fujimori muy cerca: ganar la elección, pasar por encima de la Constitución vigente, convocar a una Asamblea Constituyente,

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, los artículos de Martín Tanaka: «Autogolpe en Venezuela», «¿Transición en Venezuela?» y «¿Qué hacer en Venezuela?», publicados en *La República*, el 2 de abril, el 7 de mayo y el 29 de octubre de 2017 respectivamente.

<sup>2</sup> Ver Martín Tanaka: *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998.

<sup>3</sup> Ver Martín Tanaka: *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 2002.

destituir al Congreso anterior, reconfigurar por entero todos los poderes del Estado bajo su hegemonía política. Chávez siguió el mismo libreto. Todo legitimado electoralmente por supuesto, con un importante respaldo popular, pero en una lógica que conducía a una gran concentración de poder y eventualmente a una gran arbitrariedad.<sup>4</sup> El no percibir esto desde temprano me parece que tiene que ver con los sesgos políticos de muchos colegas: el autoritarismo, que era evidente en el neoliberal Fujimori, era invisible en el revolucionario Chávez, a pesar de que actuaban de maneras similares en el fondo, en términos de la construcción de sus regímenes políticos. Creo que muchos colegas veían a Chávez con mucha expectativa; su popularidad, su legitimidad electoral, su retórica populista y revolucionaria, hacía que se subestimara la pérdida del equilibrio en el poder y la extrema concentración del mismo. Recuerdo que hasta no hace mucho uno leía cosas de colegas muy respetables que hablaban de la calidad de la democracia en Venezuela y rehusaban hablar de autoritarismo, y ahora sí lo reconocen, cuando en realidad todo lo que vemos hoy se incubó en los años previos. Conforme ha ido pasando el tiempo, es cada vez mayor la conciencia de que ya no cabe hablar de un régimen democrático, los aspectos autoritarios son más evidentes, pero creo que eso estaba claramente en germen desde hacia mucho tiempo atrás.

**YA:** Pero no fue visto por parte de las élites e incluso parte de la academia venezolana no lo vio claramente.

**MT:** Así es, me parece que tienes razón y colegas que estudiaban Venezuela tampoco lo vieron; recién hacia el final de Chávez, ya claramente con Maduro, es que se acepta este diagnóstico.

**YA:** Se dio una discusión muy larga en la ciencia política para ponerle una etiqueta al caso venezolano. ¿Qué opina ud?

**MT:** Sí, ¿dónde trazar la línea que distingue la democracia del autoritarismo?, ¿con qué criterios caracterizar la diferencia de una forma de régimen y otra? Es importante reconocer que el caso venezolano presentaba evidencias ambiguas.

**YA:** Ha pasado mucho tiempo desde esa primera evaluación que hace de Venezuela. Ahora ¿cuál etiqueta de autoritarismo le pondría a esa primera etapa de Chávez?

<sup>4</sup> Ver Martín Tanaka: «From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela», en Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, eds.: *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford, Stanford University Press, 2006 (pp. 47-77). Editado en español bajo el título «De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos, y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela». El libro lleva por título *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Bogotá, Norma, 2008 (pp. 89-131). Ver también «El colapso de los sistemas de partidos, autoritarismo plebiscitario y los problemas de representación democrática» en Clara Rocío Rodríguez y Eduardo Pizarro eds., *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 2005 (pp. 55-86).

**MT:** Sí, varios colegas, entre ellos Steve Levitsky, Andreas Schedler y otros trabajamos en esta línea, la del autoritarismo competitivo, electoral o del autoritarismo plebiscitario; es decir, un tipo de régimen con gran legitimidad política, social y electoral, pero que no deja de tener una naturaleza autoritaria en lo político, en el sentido de que no se respetan los derechos de las minorías, de la oposición, que no hay equilibrio de poderes, donde las decisiones terminan siendo bastantes arbitrarias. La experiencia peruana con Fujimori fue muy elocuente y mostró de manera inicial cosas que vimos después en Venezuela y en otros países.<sup>5</sup> Fujimori fue un presidente muy popular, que sacaba mayorías muy impresionantes en las elecciones, pero los equilibrios constitucionales mínimos no se respetaban y lo mismo se podía ver desde temprano en Venezuela. Como decía, tachar de autoritario a Fujimori era más fácil, porque Fujimori era neoliberal, era de derecha y por lo tanto más vulnerable a las críticas; sin embargo, con Chávez había intentos de redistribución de la riqueza, una retórica de empoderamiento de sectores excluidos, un discurso antiimperialista, entonces la «corrección política» hacía que las críticas a Chávez quedaran en segundo plano. El tiempo ha mostrado que las bases de las formas actuales de gobernar con Maduro se originaron mucho tiempo atrás.

**YA:** Usted también ha escrito sobre el discurso de la democracia participativa y cómo coexisten esos populismos con las debilidades institucionales de dicho discurso.

**MT:** Sí, muchas veces la apelación a la participación termina siendo, desgraciadamente, una coartada para justificar liderazgos personalistas, antipolíticos y muy autoritarios. Esto ocurre porque sin instituciones políticas sólidas y una sociedad civil fuerte, la ampliación de espacios participativos no fortalece y amplía, sino que puede debilitar y desnaturalizar el funcionamiento de la democracia representativa.<sup>6</sup> La apelación a la participación, en ocasiones, se usa para enfrentar a las instituciones representativas y a sus actores, los partidos políticos; es decir, para desde el poder avasallar a los opositores, pero no necesariamente se empodera y fomenta la autonomía de la sociedad civil, de las organizaciones populares de base. Por esta razón se habla mucho de la democracia participativa como ideal, pero hay muy pocas experiencias concretas exitosas.

**YA:** Esos cambios se dieron en Venezuela y se puede decir que fue una franquicia que avanzó por América Latina.

**MT:** Claro, Chávez es como una manifestación temprana de cosas que se verían también después en difentes grados, en Bolivia con Morales, en Ecuador con Correa, en

<sup>5</sup> Ver Steven Levitsky y Lucan Way: «The Rise of Competitive Authoritarianism»; y Andreas Schedler: «The Menu of Manipulation», ambos en *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, abril 2002.

<sup>6</sup> Ver Martín Tanaka, «Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?» en Carlos Mascareño y Egon Montecinos, coords., *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*. Caracas, Universidad de los Lagos / Cendes, 2011, pp. 149-182.

Nicaragua con Ortega. Creo que la crisis que vivió toda la región, en el contexto del cambio de siglo, hizo que la ilusión neoliberal de la década de los años noventa perdiera la capacidad de seducción y legitimidad que tuvo antes, y en algunos casos se le vió como la directa responsable de gravísimas crisis económicas, como en Argentina durante De la Rúa, Bolivia con Sánchez de Lozada o Ecuador con Mahuad. Esto ocurrió un poco antes en Venezuela y el fracaso de los programas de estabilización y ajuste de los gobiernos de Carlos Andrés Pérez y de Caldera legitimaron una opción como la de Chávez. Emergen, entonces, líderes fuertes con discursos alternativos, antisistema, en los que el neoliberalismo, las instituciones representativas, los partidos tradicionales, son los culpables y la alternativa estaría en un régimen participativo, popular, que nunca se llegó a concretar. El tema es que toda la región se benefició inesperadamente del boom de crecimiento que se inició alrededor de 2003 y ello permitió legitimar los discursos alternativos de los nuevos gobiernos.

**YA:** Tal vez es una pregunta complicada, pero ¿podría hacer un balance de este siglo en América Latina en relación con la democracia participativa?

**MT:** A ver, yo creo que la promesa de la democracia participativa es ciertamente seductora. El problema es que, como decía, se desvirtúa, porque no siempre logra abrir la puerta a la sociedad para que interactúe con y airee el mundo elitista de la política y de las decisiones de política pública, sino que termina siendo una herramienta y un instrumento para dirimir disputas políticas, entre actores que están en las alturas; un medio que usa el poder para avasallar a los opositores en nombre del protagonismo popular. Las bases se movilizan en función de los intereses de algunos de los actores constituidos y entonces aparecen los problemas de clientelismo, los riesgos de manipulación. Si uno tuviese que hacer un balance de las experiencias políticas recientes que reivindicaron la dimensión participativa y buscaron legitimar una forma alternativa de régimen, encontraría un resultado relativamente desalentador. La «democracia participativa y protagónica» de Chávez, la «revolución ciudadana», el «buen vivir» o el *Sumak Kawsay* de Correa, el «socialismo comunitario» de Evo Morales, por ejemplo, no parecen haberse acercado a cumplir sus propósitos declarados, claro que con matices, porque puede verse mucha más autonomía en lo social en Bolivia o Ecuador que en Venezuela. De allí que solo en este último se viva la situación de extremo desarreglo que ahora padece, en una magnitud que no se registra en otros casos. Pareciera que el único lugar en el que se podría decir, nuevamente con matices, que mecanismos de democracia participativa funcionaron o cumplieron un papel interesante como mecanismo de control social frente al poder político, es Uruguay. Tal vez la explicación de por qué funciona allí es porque hay instituciones estatales y políticas más fuertes, pero sin ese marco institucional y una autonomía de la sociedad civil más poderosa, la apelación a la participación termina desvirtuándose.

**YA:** Y, ¿cómo quedan en estos momentos los partidos herederos del autoritarismo? porque en estos quince años han habido retrocesos, pero todavía tenemos el germen de los partidos autoritarios.

**MT:** Ese es el gran tema del futuro. Fíjate que Perú, en el contexto reciente, salió más tempranamente de un régimen autoritario como el de Fujimori, en 2000, y durante unos años, inmediatamente después, parecía que el fujimorismo se iba a ir extinguiendo, pero ahora es la principal fuerza política: estuvo a punto de ganar las elecciones en dos ocasiones y tiene la mayoría absoluta en el Congreso peruano. Estos partidos son muy fuertes, su caída puede ser estrepitosa, lo que hace pensar en su desaparición, pero el arraigo que lograron es real; no se desvanecen. Piensa en México: cuando el PRI perdió el gobierno federal, algunos pensaban que iba a implosionar, fragmentarse, a dividirse, pero resistió, se recompuso y volvió al poder en el gobierno federal. Me parece que esto sugiere que los partidos herederos del autoritarismo seguirán siendo actores muy relevantes en el periodo posterior a su salida del poder, por lo que se debe encontrar la manera de convivir democráticamente con ellos. Es una lección muy importante para las fuerzas de oposición democráticas. Recientemente hemos visto en Ecuador que Rafael Correa dejó el poder, pero su figura sigue siendo muy importante, a pesar de haber perdido incluso el control de su movimiento político.

**YA:** Correa amenazó con volver cuando vio que la diferencia entre su fuerza política y la siguiente podía ser poca, aunque ya había anunciado que se retiraba.

**MT:** Así es y uno no sabe que es lo que va a pasar en los próximos años en Venezuela con Maduro y en Bolivia con Morales, pero me parece que uno podría estar relativamente seguro de que tanto el «chavismo» como el MAS y Evo Morales van a seguir siendo actores muy relevantes, van a marcar mucho la agenda política aún fuera del poder. Entonces, ¿cómo se logra la convivencia entre las fuerzas que hoy son la oposición con los herederos de los regímenes autoritarios en escenarios tan polarizados?, ¿cómo pensar en el futuro los procesos de transición actuales? Va a ser algo ciertamente muy complicado. Argentina, que no llegó a los extremos de Venezuela, muestra también una convivencia difícil entre el peronismo y la nueva alianza en el gobierno con Macri. Entonces la pregunta es: ¿va a continuar una lógica de pura confrontación y antagonismo, o alguna forma de convivencia más civilizada se va a poder alcanzar? Uno recuerda acá el dilema planteado por Weber entre la fuerza de las convicciones y la responsabilidad de evaluar las consecuencias globales de los actos políticos.

**YA:** Apostamos por la convivencia, pero ¿qué le dice su práctica teórica?, ¿hay aprendizaje de estos partidos políticos?

**MT:** Sospecho que tendrá mucho que ver con la manera en que se dé la transición. Yo me imagino que allí se van a encontrar las claves de lo que podría venir después; si ella se

da sin un mínimo de negociación, si se da una transición como resultado de una lógica de pura confrontación en la que uno de los lados termina ganando, seguramente la confrontación va a seguir después y el espíritu de revancha va a estar muy marcado; mientras que si la transición es resultado de una negociación, de acuerdos mínimos, será más factible pensar en una convivencia más civilizada posteriormente. Ecuador en este sentido muestra una experiencia no tan mala: no es que Correa se haya empeñado en mantenerse en el poder de cualquier manera; aceptó salir, aceptó que hubiera un sucesor, que la oposición pudiera tener elecciones verdaderamente competitivas, que dentro de su partido hubiera una cierta disputa por el liderazgo; todo esto dispersa un poco el poder y permite pensar en situaciones un poco más equilibradas.

**YA:** Profesor, abrimos y cerramos con Venezuela: ¿cómo ve desde afuera el caso venezolano? Usted habla de un periodo de transición, pero los venezolanos sentimos esta situación extremadamente larga, caminamos en círculos; realmente el avance ha sido poco y estamos parados en una crisis compleja.

**MT:** Claro, es terrible. La cuestión es que es un proceso muy largo y cualquier intento de acortarlo hasta el momento se ha demostrado no viable; sacar del poder a Maduro a punta de movilizaciones no ha funcionado. Creo que volver a la literatura de los ochenta sobre las transiciones puede ser útil y, lamentablemente, las expectativas no son muy optimistas. Recuerdo el trabajo de Adam Przeworski<sup>7</sup> en el que decía que las protestas sociales, la movilización callejera continua, por sí sola, no derrumba ningún régimen en ninguna parte, porque, finalmente, la fuerza bruta es la que se termina imponiendo, a no ser que se de una fractura en el núcleo del poder. Mientras las Fuerzas Armadas no muestren más abiertamente las diferencias que sin duda deben existir en su interior, no queda más que presionar para que el régimen cumpla con la propia legalidad que anuncia y sacar provecho de todas las oportunidades y espacios que se abran. Las preguntas a continuación son: ¿cuán competitivo electoralmente es todavía el régimen?, ¿cuán competitiva es realmente la oposición?, ¿cuán confiables son las autoridades y los procesos electorales? Últimamente parecía que el gobierno estaba resignado a su pérdida de competitividad; parecía que la oposición ganaba una gran fuerza después de las elecciones legislativas y el gobierno incluso se rehusaba a convocar elecciones, pero después de las regionales y municipales la cosa nuevamente se ha invertido. Ahora el gobierno quiere adelantar el calendario y la oposición mantenerlo.

<sup>7</sup> Adam Przeworski, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy» en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, eds., *Transitions From Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 47-63.

**YA:** Aunque algunas encuestas le dan hasta ocho puntos de apoyo popular a Maduro, él está en el poder y todavía tiene el control de los poderes públicos. Tiene todavía las Fuerzas Armadas y el TSJ que ha sido su gran arma en estos últimos tiempos, entonces ¿cómo esperar la fractura del *chavismo-madurismo*?

**MT:** La situación no se ve nada bien. La oposición en Venezuela está haciendo lo que le toca hacer, que es movilizarse, protestar, apelar a la solidaridad internacional. Lo que la comunidad internacional tiene que hacer es exigir el respeto a los calendarios electorales y la realización de procesos electorales mínimamente libres e imparciales, pero ninguna de las dos cosas ocurre ahora, lamentablemente. Hoy en día, el régimen no respeta las mínimas formalidades electorales y legales, y se comporta de manera abiertamente autoritaria. El asunto es hasta qué punto se plasma una alternativa creíble y viable para el país, que convenza a los ciudadanos de que el momento de cambio llegó y que persuada a los miembros más «sanos» dentro del madurismo de que no es posible continuar aferrándose al poder, porque el país entero se va al abismo. Pero ciertamente la cosa va a ser muy difícil y lamentablemente no se ve una salida rápida. Hay que pensar si es que estos sectores tienen o no incentivos para defezionar o si los tienen más bien para mantenerse firmes, qué puede hacer la oposición y la comunidad internacional para que prime lo primero y no lo segundo. Y no olvidar que la extrema profundidad de la crisis no necesariamente juega en contra del régimen, porque mientras más larga, más complicada, más profunda, también la capacidad de protesta y de movilización se debilita. Quizá la pregunta sea si en Venezuela podrá haber una transición en un plazo no muy alejado o si el madurismo terminará siendo algo parecido a lo que hemos visto en Cuba.

**YA:** Y la oposición no puede acelerar tampoco el final.

**MT:** Así es, no puede jugar tampoco a empeorar la situación, «agudizar las contradicciones», porque terminaría siendo culpada por el empeoramiento de las condiciones de vida. Es una situación muy difícil.

**YA:** Desde la psicología social me encuentro con otra dimensión que también estoy trabajando: la del ciudadano común, la de levantarse y salir a la calle en un país marcado por una crisis económica y una crisis social. Nosotros tenemos unos indicadores de inseguridad muy altos y ahora escasez de alimentos, alta inflación. Hay sufrimiento en la gente, lo que incluye al sector que respaldó a Chávez y por herencia a Maduro. Muchos la están pasando realmente mal.

**MT:** Y eso se expresa claro en el rechazo al gobierno, en la caída de su popularidad, pero eso no se traduce en un debilitamiento del poder digámoslo así.

**YA:** La gente se desgasta, la gente se siente realmente agotada por la situación y tengo registro de nuevas consecuencias de la crisis y el sufrimiento social: los que se quedaron sin recursos psicológicos de aguante y los que se fueron del país, la diáspora. Me he



encontrado con la diáspora venezolana acá en Perú, donde también hay mucho sufrimiento de la gente que se ha tenido que venir; abandonar es comenzar de cero en algunos casos y está la añoranza de la familia. Le está tocando al venezolano comenzar a emigrar o aprender a emigrar, porque no teníamos esa cultura de movilizarnos del país.

**MT:** Así es, relacionando eso con la experiencia peruana, te puedo decir que Perú vivió una catástrofe económica a finales de la década de los años ochenta en el siglo pasado. Por eso los peruanos podemos entender el padecimiento de Venezuela: vivimos el terrorismo, la hiperinflación, una recesión espantosa, una crisis política terrible, es decir todos los males juntos. Tuvimos también mucha emigración. La gente que podía se iba al extranjero, había la sensación de que el país era inviable, de que no había forma de resolver los problemas. Pero esto en algún momento tendrá que cambiar y en algún momento además las fuerzas que hoy están confrontadas van a tener que encontrar una forma de convivir más adelante, el lograr eso requerirá mucha madurez y mucha grandeza.

**YA:** Para finalizar esta entrevista y para quienes lo lean en nuestra revista ¿qué puede decir de la experiencia de ustedes, de la salida y reconstrucción de Perú que pueda ser aleccionador para Venezuela?

**MT:** Desde el Perú se puede decir algo, porque la manera en la que se resolvió la crisis extrema de los años ochenta nos condujo al fujimorismo, a una forma autoritaria de régimen que, como hemos visto, se asemeja en puntos sustanciales a lo que vimos con Chávez y hoy con Maduro. Salimos del fujimorismo más por la implosión de este que por la fortaleza de la oposición,<sup>8</sup> pero la unidad de esta, en medio de sus grandes diferencias, fue clave para facilitar la transición. En el periodo posterior aprendimos que lidiar en convivencia con el legado autoritario es un tema fundamental y que, en realidad, no lo supimos manejar muy bien y de allí la inestabilidad que vivimos actualmente con el gobierno de Kuczynski y la oposición fujimorista. Pero, si es que una suerte de «empate catastrófico» se mantiene, si no se da una transición en Venezuela, habría que pensar además en otras experiencias; por ejemplo, las de países que pasaron por guerras civiles, grandes niveles de polarización, enfrentamientos muy cruentos, pero que en algún momento las fuerzas se dan cuenta de que ninguna de las dos es capaz de pasar por encima del otro y que alguna forma de convivencia tienen que encontrar. Uno piensa entonces en los acuerdos de paz de El Salvador en la década de los años noventa. Sospecho que en experiencias como esas es que habría que pensar como referentes para lo que se vive en Venezuela y lo que podría venir después. En El Salvador hubo una guerra civil con miles de muertos, se llegó tarde a la democracia, pero se llegó a la conciencia de que el camino de la guerra era totalmente

<sup>8</sup> Ver Martín Tanaka: «¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000» en Jane Marcus y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

autodestructivo para las dos partes y se gestó un gran acuerdo político que permitió reconstituir mínimamente un arreglo institucional y un sistema de partidos que le ha dado cierta estabilidad al país en los años siguientes. El apoyo internacional también fue clave. Por supuesto conviviendo con muchas complicaciones, arrastrando problemas de violencia, delincuencia, pero me parece que es un referente que tal vez resulte útil para pensar en el futuro de Venezuela. Para no pensar en el escenario de Cuba, que sería el más frustrante.

**YA:** Finalmente, ¿qué quisiera compartir con sus lectores?

**MT:** Solamente agradecer por la entrevista. Es un honor participar en la Revista del Cendes.

## Teoría y Método de la Planificación Nacional en la Venezuela actual

JESÚS LÓPEZ\*

pp 139-165

En este documento se busca comprender y analizar la teoría y método «en» y «de»<sup>1</sup> la planificación, presentes en el Plan de la Patria 2013-2019, a los fines de identificar áreas de mejora y sugerir aspectos teóricos y metodológicos a incorporar en el marco analítico de trabajo en el proceso de planificación nacional. Para el logro de este propósito resulta de suma importancia analizar el Plan desde su propio marco de referencia y destacar los antagonismos políticos y las narrativas divergentes respecto a las teorías sustantivas que conforman su contenido.

### Diseño del Plan

El Plan de la Patria (PP) tiene el carácter de Ley de la República y se le define como el *Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*;<sup>2</sup> ello, como continuación del *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social 207-2013*, presentado en cumplimiento a lo establecido en el artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

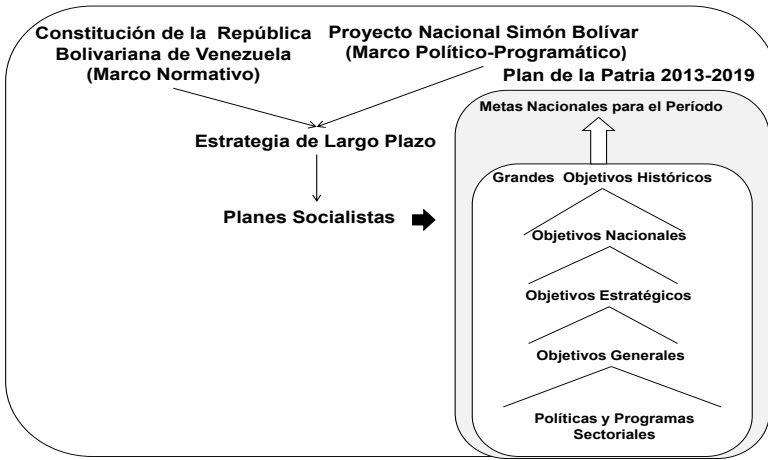
La estructura del PP bajo una lógica de pensamiento piramidal, articula metas, objetivos, políticas y programas sectoriales, teniendo como marco normativo de referencia a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y como marco político-programático al Proyecto Nacional Simón Bolívar (ver figura 1).

\*Economista, Magíster en Planificación y Doctor en Estudios del Desarrollo. Profesor-investigador del Área de Teoría y Métodos de la Planificación del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV)  
Correo-e: camiseba@gmail.com

<sup>1</sup> En el sentido de la distinción utilizada por Camhis (1978) relativa a las diferencias entre las teorías de lo procesal en la planificación y las teorías sustantivas que conciernen a los fenómenos a enfrentar con la planificación.

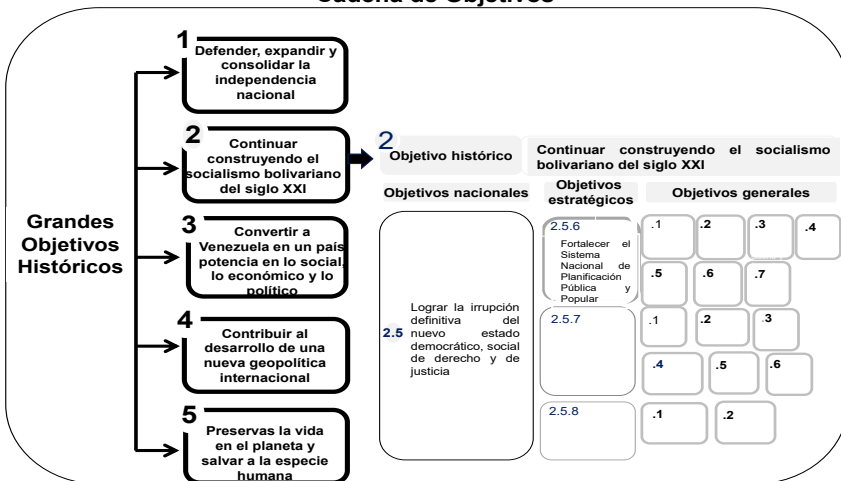
<sup>2</sup> Ver Ley del Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 6,118 Extraordinario, 4 de diciembre de 2013.

**Figura N° 1**  
**Plan del Desarrollo Económico y Social de la Nación**



Los diferentes objetivos del PP se pueden visualizar como una cadena de objetivos que se integra en el marco de una ideología política<sup>3</sup> (ver figura 2). Se asume que esta cadena expresa el sentido de la transformación social contenida en el Proyecto Nacional Simón Bolívar y del «Sistema Social» previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

**Figura N° 2**  
**Cadena de Objetivos**



<sup>3</sup> Al respecto se debe tener presente, entre otras interrogantes: ¿qué es una ideología política?, ¿cuáles son los rasgos ideológicos del Proyecto Nacional Simón Bolívar?, ¿cuál es el papel de la ideología en la construcción de un Proyecto Nacional?, ¿la concepción de la planificación es para la reproducción o para la transformación del sistema?, ¿qué caracteriza los modelos mentales del planificador en la reproducción y en la transformación del sistema?

En este marco de referencia estratégico es donde se inscriben las políticas y programas del PP bajo una perspectiva sectorial (ver figura 3), las cuales deben contribuir al logro de las metas macroeconómicas y de las metas macrosociales para el período 2013-2019. Ver en el anexo 1 y 2, un registro cuantitativo de las metas, objetivos, políticas y programas del Plan de la Patria.

**Figura N° 3**  
**Políticas y Programas Sectoriales**  
**Sectores**

- **Formación (cultura, educación y deportes).**
- **Salud.**
- **Protección Social y Seguridad Social.**
- **Poder Popular y Organización Social.**
- **Seguridad.**
- **Energía Eléctrica.**
- **Hidrocarburos.**
- **Petroquímica.**
- **Minería.**
- **Transporte Acuático y Aéreo.**
- **Transporte Terrestre.**
- **Ambiente (conservación y ord. territorial, acueductos y saneamiento)**
- **Vivienda y Hábitat.**
- **Industrias.**
- **Agricultura, Tierra y Alimentación.**
- **Turismo (infraestructura).**
- **Ciencia y Tecnología (telecomunicaciones).**

En lo que respecta a los aspectos sustantivos del PP se ha elaborado una matriz para su revisión sistemática, focalizando la atención en aquellos conceptos clave que le dan sentido a su narrativa en una Teoría de Cambio<sup>4</sup> (ver figura 4). Este punto es determinante, porque los planes de la nación, por lo general, no inician su diseño evaluando los resultados del plan anterior<sup>5</sup> y, en otros casos, los cambios metodológicos presentes en su formulación dificultan la evaluación de los niveles de avance hacia los objetivos del Proyecto Nacional. De allí, la relevancia de analizar si el marco de referencia conceptual (teorías sustantivas) y metodológico (teorías procesales) del Proyecto Nacional se mantienen o se han modificado respecto de los planteamientos iniciales sobre el proceso de transformación social. Siendo la interrogante crucial: ¿Es el Plan de la Patria un Proyecto Nacional?

<sup>4</sup> Entendida como la hoja de ruta hacia el cambio significativo esperado, la secuencia de precondiciones para lograr ese cambio, las intervenciones requeridas para alcanzar las precondiciones de orden superior, los supuestos sobre los factores que pueden influir sobre las precondiciones de cada nivel e indicadores sobre el logro de las pre-condiciones.

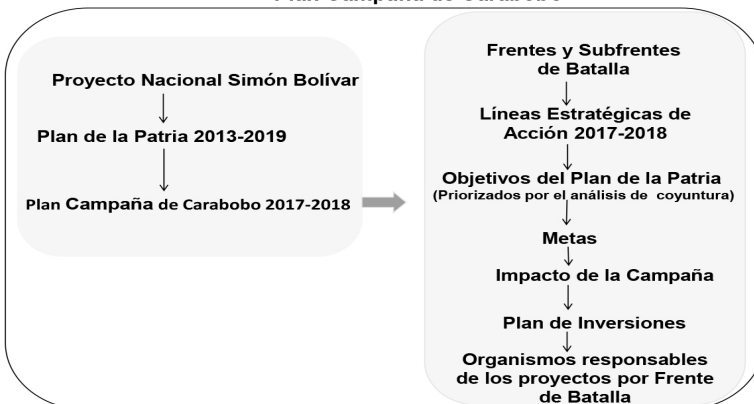
<sup>5</sup> Confundiéndose en algunos caso el proceso de evaluación con la cronología de eventos y esfuerzos realizados en un momento determinado.

**Figura N° 4**  
**Matriz Multidimensional**  
**(Plan de la Patria 2013-2019)**

<b>Dimensiones</b>	<b>Ideas Trascendentales</b>	<b>Características Significativas</b>
<b>Ser Humano</b>	Derechos consagrados en la Constitución	Centralidad en el Ser Humano y sus relaciones sociales y con la naturaleza
<b>Sistema</b>	Poder Social	Consolidación y expansión del poder popular organizado en la Constitución Nacional de la Sociedad
<b>Políticas Públicas</b>	Planificación y coordinación de las políticas públicas	Planificación pública, popular y participativa en el marco de un Proyecto Nacional
<b>Cambio estructural</b>	Metabolismo socialista	Cambio estructural través de la transformación de las relaciones de producción, intercambio y sociales del sistema capitalista
<b>Transición</b>	Socialismo Bolivariano	Cambio en las relaciones de poder, en el proceso de acumulación, relaciones socio-territoriales, en las relaciones internacionales
<b>Teoría y Método de la Planificación</b>	Proyecto Nacional Simón Bolívar	Configuración de mecanismos para una planificación centralizada

El Plan de la Patria Campaña Carabobo 2017-2018, es un plan bianual, donde se establece la Agenda Económica de Transición y las metas para los objetivos prioritarios de los Frentes de Batallas, en atención al análisis de la coyuntura socio-política y a los énfasis del marco estratégico de referencia del Plan de la Patria para el lapso 2017-2021. Ello permite establecer las Líneas Estratégicas de Acción asociadas a los temas estructurantes para la construcción del socialismo y el desencadenamiento de los procesos sociales requeridos por una transformación estructural con visión sistémica. Siendo el Plan de la Patria la hoja de ruta, el Proyecto Nacional Simón Bolívar el marco constructivo del sistema social deseado y la Agenda 2030 la que agrupa los esfuerzos a realizar en términos del desarrollo de los instrumentos de planificación para la acción de gobierno en términos de la sostenibilidad del sistema (ver figura 5).

**Figura N° 5**  
**Plan Campaña de Carabobo**



### **Asuntos Prioritarios en el Proceso de Diseño del Plan de la Patria**

Al elaborar un mapa conceptual para comprender la Teoría de Cambio que se expresa en el PP, nos encontramos con que se busca un cambio estructural bajo la lógica de la consolidación de un metabolismo socialista.<sup>6</sup> Eso implica el cambio de la lógica del capital, el paso de una sociedad capitalista a una socialista y la transformación de las formas del régimen en el marco de un Proyecto Nacional, cuyo enfoque es constructivista y su foco son las necesidades sociales, teniendo como una referencia teórico-metodológica central (teorías procesales) los trabajos de Oscar Varsavsky<sup>7</sup> sobre los Proyectos Nacionales y los estudios de viabilidad (Varsavsky, 1974) (ver figura 6). No obstante, en el PP, la Teoría de Cambio no es explícita en el sentido de precisar con claridad el cambio deseado,<sup>8</sup> las condiciones necesarias para lograrlo (a corto, mediano y largo plazo) y las estrategias para facilitar los procesos que se deben impulsar de una manera integrada para alcanzar dichas condiciones desencadenantes de los resultados y relaciones deseadas.<sup>9</sup> Es decir, la cadena de objetivos no expresa la hoja de ruta de una Teoría de Cambio que dé sentido a las políticas y programas en la creación de las precondiciones del cambio estructural.<sup>10</sup>

Al analizar el lenguaje utilizado en la narrativa del PP, nos encontramos que es un lenguaje de acción que coloca el foco en los procesos, esfuerzos y en las opciones para lograr los objetivos, y no en un Cadena de Resultados bajo un enfoque de derechos humanos (lenguaje de cambio) que permita medir, en especial, los cambios a nivel de las condiciones del sujeto de derecho, como consecuencia de intervenciones programáticas en el marco de las políticas públicas sectoriales.<sup>11</sup> Ello en el entendido que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela coloca en su centro al Ser Humano, a la ciudadanía como ejercicio pleno de los derechos humanos y a un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia

<sup>6</sup> La teoría «en» la planificación, presente en los últimos planes de la nación sobre el cambio social, aun cuando no se reconoce de manera explícita, inscribe su narrativa dentro de la perspectiva y lógica marxista. Siendo, en términos prácticos, un tema relevante de la acción política, la construcción de una hegemonía en el poder, en el sentido de Gramsci: como ideología gobernante. Bajo esta óptica, llama la atención que el Presidente Nicolás Maduro, en el prólogo al Libro Azul, señale: «Quiero atreverme a formular libremente una intuición: en muchos y diversos sentidos, Robinson es para nosotros mucho más importante que Carlos Marx, y lo es porque él pensó desde nuestra realidad, enraizando su pensamiento, asimilando todas las ideas que había que asimilar de Europa, pero pensando desde presupuestos nuestros, americanos, no europeos, teniendo el coraje de formular ideas propias, descolonizándose a la hora de forjar conceptos, descolonizándonos en el pensar y en el hacer» (Chávez Frías, 2013:24).

<sup>7</sup> En el caso de Varsavsky la ideología es determinante para la construcción de un Proyecto Nacional.

<sup>8</sup> A diferencia de la propuesta de cambio estructural que se observa en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Ver al respecto López, 2007.

<sup>9</sup> Ello a pesar de que en el Libro Azul se señala: «El proyecto está concebido como una serie encadenada de situaciones dentro de un proceso evolutivo de signo profundamente transformador» (Chávez Frías, 2013:55).

<sup>10</sup> Al respecto una interrogante clave es: ¿cómo alcanzar las precondiciones necesarias para el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela?

<sup>11</sup> En este punto cabe destacar que: «El desarrollo es quizá la más compleja de las categorías axiológicas y materiales formuladas por las ciencias sociales. Por tal razón, su visión y su abordaje no pueden continuar ligados a análisis de carácter sectorial y/o unidimensional, que segmenten y alinderen no solo las áreas de acción de la sociedad, sino los límites de la comprensión de las múltiples interacciones existentes entre las dimensiones componentes del desarrollo y el bienestar» (Botero Ospina y otros, 2004:1).

como parte del Poder Social. En tal sentido, las mediciones del cambio social y del desarrollo requieren de una nueva métrica centrada en el Ser Humano, de la evaluación ex-ante del impacto de las políticas públicas a través de micro-simulaciones<sup>12</sup> y de modelos que faciliten la experimentación sobre la viabilidad de las posibles combinaciones entre sistema, estructura y mecanismos sociales<sup>13</sup> en el marco de un Proyecto Nacional o de un estilo de desarrollo.<sup>14</sup>

**Figura N° 6**  
**Mapa Conceptual**



Lo anterior nos plantea el reto de buscar la integralidad de las políticas públicas teniendo como referencia que convivimos en un sistema socio-ecológico cuyas interacciones dinámicas entre los subsistemas que lo integran son los que aseguran su sostenibilidad como un Sistema Adaptativo Complejo<sup>15</sup> (ver figura 7). Bajo esta perspectiva, es que debemos diseñar las estrategias de resiliencia, las políticas públicas y los mecanismos para que el desarrollo sea una emergencia sistémica.<sup>16</sup> Es oportuno resaltar que la Agenda Alternativa Bolivariana, previa al Proyecto Nacional Simón Bolívar, estableció: «un enfoque humanístico,

<sup>12</sup> Un ejemplo de lo señalado es el trabajo de: Aguilar, 2012.

<sup>13</sup> Para el caso en estudio se han diseñado mecanismos para la organización del pueblo desde la Presidencia de la República, entre otros, tales como: círculos bolivarianos, cooperativas, misiones, comunas, consejos comunales y Clap.

<sup>14</sup> Ver: Calcagno, 1990.

<sup>15</sup> Buckley, 1968:497.

<sup>16</sup> Ver: S. Boisier (2002).



integral, holístico y ecológico» (Ley del Plan de la Patria, p.3) y que en *El Libro Azul* se definía una Situación-Objetivo.<sup>17</sup> Este tipo de enfoque es al que debe ser sometido el Plan de la Patria, en términos de sus Objetivos (históricos, nacionales, estratégicos y generales), Políticas y Programas Sectoriales. Ello a los fines de analizar la integralidad de la acción transformadora y de evaluar cómo se concibe el diseño de las condiciones para que el sistema socio-ecológico puede generar un desarrollo sostenible.<sup>18</sup>

Figura N° 7  
Sistema Socio-Ecológico



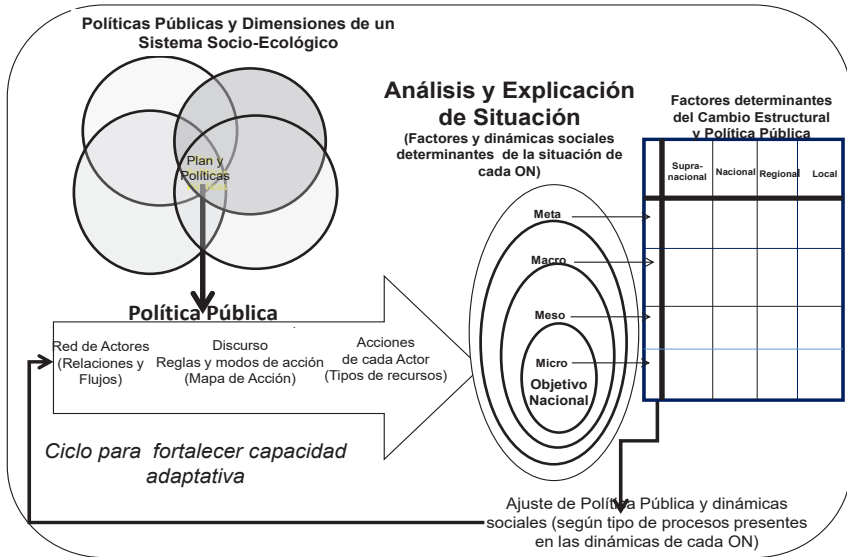
El avance hacia políticas públicas integrales (carácter multidimensional) para el cambio estructural requiere que veamos cada subsistema y su interrelación con los restantes, así como tener en cuenta los distintos niveles del contexto ecológico en el que se desenvuelve el sistema (ver figura 8). Esto facilitaría la apropiación y alineación de los involucrados en el logro de los objetivos nacionales, la planificación y coordinación de las políticas públicas, según el nivel de participación que les corresponde en el contexto ecológico, y el asumir que la red de actores, sus mapas de acción y tipos de recursos en su poder, son determinantes en el ciclo de una política pública específica.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Bajo la perspectiva y conceptos del Profesor Carlos Matus. Ver Chávez Frías, 2013.

<sup>18</sup> Al respecto se sugiere revisar los planteamientos de Elinor Ostrom en E. Ostrom *et al.*, 2009.

<sup>19</sup> Ver la tesis doctoral de Zapata, 2012.

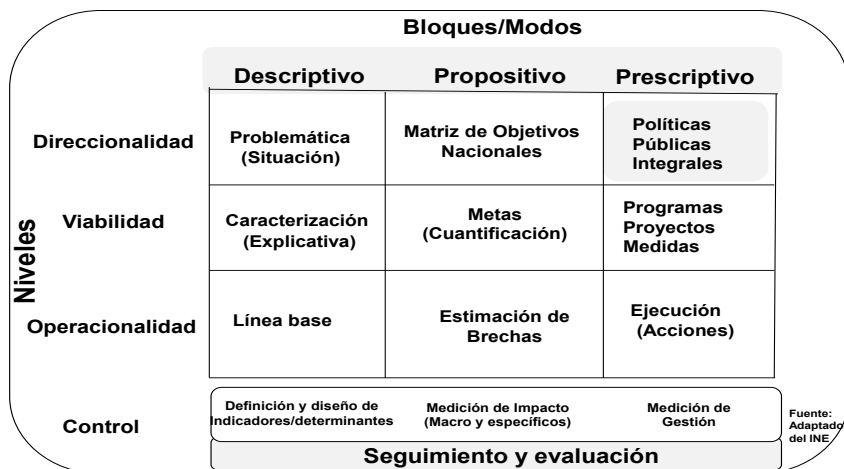
**Figura N° 8**  
**Políticas Públicas Integrales para el Cambio Estructural**



Esta lógica de trabajo requiere que se establezcan, para los objetivos nacionales, las metas y los indicadores respectivos. De manera tal, que se pueda precisar la instituciones responsables de las operaciones estadísticas y las instancias responsables del seguimiento y monitoreo; así como de la evaluación de las intervenciones programáticas.<sup>20</sup> Esto facilitaría la consolidación de un Modelo para la Acción Pública centrado en los objetivos del Proyecto Nacional, las políticas públicas integrales y la articulación y coordinación de las intervenciones programáticas para producir el cambio social deseado (ver figura 9).

<sup>20</sup> En el caso de la planificación pública, se deben revisar los supuestos lógicos de linealidad, proporcionalidad y certidumbre que están implícitos en las intervenciones programáticas que no se plantean el cómo transformar la realidad en un sistema complejo a los fines de lograr el desarrollo, confundiendo el trabajo sectorial y coyuntural a nivel de los medios, con el alcanzar un desarrollo sostenible. En el sentido siguiente. Linealidad: dado X entonces se obtiene Y. Olvidándose de las relaciones e interacciones sistémicas; Proporcionalidad: a una mayor proporción de recursos monetarios utilizados debe obtenerse un incremento significativo en los resultados; como si todo fuera un problema de utilizar los recursos monetarios con eficiencia en sectores prioritarios; y Certidumbre: dar por dato la certidumbre en las intervenciones programáticas, cuando la incertidumbre es consustancial a los sistemas complejos. La complejidad plantea retos significativos al logro del desarrollo como una emergencia sistémica y a la planificación pública posible en un sistema adaptativo complejo.

**Figura N° 9**  
**Modelo para la Acción Pública**



Es a partir de la matriz de objetivos nacionales que se deben establecer los niveles de responsabilidades (responsable principal, corresponsable, contraloría social, etc.) respecto de las políticas públicas referidas a cada objetivo nacional y los programas cuya articulación y coordinación de su gestión es necesaria para lograr los resultados esperados al nivel de ese objetivo en el contexto del Proyecto Nacional.<sup>21</sup> Por otra parte, esto propiciaría el diseño de indicadores asociados con el conjunto de los determinantes de la situación de cada objetivo nacional<sup>22</sup> (ver figura 10).

Resulta pertinente destacar que el ciclo de las políticas públicas se operacionaliza a nivel de programas y proyectos que deben provocar un cambio medible a nivel de los resultados,<sup>23</sup> en correspondencia con los objetivos del Proyecto Nacional y como superación de las problemáticas sociales que se precisan como un problema de carácter público (ver figura 11). Es por ello, que en el Modelo para la Acción Pública es clave a nivel de la direccionalidad (ver figura 9) la apreciación de la situación de las problemáticas sociales, la matriz de objetivos nacionales y las políticas públicas integrales. Esto evitaría las «vari-

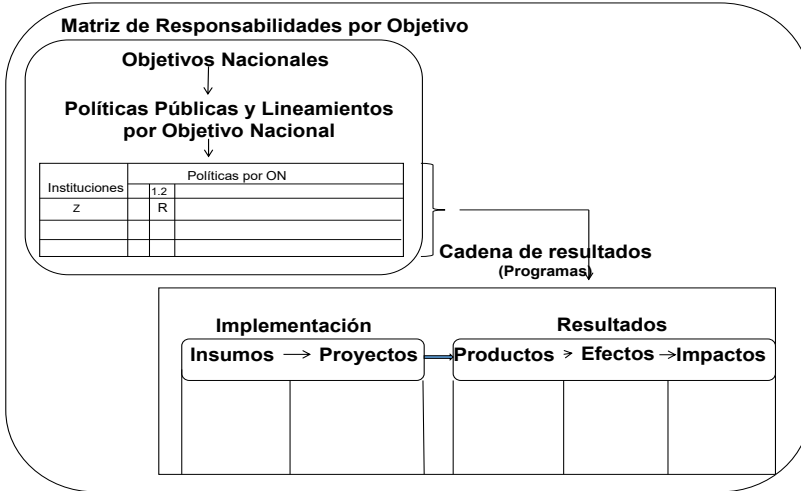
<sup>21</sup> Así, por ejemplo, lo que se plantea en el Plan de la Patria para el Objetivo Estratégico 5.1.1.: «Impulsar de manera colectiva la construcción y consolidación del socialismo como única opción frente al modelo depredador, discriminatorio e insostenible capitalista», resulta contrastante con lo que ha sucedido con la explotación del Arco Minero del Orinoco.

<sup>22</sup> Bajo la perspectiva de que las variables y actores con sus mutuas interacciones aseguran el desarrollo y la sostenibilidad en el sistema. Es en este tema donde los avances en los enfoques de redes de políticas y ecología de juegos son de suma utilidad.

<sup>23</sup> Ver enfoque de Gestión Basada en Resultados en United Nations Development Group, 2011.

aciones» metodológicas que confunden y dificultan la evaluación de los resultados de los planes.<sup>24</sup> Por ejemplo, en el Plan de la Patria 2013-2019 se definen Políticas y Programas Sectoriales (ver figura 3 y anexo 1) que luego no se toman en cuenta, de manera explícita, en el diseño del Plan de la Patria Campaña Carabobo 2017-2018, porque se utiliza la categoría de Líneas Estratégicas de Acción por Frentes de Batalla. Asimismo, se establecen metas para los Frentes de Batalla, cuya relación y articulación con los Objetivos Estratégicos y Generales del Plan de la Patria, en términos específicos, no se puede establecer de una manera directa. Los distintos tipos de Objetivos del Plan de la Patria son simplemente utilizados para clasificar y «agrupar» las metas por la afinidad entre ellas y su relación con el Frente de Batalla.<sup>25</sup>

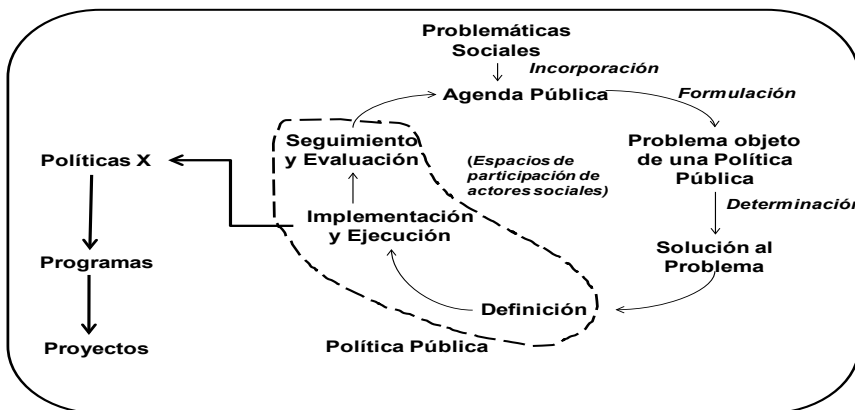
**Figura N° 10**  
**Responsabilidades por Objetivo Nacional y Cadena de resultados**



<sup>24</sup> En el caso del Primer Plan Socialista, el esquema metodológico utilizado para las 7 Líneas Generales es: Enfoque, Objetivos, y Estrategias y Políticas.

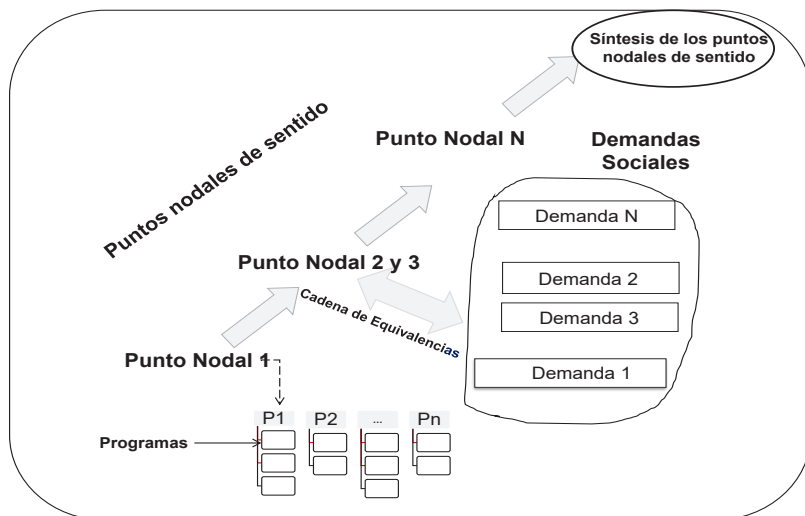
<sup>25</sup> De igual forma, en el Taller de Planificación Estratégica del Sistema de Gobierno Territorial del País, realizado por la Presidencia de la República en diciembre de 2017, a pesar de que se establece como su primer objetivo: Generar un Método Común de Trabajo, entre las distintas escalas de gobierno (nacional, regional y municipal), se utilizan otros términos, tales como: vértices de acción política, ejes territoriales de acción, líneas centrales de acción, etc., los cuales son diferentes a los establecidos en los otros planes. En este caso resulta aleccionador lo señalado por María Helena Botero Ospina: «La sinergia que sería necesaria para acelerar el proceso de desarrollo en la región es la conocida como sinergia cognitiva, que no es otra cosa que la capacidad de desarrollar acciones en común sobre la base de una misma interpretación acerca de la realidad y de sus posibilidades de cambio; y es allí, donde está el problema. La región tiene sinergias pero las interpretaciones que se le dan al proceso de construcción regional son bien diversas...» (Botero Ospina y otros, 2004:33).

**Figura N° 11**  
**Ciclo de las Políticas Públicas y Lógica Programática**



La narrativa que hilvana los puntos nodales que dan sentido e integran las demandas sociales, en atención a una cadena de equivalencias, es la manera de hacer visible la complementariedad de los programas respecto de los resultados y los ejes de la transformación, en el marco de la Teoría de Cambio del Proyecto Nacional (ver figura 12).

**Figura N° 12**  
**Cadena Narrativa**



Es la capacidad generativa del lenguaje la que construye nuevas posibilidades para la acción y la que puede aproximar las narrativas de cambio al lenguaje ciudadano. El

modelaje de los líderes y la narrativa de cambio son determinantes en el diseño de los mecanismos para el cambio estructural del sistema social. Vale destacar, que este enfoque es muy diferente a realizar anuncios y medidas que se corresponden con la naturaleza y lógica de funcionamiento del sistema anterior.

### **Venezuela 2030. Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y Diseño de Mecanismos Sociales**

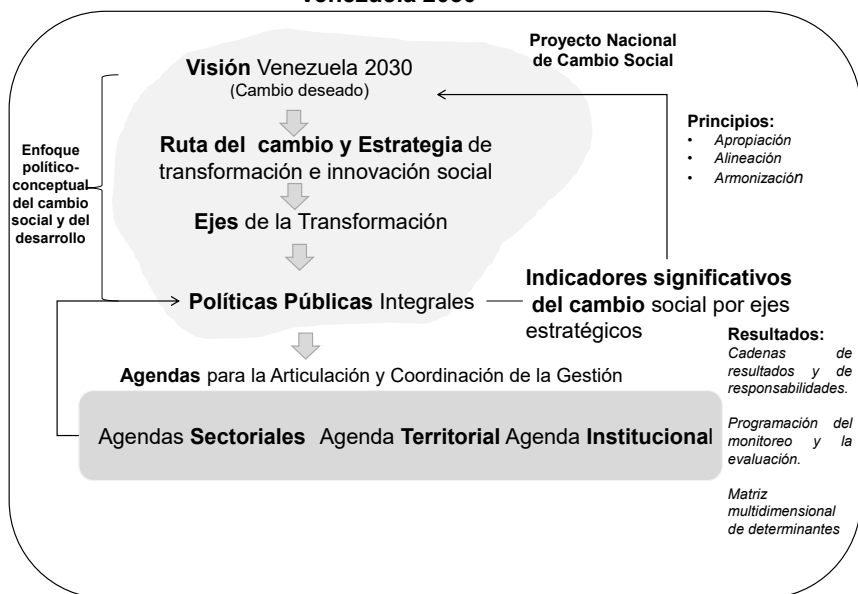
En correspondencia con la lógica de trabajo presentada en los puntos anteriores, sería necesario, en el marco de una democracia participativa y protagónica, enfrentar los siguientes temas: 1) profundizar en el enfoque político-conceptual del Proyecto Nacional (de cambio social y del desarrollo) teniendo en cuenta los principios de apropiación colectiva, alineación de los mapas de acción y armonización de las forma de trabajo entre los involucrados; 2) disponer de indicadores integrados y significativos del cambio social por ejes estratégicos, para evaluar si las políticas públicas integrales están siendo eficaces en términos de la gobernabilidad del sistema; 3) conformar un Sistema de Agendas para la articulación y coordinación de la gestión en lo sectorial, en lo territorial y en lo institucional,<sup>26</sup> que propicie la articulación de las cadenas de resultados y de responsabilidades, la programación del monitoreo y el seguimiento por parte de los actores sociales involucrados, y la evaluación integral a partir de una matriz multidimensional de determinantes, que facilite la valoración sobre el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a cada escala de gobierno.<sup>27</sup>

Así, por ejemplo, en la Agenda Institucional se debería establecer los organismos públicos que se debe buscar en lo estratégico, en lo organizacional y en lo programático, a los fines de la construcción de viabilidad técnico-organizacional al Proyecto Nacional (ver figura 13).

<sup>26</sup> Estas Agendas debe ser diseñadas bajo enfoques multidimensionales, de redes de políticas y de la ecología de juegos sobre temas transversales, tales como la sostenibilidad del desarrollo, y teniendo en consideración la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU. La multidimensionalidad hace necesario el propiciar las multimetodologías y la complementariedad entre enfoques. No obstante, debemos reconocer que el diseño de la Administración Pública y del Presupuesto Nacional obedece a una lógica estrictamente sectorial que propicia el reduccionismo en los marcos de referencias para la acción (cognitivos y teóricos que limitan la comprensión del desarrollo) y un incrementalismo sin visión de largo plazo, en las intervenciones programáticas de los distintos niveles de gobierno.

<sup>27</sup> A tales fines resulta pertinente, a la observancia del cumplimiento de los derechos, lo señalado en el Taller de Planificación Estratégica del Sistema de Gobierno Territorial del País (2017): «*Asumir una Identidad de Unidades Espaciales* a escala estatal y municipal, sobre las cuales se van a focalizar las políticas y acciones de Gobierno de Calle Constituyente. Estas unidades espaciales serán las unidades específicas de acción y sincronización de los distintos niveles de gobierno».

**Figura N° 13**  
**Venezuela 2030**



Por otra parte, al definirse un Vector Multidimensional, que precise el estilo de desarrollo y los objetivos nacionales, en términos de: el Ser Humano como sujeto de derechos, sus capacidades y competencias para el desarrollo y la especificidad de su sistema socio-ecológico, sería más fácil clasificar, por afinidad, a los ODS<sup>28</sup> y su relación con los objetivos nacionales; así como establecer indicadores integrados sobre el cambio social<sup>29</sup> al estimar el nivel de desarrollo sostenible en los territorios<sup>30</sup> (ver figura 14).

Una vez que hemos conformado el Vector Multidimensional del desarrollo<sup>31</sup> debemos dar respuesta a la pregunta siguiente: ¿Cuáles son, en el sistema socio-ecológico, los mecanismos sociales que propician su transformación estructural, su adaptación flexible y la sostenibilidad del desarrollo? En tal sentido, son claves los mecanismos que tienen

<sup>28</sup> Los números en cada clasificación son los que corresponden a los Objetivos del Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas. Ver: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

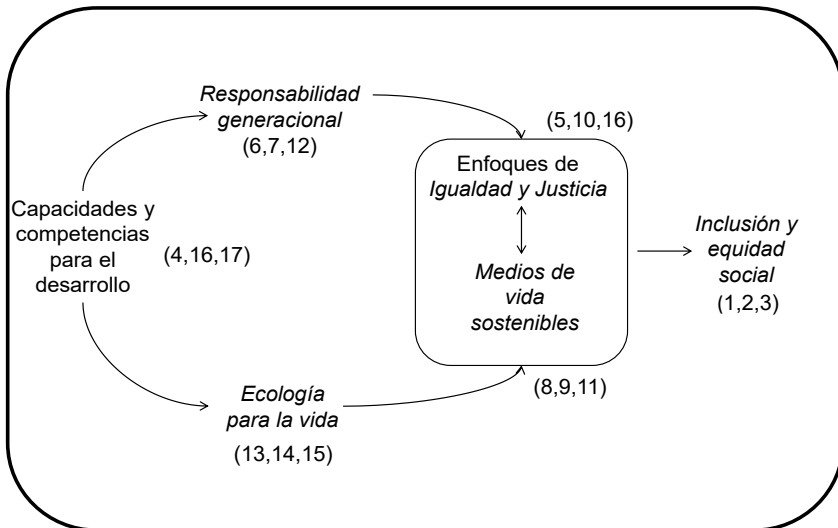
<sup>29</sup> Ver, por ejemplo, el indicador de cambio social inclusivo, utilizado en: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). «Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador». República del Ecuador. p. 29.

<sup>30</sup> Un planteamiento interesante sobre este tema se encuentra en: S. Sepúlveda (2008). «Biograma 2008». Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Costa Rica.

<sup>31</sup> Es necesario tener en cuenta que los planteamientos del Proyecto Nacional Simón Bolívar son anteriores al diseño y requerimiento de los ODS.

que ver: a) con la modificación de las formas y relaciones de viabilidad del sistema; b) con la reconfiguración de las formas y relaciones para el cambio estructural; y c) con la modificación de las formas y relaciones de sostenibilidad del sistema<sup>32</sup> (ver figura 15). Ello teniendo en consideración, por ejemplo, las posibles desviaciones<sup>33</sup> de los mecanismos diseñados para la solidaridad social o para la defensa de mecanismos de control social (Parsons, 1951); así como las reflexiones,<sup>34</sup> sobre *desarrollo sostenible dentro del caos*, planteadas por el profesor Hercilio Castellano, y sobre *Entropía y caos: un estudio para la sociedad venezolana*, realizadas por la profesora Lesbia Payares.

**Figura N° 14**  
**ODS y Vector Multidimensional del Desarrollo**



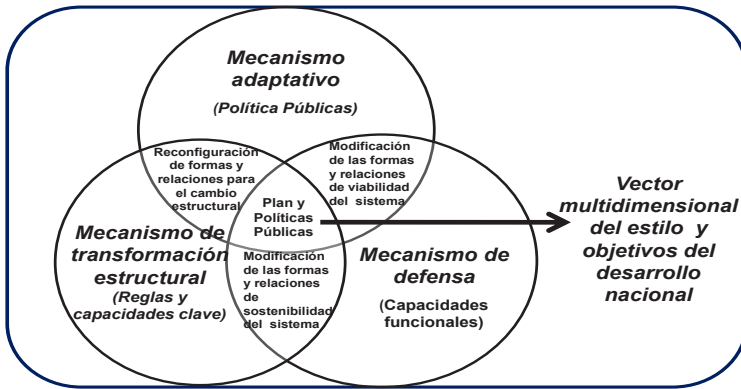
<sup>32</sup> En este punto es determinante para el jugador focal la explicación de sus apuestas en correspondencia con el contexto de la situación del juego social. Tal como lo señala Ignacio Ramonet: «Aquí conviene precisar que el conflicto de cuarta generación contra la Revolución Bolivariana tiene varios frentes e incluye de manera simultánea y continuada cuatro guerras: 1) una guerra insurreccional diseñada por expertos en subversión, sabotaje y psicología de masas, con empleo de mercenarios, explosión cíclica de 'guarimbas' criminales y ataques terroristas contra cuarteles, objetivos militares e infraestructuras globales (red eléctrica, refineras, distribución del agua, etc.); 2) una guerra mediática, con la prensa, la radio, la televisión y las redes sociales convertidas en nuevos ejércitos de conquista mediante el empleo planificado de la propaganda orientada a domesticar las mentes y a seducir los corazones; 3) una guerra diplomática con acoso en algunos foros internacionales, en particular en la OEA, y ataques de los países del llamado 'grupo de Lima' a los que se suman regularmente los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea; y 4) una guerra económica y financiera con acaparamiento y desabastecimiento de los alimentos y de los medicamentos, manipulación del tipo de cambio de la moneda por oficinas ilegales, inflación inducida, bloqueo bancario y distorsión del riesgo país». I. Ramonet. Las doce victorias del Presidente Maduro en 2017. Artículo publicado por Telesur. <https://www.telesur.tv/opinion/Las-doce-victorias-del-Presidente-Maduro-en-2017>

<sup>33</sup> Las cuales pueden obedecer, entre otras explicaciones posibles, a la adecuación de facto del Estado ante una situación de conmoción o de excepción.

<sup>34</sup> Ver: Complejidad, Acción y Desarrollo. Cendes-UCV. 2017. PP. 1-26. Libro digital: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/cendes/textos\\_completos/Libro\\_Complejidad\\_Acción\\_y\\_Desarrollo.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/textos_completos/Libro_Complejidad_Acción_y_Desarrollo.pdf)



**Figura N° 15**  
**Diseño de Mecanismos**



Teniendo claridad sobre cuál es el Vector Multidimensional del estilo de desarrollo<sup>35</sup> y los objetivos nacionales, y su diseño como una situación objetivo que considera a los ODS, los mecanismos se deben articular en términos de la transformación, adaptación y sostenibilidad del sistema a los fines de la resolución de los problemas sociales<sup>36</sup> (ver figura 16).

**Figura N° 16**  
**Transformación, Adaptación y Sostenibilidad**



<sup>35</sup> En este punto resulta de interés el trabajo del profesor Rafael Mac-Quhae (2017) «El desarrollo económico y la dependencia del camino», en *Complejidad, Acción y Desarrollo*, pp. 28-45. Op. cit.

<sup>36</sup> Vale destacar que la mirada debe ser bajo la óptica de un sistema complejo, donde participan jugadores con perspectivas múltiples sobre los «problemas públicos» (cuya naturaleza es «endemoniada» *wicked problems*) a la hora de realizar sus apuestas sociales.

Un punto crucial, bajo esta perspectiva de trabajo, es lo señalado por Matus: «Lo importante es comprender que el hombre intenta gobernar y planificar no sobre aspectos parciales simples, sino sobre la unidad indivisible de sistemas complejos». <sup>37</sup> Es desde este marco de referencia donde consideramos que son de suma utilidad los esfuerzos realizados, entre otros, por:

- El matemático Spencer Brown sobre la Leyes de las Formas<sup>38</sup> en términos de lo que es una distinción y lo que es una indicación. Ello es determinante respecto de las apreciaciones (distinción) de los jugadores de la situación del juego social, y sobre las posibles opciones (indicación) para enfretar lo que consideran problemas sociales.
- Niklas Luhmann sobre los sistemas sociales<sup>39</sup> autorreferenciales y sus aportes para el cambio en el paradigma de la investigación sistémica. En especial, en lo referido a la formación, estabilización y evolución de las interacciones, organizaciones y sociedades.
- Carlos Domingo sobre el cambio estructural<sup>40</sup> y su simulación en modelos matemáticos. Ello en su dimensión cualitativa, en términos de: a) aparecen o desaparecen elementos del sistema; b) aparecen o desaparecen relaciones entre los elementos; c) se altera el comportamiento de los elementos del sistema.
- Los investigadores dedicados al estudio de los mecanismos sociales<sup>41</sup> y las explicaciones causales autorreferenciales,<sup>42</sup> lo que es de suma relevancia a la hora de diseñar las teorías de cambio y de precisar los problemas que se deben enfrentar en un Sistema Adaptativo Complejo.
- La modelación matemática de dinámicas no-lineales, la teoría de juegos y la lógica difusa, a los fines de la simulación y experimentación sobre la reestabilización sistémica, arreglos coevolutivos entre sistemas y los procesos de autorregulación.<sup>43</sup>
- La aplicación de múltiples métodos en la práctica a la hora de trabajar juntos los bienes comunes, planteada por Elinor Ostrom<sup>44</sup> y su equipo. Todo lo cual implica, entre otros temas, el asumir la fertilización cruzada entre métodos, los avances interconectados entre método y teoría, y la investigación colaborativa como parte de la acción colectiva.

<sup>37</sup> Ver Matus, 2000:263.

<sup>38</sup> Ver Spencer-Brown, 1979.

<sup>39</sup> Ver Luhmann, 1996.

<sup>40</sup> Ver Domingo, 1975.

<sup>41</sup> Por ejemplo: Elster, 1998.

<sup>42</sup> Ver los desarrollos del profesor Carlos Matus a nivel de las explicaciones situacionales en Matus, 2000.

<sup>43</sup> Ver Mascareño, 2007, en especial, las páginas de la 28 a la 37.

<sup>44</sup> Ver Pootete, Janssen y Ostrom, 2012.

### **A manera de síntesis reflexiva**

Ahora bien, si vemos el sistema desde la perspectiva del modo de pensar por juegos,<sup>45</sup> nos encontramos que: 1) la «emergencia» de las agendas son un resultado de la dinámica del juego social que se da en el sistema socio-ecológico y de las cadenas de equivalencias que se construyen en las narrativas, a partir de demandas sociales muy diferentes; 2) el diseño de los planes y políticas públicas se estructuran a partir de problemas «endemoniados» y de decisiones que tienen un carácter contingente, y que en muchos casos obedecen a sesgos cognitivos que se fundamentan en la ideología que comparta un jugador; 3) las narrativas tienen que ver con la producción social de sentido y son un fenómeno del poder que se expresa en la Teoría de Cambio del plan y de las políticas públicas como una hegemonía discursiva relativa; donde los significantes vacíos y flotantes (Laclau, 2014) juegan un papel de primer orden en la retórica política;<sup>46</sup> 4) que el diseño de mecanismos de defensa, de transformación estructural y adaptativos son clave en un Sistema Adaptativo Complejo para la invención e innovación en las relaciones y prácticas sociales que faciliten la resolución de los problemas públicos;<sup>47</sup> 5) el cambio social es resultado de la interacción humana entre los jugadores y es una emergencia sistémica impredecible; de allí las reacciones encontradas entre los jugadores, en atención a sus apreciaciones situacionales<sup>48</sup> de los indicadores del cambio social y la importancia de los principios que rigen las decisiones humanas;<sup>49</sup> 6) que los jugadores también son construidos por el juego social. En este caso un sujeto en construcción es el poder popular organizado; 7) que las dinámicas relacionales y de significación entre los jugadores son un fenómeno complejo que amerita de espacios que estructuran la interacción humana y la formación de las agendas sobre las políticas públicas y programas, dado que, con sus apuestas, crean las condiciones sociales para la emergencia sistémica<sup>50</sup> o no de un desarrollo endógeno y sostenible; 8) que al visualizar el juego social debemos prestar atención a varios niveles: el contextual, el transaccional, el

---

<sup>45</sup> Ver López, 2017.

<sup>46</sup> Ver, por ejemplo, la idea de pueblo de Hugo Chávez en L. Salamanca: «Las bases sociopolíticas del chavismo: auge y caída». Documento de investigación que forma parte del libro coordinado por D.B. Urbaneja: *Desarmando el Modelo. Las Transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Colección Visión Venezuela. Venezuela, 2017, pp. 61-78.

<sup>47</sup> En este sentido, por ejemplo, debe ser analizado lo sucedido con el Acuerdo Anual de Políticas como mecanismo de coordinación macroeconómica a los fines de la armonización de las políticas, fiscal, monetaria y cambiaria entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela; con los Consejos Locales de Planificación Pública como órganos de planificación integral del gobierno local, con los mecanismos utilizados para la corrupción en el proceso bolivariano, entre otros.

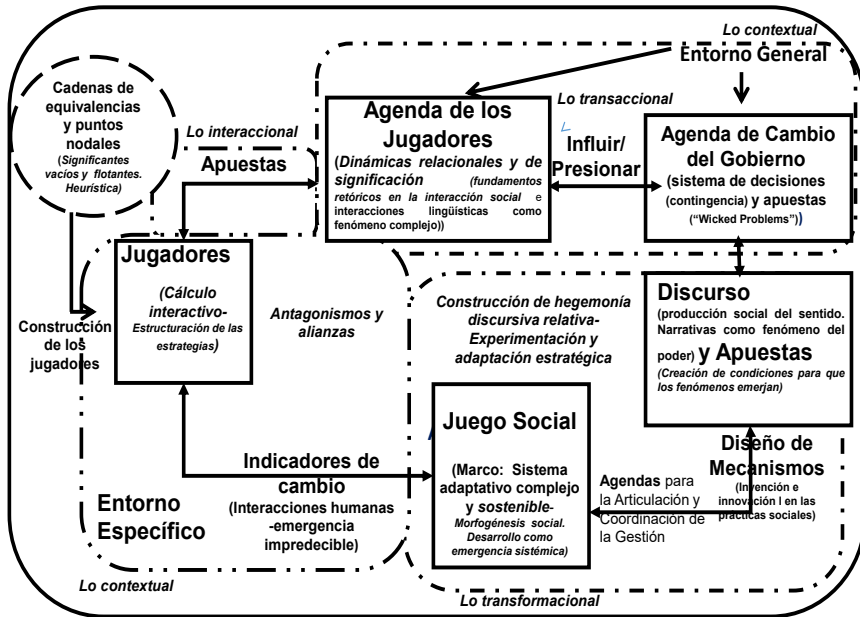
<sup>48</sup> A los efectos de comprender este tipo de dinámicas resultan de interés los planteamientos de Chantal Mouffe (1999) sobre: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical», en su libro: *El Retorno de lo Político*. España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

<sup>49</sup> Grupo Banco Mundial (2015). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2015. Mente, Sociedad y Conducta. Washington, DC. pp.2-24.

<sup>50</sup> En el sentido planteado por Sergio Boisier (2002:130) cuando considera que el desarrollo es una propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinérgico.

transformacional y el interaccional<sup>51</sup> (ver figura 17).

**Figura N° 17**  
**Un Modo de Pensar el Juego Social**

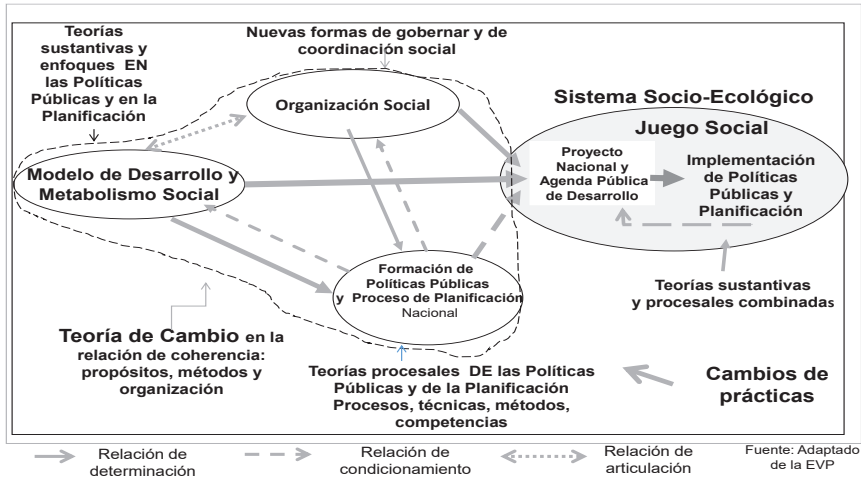


Bajo esta perspectiva, podemos visualizar cómo la planificación de las políticas públicas es una herramienta para la intervención social en el marco de un Proyecto Nacional que reconfigura, en su Teoría de Cambio, la relación de coherencia entre los propósitos del cambio social, los métodos de la acción colectiva y la organización social,<sup>52</sup> en el contexto del juego social que se inscribe en el sistema socio-ecológico en un momento determinado (ver figura 18). En tal sentido, las teorías sustantivas y las teorías procesales deben ser complementarias a la hora de combinarlas en el diseño del Proyecto Nacional.

<sup>51</sup> Lo cual puede facilitar el precisar en cuál nivel se encuentran los rasgos característicos del sistema, sus limitaciones y sus posibles tendencias. A tales fines resulta de interés, como lista de verificación de tales temas, el epílogo de Diego Bautista Urbaneja al libro: *Desarmando el Modelo*. Op. Cit. pp. 447-451.

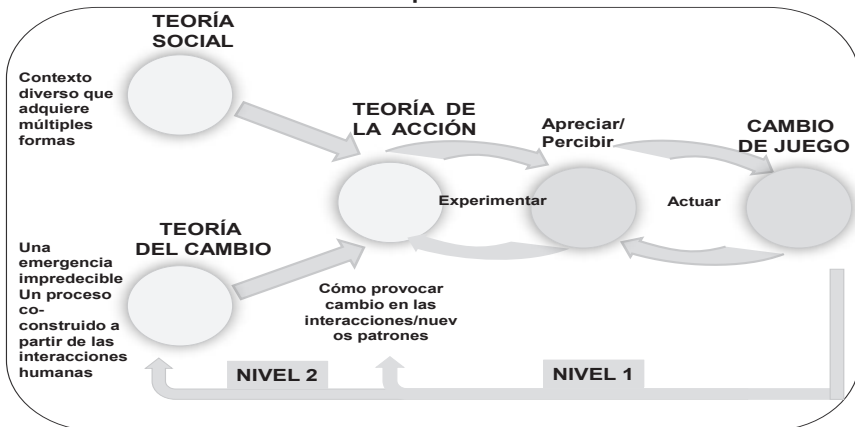
<sup>52</sup> Para el caso en estudio, es clave el identificar los rasgos distintivos del Estado comunal y analizar la evolución de la institucionalidad de la Administración Pública Nacional (APN) como parte del rediseño estructural del sistema político venezolano. Ello, a los fines de comprender las relaciones entre el sistema de adopción de decisiones y la planificación de las políticas públicas

**Figura N° 18**  
**Planificación y Políticas Públicas**



El enfoque que asume el planificador está mediado por lo que conoce acerca del entorno/sistema a través de las teorías sociales que maneja, la posición que asume ante el cambio (derivada de la teoría que utiliza para explicar cómo y por qué ocurren los cambios) y el método que utiliza para construir el cambio (teoría de la acción). Por ejemplo, en un sistema complejo es clave la experimentación, en el entendido que los patrones emergentes enseñan y orientan la acción para el cambio de juego (López y García, 2015) (ver figura 19).

**Figura N° 19**  
**Un Marco para la Acción**



Por último, es en este espacio de reflexión donde las ponencias que se presentaron en el Foro Organización, Decisión y Acción en Ambientes Sociales Complejos, organizado por Lupa Gerencial del BCV y el Área de Teoría y Método de la Planificación del Cendes en el 2017, adquieren relevancia en términos de la incidencia pública y del debate académico sobre el cómo enfrentar la planificación, la gerencia y el cambio organizacional en ambientes sociales complejos. Ello, al plantearse temas tales como:<sup>53</sup>

*Parte I: Organización y ambientes sociales complejos*

- Repensando las organizaciones desde el análisis narrativo. Teodoro Campos (UCV).
- Una propuesta para abordar la gestión compleja. Coromoto Renaud (Cendes).

*Parte II: Decisión, Intuición y Sesgos*

- La toma de decisión gerencial. Una mezcla entre racionalidad e intuición. Ricardo Marcano Vera (BCV).
- Racionalidad, sesgos y gerencia. Armida Fernández (UCV).

*Parte III: Competencias para la Acción*

- Competencias del planificador: una propuesta para la formación. Marian Suárez (Cendes).

*Parte IV: Intersecciones y Síntesis*

- Intersecciones y síntesis bajo la perspectiva del BCV. Jesús López (Cendes).

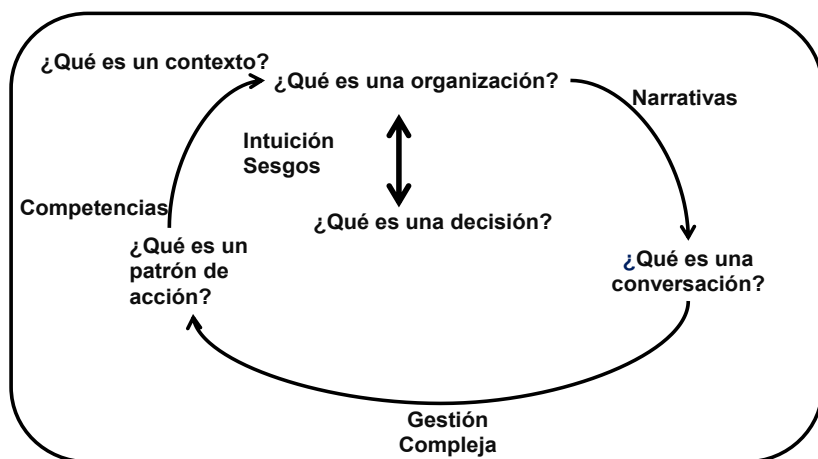
Ello en el entendido que un cambio institucional produce cambios organizacionales<sup>54</sup> que también se deben analizar de una manera integrada, que facilite el visualizar cuáles son las intersecciones entre las múltiples perspectivas sobre la resignificación y relaciones entre las categorías utilizadas al dar respuesta a las interrogantes básicas que retan al sentido común institucionalizado (Ejemplo: ¿Qué es una organización?), y que proporcionan los elementos clave para la síntesis que surge de las propuestas, en términos de elevar las capacidades de gobierno en un sistema complejo (ver figura 20). Así, por ejemplo y de manera complementaria, se hace necesario explorar, en términos de la acción práctica, los

<sup>53</sup> Los textos de las distintas conferencias se encuentran en el libro digital: Complejidad, Acción y Desarrollo. Op. Cit. Los temas claves en el Foro, referidos a la innovación y gestión organizacional en ambientes sociales complejos, fueron: los aportes de la narrativa para el estudio de las organizaciones, el fomento de maneras de pensar apropiadas en contextos complejos, las condiciones que influyen en el proceso de toma de decisiones, los sesgos cognitivos en la toma de decisiones y el desarrollo de nuevas competencias que enfatizan procesos cognitivos y una orientación hacia el aprendizaje desde el hacer. Luego se visualizaron las intersecciones entre las múltiples dimensiones presentadas bajo la perspectiva del Banco Central de Venezuela. En otros términos, la organización debe ser repensada en el marco de su relación de coherencia con los propósitos y métodos en un sistema complejo.

<sup>54</sup> En el marco de la relación de coherencia que debe existir entre los propósitos del proyecto de cambio institucional, los métodos y herramientas a utilizar según el nuevo enfoque o cambio de paradigma, y la naturaleza de la organización que se requiere para la construcción y viabilidad del proyecto de cambio.

procesos de emergencia, estabilización y evolución sistémica, con métodos y herramientas tales que sean apropiados a los retos que plantea el cambio de paradigma (ver figura 20).

**Figura N° 20**  
**Intersecciones y Síntesis**



### Recomendaciones<sup>55</sup>

- La visión de país al 2030, la ruta de cambio y la estrategia de transformación e innovación que constituyen al Proyecto Nacional deben ser parte del diálogo de la sociedad venezolana,<sup>56</sup> y de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad en la conformación de un marco constructivo para el sistema social. En especial, en la actual situación país, donde las elecciones presidenciales están próximas a realizarse, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) trabaja en una nueva Constitución<sup>57</sup> y las visiones e imágenes del desarrollo de las fuerzas políticas son divergentes.

<sup>55</sup> Las recomendaciones buscan centrar la atención y reflexión en aquellos temas que se consideran relevantes para el proceso de planificación nacional.

<sup>56</sup> La pregunta a responder es la siguiente: ¿es Nacional un Proyecto sin el consenso mínimo para convertirse en un proyecto común/compartido de la sociedad?

<sup>57</sup> «La ANC se ha declarado como un poder absoluto, supra constitucional, que puede no solo redactar una nueva constitución, sino tomar decisiones sobre cualquier asunto legislativo, ejecutivo o judicial que considere conveniente. Su período de vigencia no ha sido fijado. Declaró que las cinco ramas de Estado existentes deberán subordinarse a sus decisiones. En sus primeras semanas de actividad, sus decisiones fueron tomadas por unanimidad o por aclamación, sin debate alguno». (Lander, 2017:p.7).

- Las políticas públicas deben ser integrales (multidimensionales) y se deben ejecutar a través de conjuntos orgánicos y selectivos de programas que expresen el sentido de la teoría de cambio que fundamenta al Proyecto Nacional y den cuenta de cambios medibles en las condiciones del sujeto de derecho.
- Los planes bianuales son una manera flexible de abordar en la coyuntura los objetivos del Proyecto Nacional que resulten prioritarios y de realizar los estudios de viabilidad (Política, técnico-económica, organizacional) de los programas respectivos que pueden ir concretando de manera incremental la Hoja de Ruta del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación al 2030. No se debe confundir los análisis de viabilidad de un Proyecto Nacional con la determinación de la programación de inversiones.
- Las Agendas y las Mesas para la articulación de compromisos son herramientas útiles para la coordinación de los esfuerzos que requiere el logro de la cadena de objetivos y metas que definen la direccionalidad del Proyecto Nacional, y para precisar la cadena de responsabilidades. No obstante, ello plantea como condición necesaria la generación de *un método común de trabajo* entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), lo cual no se observa cuando se analizan los métodos y conceptos utilizados en las prácticas de gobierno.
- Los enfoques y herramientas a desarrollar por los organismos responsables de la planificación nacional, en el marco de la Agenda 2030,<sup>58</sup> deben facilitar la reflexión y el diálogo sobre la viabilidad del estilo de desarrollo y la sostenibilidad del sistema social que se busca concretar con el Proyecto Nacional. Por otra parte, hay la necesidad de construir una teoría de la acción práctica sobre el cambio sistémico, una praxeología.<sup>59</sup> Cuando un proyecto se concibe para un cambio estructural que conduce hacia otro modelo de sociedad y modo de vida, requiere de enfoques, métodos y herramientas distintas a las utilizadas en el marco de las teorías previas al cambio.<sup>60</sup>
- El diseño de mecanismos que faciliten la coordinación de la interacción humana y el logro de los objetivos nacionales es de suma relevancia para la sostenibilidad del sistema social. La perspectiva del diseño estratégico nos indica que la idea

<sup>58</sup> Ver: Plan de la Patria Campaña Carabobo 2017-2018. pp. 254-256.

<sup>59</sup> En el sentido amplio del esfuerzo e interesante reflexión del filósofo polaco: T. Kotarbinski (1965). *Praxiology. An introduction to the sciences of efficient action*. Nueva York, Pergamon Press. Originalmente publicada en Polonia en 1955.

<sup>60</sup> En este punto vale destacar los esfuerzos de Enrique Vila (2017) en «Planificar/Diseñar, P/D, tecnopolítico: La 'teoría de P/D' de Horst RITTEL». 1ra edición virtual, Caracas.



clave es construir un sistema social que no genere los problemas que luego tendremos que enfrentar solo con medidas puntuales y discrecionales.<sup>61</sup>

- Hay que propiciar la construcción de una nueva métrica que facilite la disponibilidad de evidencias sobre la satisfacción de las necesidades sociales, el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el diseño de las capacidades y mecanismos que le dan flexibilidad al sistema para resolver los problemas sociales.
- La transición social, en el marco de un cambio estructural, requiere: a) definir las Situaciones-Objetivos Intermedias que se deben lograr en cada fase de la transición hacia la Situación-Objetivo; y b) determinar las estructuras, mecanismos y tecnologías de intervención que se requieren en cada fase para darle direccionalidad, viabilidad y operacionalidad a la transición.<sup>62</sup>
- En la creación de las condiciones necesarias para el cambio se deben propiciar procesos de innovación social que faciliten el enfrentar los retos y problemas con estrategias creativas, a la escala de los involucrados, que contribuyan a la experimentación con mecanismos y tecnologías de intervención que aseguren la viabilidad y sostenibilidad de las propuestas de cambio estructural. De manera tal, que al cambiar la escala y transformarse en políticas públicas, contribuyan al cambio sistémico.
- La teoría «en» la planificación requiere el asumir en términos de una «teoría de la acción práctica», no solo como ideología, los temas referidos al cambio estructural y los procesos de transición social al socialismo, en una situación concreta como la venezolana.<sup>63</sup> Hasta ahora, el énfasis se ha colocado en los aspectos formales referidos al diseño de los planes de la nación. Olvidándose incluso de la profundización en la teoría «de» la planificación como proceso social y práctica transformadora de la realidad.

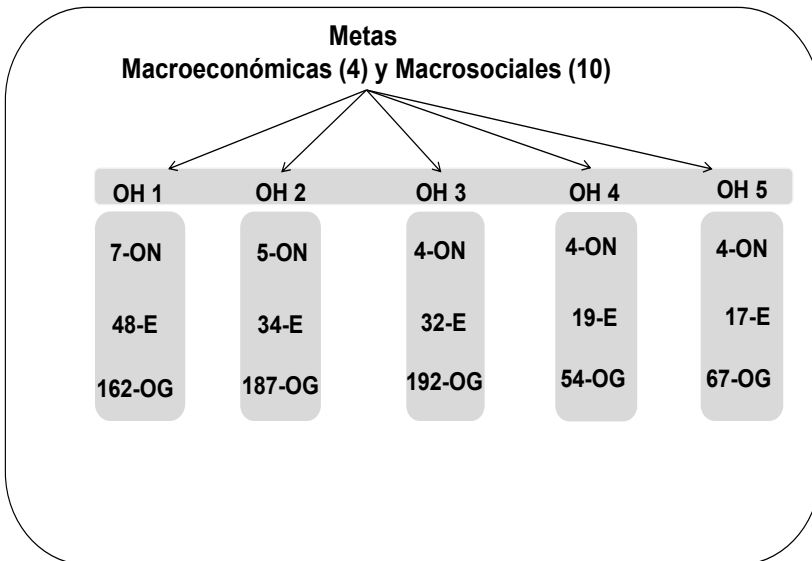
<sup>61</sup> Por ejemplo, cómo se puede enfrentar, de manera anticipada, la siguiente situación: «Las transformaciones demográficas suponen cambios cuantitativos y cualitativos en la organización social que deben ser tenidos en cuenta para planificar las políticas de protección y seguridad social. En la actualidad, la disminución de la relación de dependencia demográfica, que caracteriza el período del bono demográfico, es una oportunidad para realizar inversiones productivas y aumentar la inversión social en salud, educación y lucha contra la pobreza. El agotamiento de este bono y el proceso de envejecimiento imponen desafíos relevantes para los sistemas de pensiones desde la óptica de su sostenibilidad financiera, su cobertura y la suficiencia de sus prestaciones. El proceso de envejecimiento en la región se acelera y su evolución ha sido mucho más rápida que en el mundo desarrollado». Cepal (2017), *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas, p.13.

<sup>62</sup> Uno de los pocos esfuerzos teóricos, para el caso en estudio, donde se ha profundizado sobre el tema de la transición al socialismo en el caso venezolano y los escenarios posibles, es en el libro: J. Giordani (2009). *La Transición Venezolana al Socialismo*. (1era. ed.). Valencia, Vadell Hermanos Editores, C.A. Otros trabajos de suma relevancia asociados a una teoría de la transición son los de Mezsaros (1995 y 2017).

<sup>63</sup> «Venezuela es hoy un campo de batalla decisivo, no sólo en el ámbito geopolítico de las competencias inter-imperiales. Es también un terreno privilegiado de la confrontación de ideas, en debates críticos sobre cómo avanzar en la dirección de una sociedad democrática post-capitalista que supere el patriarcado, el antropocentrismo y el racismo, así como el estado de guerra permanente que caracterizan al sistema mundo contemporáneo. Un debate reflexivo, crítico, del proceso político venezolano es indispensable si esta experiencia ha de contribuir a la construcción de otro mundo posible» E. Lander (2017), «La larga crisis terminal del modelo rentista petrolero venezolano y la profunda crisis que actualmente enfrenta el país». Op. cit. p.12.

- El proceso de diseño del nuevo Plan de la Nación 2019-2025 debe ser utilizado, en el marco de la participación social consagrada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, para «alinear» las imágenes de país y para asegurar que la planificación sea realmente democrática y popular. Caso contrario, a los efectos del proceso de planificación, se seguirá con el ritual de producir un plan-libro para el debate ideológico y para justificar la gestión burocrática de las asignaciones presupuestarias; donde la planificación como un mecanismo de aprendizaje, diseño e intervención pública para el desarrollo en un sistema complejo, no tendría cabida. De allí, la importancia de diseñar y experimentar en el sistema con una visión integral y orgánica de los distintos mecanismos que se pueden utilizar para enfrentar los problemas sociales, y salir de la «ceguera» que se genera, por el supuesto implícito, de que el problema es sólo de voluntad política y de la utilización de recursos públicos.

### Anexo N° 1 Metas y Objetivos



## Anexo N° 2 Políticas y Programas

### Sectores

- Formación (cultura, educación y deportes).
- Salud.
- Protección Social y Seguridad Social.
- Poder Popular y Organización Social.
- Seguridad.
- Energía Eléctrica.
- Hidrocarburos.
- Petroquímica.
- Minería.
- Transporte Acuático y Aéreo.
- Transporte Terrestre.
- Ambiente (conservación y orden. territorial, acueductos y saneamiento).
- Vivienda y Hábitat.
- Industrias.
- Agricultura, Tierra y Alimentación.
- Turismo (infraestructura).
- Ciencia y Tecnología (telecomunicaciones).

### Políticas y Programas

- (7P, 9Pr)
- (4P, 5Pr)
- (3P, 6Pr)
- (3P, 11Pr)
- (4P, 8Pr)
- (5P, 12Pr)
- (8P, 26Pr)
- (3P, 4Pr)
- (4P, 5Pr)
- (1P, 4Pr)
- (1P, 3Pr)
- (7P, 22Pr)
- (5P, 10Pr)
- (3P, 5Pr)
- (1P, 4Pr)
- (1P, 1Pr)
- (1P, 4Pr)

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, E. Y.** (2012). «El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de las microsimulaciones». *Lajed* n° 17. pp. 75-112. Issn: 2074-4706.
- Boisier, S.** (2002). «¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?» Documento de trabajo n° 6. Instituto de Desarrollo Regional. Chile, Fundación Universitaria.
- Botero Ospina, M. H. y otros** (2004). «Sistemas complejos, miradas simplistas: una lectura crítica de la mesa de planificación Bogotá, Cundinamarca». Universidad del Rosario. Grupo de Estudios Regionales. Centro Editorial. Documento de Investigación n° 5. Bogotá.
- Buckley, W.** (1968). «Society as a Complex Adaptive System» in Buckley, W., ed., *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*. Chicago, Aldine Publishing Company.
- Calcagno, E.** (1990). «Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo». Revista de la Cepal, n° 42. Naciones Unidas, Santiago de Chile, pp.55-67.
- Camhis, M.** (1978). «Planning Theory and Philosophy». *Antipode*, 10:2. PP. 44–63.
- Castellano, Hercilio** (2013). *La planificación del desarrollo en contextos caóticos*, Caracas, Cendes-UCV
- Cepal** (2017). «Panorama Social de América Latina». Naciones Unidas.
- Conklin, J.** (2006). «Wicked problems and social complexity» en Conklin, J. ed., *Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems*, pp. 1-20. Hoboken, NJ: Wiley.
- Cornwel, B. T. J. Curry y K.P. Schwirian** (2003). «Revisiting Norton Long's Ecology of Games: A Network Approach». *City & Community* 2:2. Washington, DC., American Sociological Association.
- Chavez Frías, H.** (2013). *El Libro Azul*. Venezuela, 2a. edición, Ediciones Correo del Orinoco.
- Domingo, C.** (1975). «El cambio estructural». Caracas. Mimeografiado. Posteriormente reproducido por la Revista BCV. vol. XII. n° 2. 1998.

- Elster, J.** (1998). «En favor de los mecanismos», en *Sociológica*, año 19, n° 57, pp. 239-273- enero-abril de 2005. Traducción de Nicolás Loza Otero del original en inglés: «A Plea for Mechanisms», en Peter Hedström y Richard Swedberg, eds., *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 45-71.
- Garnsey, E. y McGlade J.**, eds. (2006). *Complexity and Co-Evolution: Continuity and Change in Socio-Economic Systems*. Montpellier, Edward Elgar Publishing Limited.
- Giordani, J.** (2009). *La Transición Venezolana al Socialismo*. Valencia, Vadell Hermanos Editores, C.A.
- Giordani, J.** (2014) *Encuentros y Desencuentros en una Construcción Bolivariana*. Valencia, Vadell Hermanos Editores, C.A.
- Grupo Banco Mundial** (2015). «Informe sobre el Desarrollo Mundial 2015. Mente, Sociedad y Conducta». Washington, DC.
- Kotarbinski, T.** (1965). *Praxiology. An introduction to the sciences of efficient action*. Nueva York, Pergamon Press. Originalmente publicada en Polonia en 1955.
- Laclau, E.** (2014). *Los Fundamentos Retóricos de la Sociedad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lander, E.** (2017). «La larga crisis terminal del modelo rentista petrolero venezolano y la profunda crisis que actualmente enfrenta el país». *Rebelión*. Disponible en: <http://www.rebellion.org/>
- Long, N. L.** (1958). «The Local Community as an Ecology of Games». *American Journal of Sociology*.
- López, J.** (2007). «La Planificación en el Contexto del Nuevo Modelo de Desarrollo y de Gestión Pública». *Temas para la Discusión* N° 8. Cendes-UCV, pp. 9-16.
- López, J. y García, S.** (2015). *Planificación y Cambio en Ambiente Sociales Complejos*. Cendes-UCV.
- López, J.** (2017). «Un marco de trabajo para la reflexión sobre los juegos posibles» en H. Castellano y otros, *Complejidad, Acción y Desarrollo*. Cendes-UCV, pp. 46-60
- Luhmann, N.** (1997). *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento*. Anthropos; México, Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile, Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Luhmann, N.** (1996). *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México, Universidad Iberoamericana.
- Mascareño, A.** (2007). «Sociología del Método: La Forma de la Investigación Sistemática». *Iberoforum*. vol. II. n°3. Universidad Iberoamericana. México. pp. 1-41.
- Maskin, E. C.** (2009). «Diseño de Mecanismos: cómo Implementar objetivos sociales». Institute for Advanced Study, Princeton. *Revista Asturiana de Economía-RAE* n°44. España, pp. 21- 36.
- Matus, C.** (2000). *Teoría del Juego Social*. Venezuela, Fondo Editorial Altadir.
- Meszaros, I.** (1995). «Beyond Capital: Towards a Theory of Transition». *Monthly Review*
- Meszaros, I.** (2017). «Capital's Historic Circle Is Closing: The Challenge to Secure Exit», *Monthly Review*, vol. 69, Issue 07, December. Disponible en <https://monthlyreview.org/2017/12/01/capitals-historic-circle-is-closing/>
- Mouffe, CH.** (1999). *El Retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Myerson, R.** (2009). «Perspectivas sobre el diseño de mecanismos en la teoría económica». *Revista Asturiana de Economía*, (44): 37-64.
- Ostrom, E. et. al** (2009). «A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems». *Science*. vol. 325. pp. 419-422. Disponible en [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org).
- Parsons, T.** (1951). *El Sistema Social*. Disponible en <https://teoriasuno.files.wordpress.com/2013/08/el-sistema-social-talcott-parsons.pdf>

- Pootete, A. R. M.A. Janssen y E. Ostrom** (2012). *Trabajar Juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramonet, I.** (2018). «Las doce victorias del Presidente Maduro en 2017». Telesur en <https://www.telesurtv.net/opinion/Las-doce-victorias-del-Presidente-Maduro>
- Rittel, H. J y M.M Webber** (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Printed in Scotlandier Scientific Publishing Company, Amsterdam--Printed in Scotland. *Policy Sciences* 4, 155-169.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo** (2013). «Atlas de las desigualdades socio-económicas del Ecuador.» República del Ecuador.
- Sepúlveda, S.** (2008). «Biograma 2008». Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Costa Rica.
- Spencer-Brown, G.** (1979). *Laws of Form*, New York, E.P. Dutton.
- United Nations Development Group** (2011). *Results-based Management Handbook. Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level*.
- Urbaneja, D. B.** (2017). *Desarmando el Modelo. Las Transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Venezuela, Colección Visión Venezuela.
- Varsavsky, O.** (1982). *Obras escogidas*. Centro Editor de América Latina. Figuras de América.
- Varsavsky, O.** (1974). *Proyectos Nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*. Colección Ciencia, Desarrollo e Ideología. Buenos Aires, Ediciones Periferia. S.R.I.
- Vila, E.** (2017). «Planificar/Diseñar, P/D, tecnopolítico: La 'teoría de P/D' de Horst Rittel». 1ra edición virtual, Caracas. Disponible en <https://es.scribd.com/document/332694094/2016-Lo-Tecnopolitico-La-Teoria-de-P-D-de-Horst-Rittel>
- Zapata, W. S** (2012). «Diseño de un Modelo de Análisis de Sostenibilidad de Políticas Públicas en Salud». Universidad Politécnica de Cataluña. Instituto Universitario de Investigación en Ciencia y Tecnología de la Sostenibilidad. Cátedra Unesco de sostenibilidad.

## La industria cementera venezolana: análisis del proceso socioproductivo, 1980-2015

VERÓNICA LÓPEZ NIÑO\*

pp.167-171

El Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, ha desempeñado un rol importante en la historia del país a través de los programas de Especialización, Maestría y Doctorado, y los continuos aportes de sus investigadores en áreas de planificación, ambiente, salud, ciencia y tecnología son destacados a nivel nacional e internacional. De manera particular, la Maestría en Políticas y Gestión de la Innovación cultiva el conocimiento a través de investigaciones en ciencia, tecnología e innovación. Entre sus perspectivas de estudio, se encuentra el análisis de la historia para tratar de comprender el presente, derivando en ideas y propuestas para el desarrollo del país. Una de las líneas de investigación que conforman la maestría es el Aprendizaje Tecnológico e Innovación en la Industria, cuyos contenidos profundizan el estudio de la tecnología en todos sus ámbitos a través del estudio de casos.

Enmarcado bajo esta línea, la autora del presente proyecto se enfoca en la investigación de empresas industriales, públicas y privadas, y su relación con las políticas nacionales e internacionales, por considerar ambos elementos como parte del estudio de los problemas del desarrollo y esperando contribuir con respuestas a las dificultades existentes en el país. Se aspira, además, aportar al Cendes una comprensión de la situación actual de la industria cementera, contribuyendo de esta manera en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes de la institución, con el compromiso personal de mantener el nivel de exigencia propio de los investigadores del Cendes.

El proyecto de investigación *La industria cementera venezolana: análisis del proceso socioproductivo, 1980-2015*, está suscrito bajo la perspectiva de la industrialización en Venezuela, enfocado en los factores económicos, productivos y tecnológicos. Se aborda el desarrollo de esta industria analizando su evolución entre los años 1980-2015 y se nutre fundamentalmente de datos e informaciones provenientes de fuentes oficiales y de la propia industria.

\* Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Candidata a Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.  
Correo-e: lopeznv.01@gmail.com

Como aporte al campo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI), se considera que el análisis está centrado en el desarrollo de las capacidades tecnológicas de la industria cementera, lo que permite mostrar la importancia que ha tenido esta variable en la gestión empresarial, así como el papel desempeñado por la gestión estatal en la materia a través de los diferentes períodos políticos.

La focalización del estudio en una rama específica de la industria aporta elementos para alimentar el enfoque sectorial; al tomar en cuenta sus desafíos, deriva en razonamientos constructivos relacionados con la conducta de la actividad económica en general, los cuales pueden ser considerados en otras investigaciones, aportando nuevos elementos para el análisis de los problemas que hoy enfrentan algunas sociedades como la nuestra.

### **La industria cementera venezolana**

La industria cementera venezolana tiene una trayectoria de 108 años (1907-2017), comprendiendo diferentes etapas desde su implantación y crecimiento, pasando por un proceso de apertura y transnacionalización (1989) y más tarde por su estatización (2008). En 1989 se inicia una política de apertura y desregulación de la economía que incluía un agresivo proceso de privatización y apertura al capital extranjero, lo que produjo una desnacionalización del sector. De acuerdo a Zapata, en ese momento las empresas transnacionales Holcim, Lafarge y Cemex adquieren las empresas venezolanas Consolidada de Cementos, Fabrica Nacional de Cementos (FNC) y Vencemos (Zapata, 1995:102)

En 1993, con un escenario económico de profunda crisis e inestabilidad política, las empresas adquiridas por las transnacionales sufrieron cambios de patrono. No obstante, las cementeras no interrumpieron su razón de ser, pues se mantuvieron ejecutando actividades dirigidas a la producción de cemento junto con su modernización tecnológica y el incremento de su eficiencia productiva.

La administración foránea de estas industrias se mantuvo hasta 2007, cuando el Estado, en respuesta a una política comercial de estas empresas que privilegiaba la exportación sobre el mercado interno, adopta una política de estatización en el marco de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Pdesn), presentando un nuevo modelo productivo socialista (Pdesn, 2007-2013:24).

Dentro de este modelo, la industria de cemento es considerada estratégica para el país, razón por la cual el Estado expropió a las empresas del sector: Holcim, Lafarge y Cemex, en el 2008, quedando bajo gerencia estatal.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En mayo de 2008, el Estado, mediante el decreto 6.091 de la Gaceta Oficial Nro. 5886 extraordinario, dictaminó que, por razones de conveniencia nacional, la industria de fabricación del cemento quedaba bajo su conducción.

Esta gerencia se ha caracterizado por presentar una muy baja capacidad técnica que ha comprometido seriamente la operatividad de la industria. El panorama en 2015 presenta una capacidad instalada de 11,9 millones de toneladas por año (Mton/año),<sup>2</sup> con una producción de 6 Mton/año, lo que ha propiciado una severa crisis de escasez del producto y la ejecución de nuevos proyectos para la ampliación de plantas que elevarían la capacidad de 11,9 a 14,9 Mton/año, proyectadas al 2015. De acuerdo a declaraciones de fuentes oficiales, al 2017 se preveía la exportación de cemento, pues las inversiones estarían orientadas a cubrir la demanda interna y generar excedentes para exportación (AVP,2017). El análisis histórico de los datos e informaciones recopiladas en la investigación permiten precisar que la producción de cemento y la capacidad instalada estuvieron a la par de la demanda hasta el año 2000. Salvo algunas excepciones, la producción se mantuvo atendiendo la demanda interna, respondiendo a la construcción de obras, como la Represa del Guri, el Metro de Caracas, las industrias básicas, entre otras.

De igual manera, al profundizar en datos e informaciones desde una perspectiva tecnológica, se puede agregar que la puesta en marcha de la tecnología adquirida desde su implementación y la constante capacitación de los trabajadores desde el nacimiento de esta industria, suman en positivo para una industria que logra consolidarse y mantenerse en el mercado hasta el año 2000.

Al ahondar en datos estadísticos del Ministerio del Poder Popular de Industria y Comercio (MPPIC, 2016), se aprecia que en el 2010 la industria tuvo una producción de 7.426.142 Mton/año y una capacidad instalada de 10.9 Mton/año. En 2015 los datos refieren una producción de 6.041.375 Mton/año y un aumento de la capacidad a 11.9 Mton/año, esto significa que en el año 2010 la producción representó el 68.1 por ciento de la capacidad instalada y para el año 2015 la producción desciende a 50.8 por ciento. Esta cifra es alarmante, considerando que esa cantidad es el promedio de la capacidad de una planta nacional.

## Objetivos

### Objetivo general

Analizar el proceso socioproductivo de la industria cementera Venezolana en el período 1980-2015 a fin de determinar los factores que llevaron a la pérdida de capacidad tecnológica y productiva, generando la crisis de esta industria, como parte del aparato productivo nacional.

<sup>2</sup> Esta capacidad incluye las 9 empresas estatales y Cementos Catatumbo (privada).



**Objetivos específicos**

- 1) Establecer las tendencias tecnoproductivas de la industria cementera a nivel internacional, con la finalidad de conocer las tendencias en investigación y desarrollo.
- 2) Determinar la evolución económica productiva para precisar los hitos más importantes en relación al aporte nacional.
- 3) Estimar la capacidad tecnológica de la industria cementera nacional, con el objeto de explicar su desempeño en términos de eficiencia productiva.

**Aspectos metodológicos**

La investigación, de carácter exploratorio-descriptivo, se basa en la utilización de técnicas de recolección de datos, como: la observación, entrevistas a funcionarios públicos y empleados de las empresas cementeras, y la revisión y análisis documental de fuentes oficiales y de la industria.

En el curso de la investigación, las técnicas de recolección de datos han permitido llegar a aspectos concluyentes de índole económica, política y tecnológica. Hasta ahora, se ha logrado evidenciar la capacidad real instalada de estas industrias, las condiciones político-económicas que imperaron durante su consolidación y el tipo de tecnología adquirida, así como algunos avances en materia de investigación y desarrollo, que nos permiten establecer una panorámica del proceso tecnoproductivo de la industria venezolana, desde 1980 hasta el año 2015, representada en modelos gráficos que muestran la evolución cronológica y los hitos importantes por área de estudio.

**Efectos Esperados**

Tras el desarrollo del proyecto de investigación, se espera brindar información para nuevas exploraciones en otros ámbitos de la industria. Las exactitudes establecidas producto del análisis buscan demostrar que, a través de los tiempos, la historia en sí misma es una prueba irrefutable a considerar en el camino hacia el desarrollo de los países; en este sentido, el aprendizaje obtenido de los ciclos vividos y las condiciones imperantes, dan cuenta de las mejores estrategias y modelos a considerar en el camino hacia el desarrollo de una nación.

Del párrafo anterior, se desprende la convicción de que es posible encontrar alternativas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como la certeza de que el avance tecnológico es el medio para impulsar todas las actividades en pro del país.

Finalmente, se espera que las conclusiones y recomendaciones que se generen sean tomadas en cuenta al momento de asumir el Estado cursos de acción para la implementación de políticas públicas.

## Referencias bibliográficas

**AVN** (2017). «Industria cementera nacional prevé exportación de 2017». *Notitarde*, 30 de enero. Disponible en: <http://www.notitarde.com/industria-cementera-nacional-preve-exportacion-de-2017/economia/2017/01/31/1046819/>

**Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela** (1992). Decreto 2225 n° 4418 Extraordinario, 27 de abril.

**Mppic** (2007). «Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007-2013». Caracas. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>.

**Mppic** (2016). Consulta a Base de Datos Sala Situacional el 14 de enero del 2016

**Pdesn** (2007-2013). «Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007-2013». Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>

**Zapata, J.** (1995). «Cemento en Rojo y Negro». *Revista Dinero*, vol. 8, n° 88, Caracas. pp. 37-41

## Diálogos de Saberes XXXV Congreso Internacional de Lasa 2017 29 de abril - 2 de mayo Lima - Perú

por YORELIS J. ACOSTA

pp. 173-178

Lima fue la ciudad escogida para el XXXV Congreso Internacional de Lasa (Asociación de Estudios Latinoamericanos) realizado entre el 29 de abril y 2 de mayo de 2017. Lasa se define como la asociación profesional más grande del mundo agrupando individuos e instituciones que estudian Latinoamérica. Casi 12.000 miembros de diversas áreas, de los cuales cerca del 60 por ciento reside fuera de los Estados Unidos de América (EUA). Los encuentros son anuales y generalmente rotan por las diferentes ciudades de dicho país, pero este fue el primer encuentro en Perú y el segundo en la historia de la Asociación realizado en América del Sur.

Lasa tiene 6.620 personas registradas de 57 países, aunque se hicieron presentes 3.816 en Lima. De estos 1.102 fueron estudiantes, 1.206 residentes en EUA y el resto residentes en otros países, que fueron distribuidos en 1.177 sesiones de trabajo.

¿Por qué esta vez hacerlo fuera de EUA y por qué Lima?

La memorias del congreso refieren que cuando se pensó en el encuentro «Diálogo de saberes» fuera de EUA, Perú acaparó las miradas por tener uno de los mejores indicadores de crecimiento económico de Suramérica, por estar consolidando políticamente la democracia después de años de dictadura militar y por haber superado una terrible violencia desatada por grupos radicales. Además de ser reconocida por sus atractivos turísticos y gastronómicos.

La Pontificia Universidad Católica del Perú (Pucp), celebrando su centenario, ofreció sus espacios para el desarrollo del congreso. Espacios que en los últimos años se han destacado por recibir los más importantes académicos del mundo, unidos a la extensa planta nacional de altísima calidad. La Pucp se lució en la organización del evento al contar con la más

---

\* Sicóloga clínica con Maestría en Psicología social. Profesora-investigadora del Cendes y jefa del Área Sociopolítica de esta institución.  
Correo-e: yorelisa@gmail.com

novedosa plataforma tecnológica y de infraestructura para albergar al nutrido número de investigadores, personas de diversas organizaciones y público en general.

Un contratiempo adicional esperó a los asistentes al evento: unas intensas lluvias azotaron Perú en el mes de marzo, específicamente en las ciudades de Lima, Trujillo y Arequipa, generado por un fenómeno natural de calentamiento de agua oceánica, llamado “el niño costero” que dejó cerca de 75 muertos, 100 mil damnificados y 630 mil afectados. En consecuencia, se esperaba también que las múltiples ponencias apuntaran a conjugar el diálogo de saberes entre las relaciones con el medio ambiente y el cambio climático, los procesos históricos y las proyecciones a futuro.

Como siempre el programa, propio del extenso número de participantes, ofreció 33 áreas temáticas: economía, urbanismo, democracia y participación ciudadana, movimientos sociales, descentralización y control local, respeto de derechos humanos en grupos vulnerables, diálogos interculturales, diversos géneros, religión, etnias, narcotráfico, corrupción, violencia, entre otros.

Pero no solo ponencias, foros, paneles y exposiciones académicas conformaron la agenda del congreso, sino también otras actividades complementarias lo enriquecieron. Comenzó con una recepción de bienvenida en el Museo de Arte de Lima (Mali) con Gustavo Gutiérrez como orador, creador de la Teoría de la Liberación, y en la parte artística, la cantante de música afro-peruana Susana Baca. El cómics y las artes gráficas tuvieron su espacio, así como tres conversatorios entre académicos y representantes de organizaciones de comunidades indígenas.

Un Festival de cine organizado por Ana Laura Lusnich y Andrea Cuarterolo acompañó el desarrollo de las actividades tradicionales del congreso, su reseña bien podría ocupar algunas páginas, porque fue de tal variedad y calidad que merece un análisis por separado. Documentales, largometrajes, cortometrajes de varios géneros que buscaron mostrar la actualidad de los pueblos latinoamericanos, así como su historia, su desarrollo político, cultural y social. Aquí el link para la revisión del programa con las películas proyectadas y sus resúmenes: [http://Lasa.international.pitt.edu/esp/Lasa2017\\_archive/files/FilmFestivalProgram.pdf](http://Lasa.international.pitt.edu/esp/Lasa2017_archive/files/FilmFestivalProgram.pdf)

La actividad final, consistió en un concierto benéfico con artistas peruanos en el Gran Teatro Nacional del Perú donde estuvieron Perú Negro, Bareto, Cecilia Bracamonte y Magaly Solier. El dinero recaudado fue a un fondo de ayuda a la investigación de estudiantes de postgrado y a profesores jóvenes afiliados a instituciones latinoamericanas de educación superior.

Como curiosidad de este recuento del congreso, vale mencionar el afiche tipo cómics, diseñado por Juan Acevedo Fernández (2017), licenciado en Letras y Artes Plásticas de la Pucp e Historia del Arte de la Universidad Nacional de San Marcos, seleccionado para ser la imagen de Lasa 2017.

El dibujo tiene dos cerros que representan diferentes maneras de vivir en la Lima actual: un cerro con edificios nuevos y otro, en frente, con edificaciones precarias y con mayor densidad poblacional. En la parte central, el tráfico congestionado de la ciudad, tomándose como elementos característicos y representativos de otras ciudades latinoamericanas la desigualdad, la problemática de los servicios públicos y la pobreza.



Fotografía tomada de: <http://lasa.international.pitt.edu/files/Congress/Final-Intro.pdf> en fecha 15-01-2017.

### La sección de estudios venezolanos de Lasa

Las estadísticas del evento de ese año señalan que en Lasa para la fecha había 201 investigadores inscritos que estudian el caso de Venezuela; de estos solo 8 investigadores vivían en Venezuela y el resto vive fuera del país. Algunos de ellos hicieron vida académica en nuestro país y hoy forman parte de la diáspora.

Asistir a un evento internacional es una actividad que se ha visto directamente afectada por la situación de nuestras instituciones y las restricciones económicas que se imponen a los ciudadanos como: pago de boletos en moneda extranjera, control de compra de divisas, imposibilidad de usar las tarjetas de crédito en el exterior, entre otros. Razones por las cuales la sección venezolana realizó una campaña de recolección de fondos para financiar o más bien apoyar el traslado de venezolanos a Lima, habiendo tenido quien reseña el privilegio de ser favorecida con una beca.

Hubo once mesas sobre Venezuela, con temas como derecho a la comunicación, libertad de expresión, sistema de medios, nuevos sujetos sociales, transición política, Estado fallido, autoritarismo, relatos de Nación, protestas, discurso político, cultura democrática, luchas ambientales, sistema político y dominación, petróleo y cultura, modernidad literaria, reinas de belleza y violencia urbana, fueron los temas propuestos para la discusión. Además de otra docena de paneles que presentaban trabajos desde perspectivas comparadas y que miraban la realidad venezolana.

La sección de Estudios Venezolanos otorga premios a investigadores y sus artículos en cada congreso. En esta oportunidad el mejor artículo sobre Venezuela 2017 en Humanidades fue para el artículo «Bolivarian Landslides? Ecological Disasters, Political Upheavals and (Trans)National Futures in Contemporary Venezuelan Culture», firmado por Rebecca

Jarman, declarado por el jurado como único ganador en Humanidades; y el jurado de Ciencias Sociales dio como único ganador al artículo «The Denouncers: Populism and the Press in Venezuela», elaborado por Robert Samet.

Ambos jurados decidieron otorgar menciones especiales: en Humanidades fue premiado el artículo «De espaldas a la alabanza. (Sonoridad, afecto, memoria en la obra de Igor Barreto)» realizado por Gina Saraceni y, en Ciencias Sociales, a su vez, se decidió otorgar Mención Especial al artículo «Ser oído, ser visto: poder ocular y comunidad carismática», firmado por Colette Capriles.

Todas las mesas que abordaban aspectos de la realidad de Venezuela causaron especial interés, llenando las diferentes salas y estimulando los debates y participación de diversos tipos de asistentes.

Llamó la atención en casi todas las mesas donde participaron académicos venezolanos la presencia de personas claramente alineadas con el gobierno de Nicolás Maduro, quienes intervinieron para hacer preguntas, desmentir en algunos casos y desacreditar en otros, tanto a los investigadores como a las investigaciones, datos y conclusiones arrojadas por los estudios. El tercer día del evento, apareció una reseña específicamente sobre la participación de los académicos venezolanos que vivían en el país o fuera de él, en varios portales digitales como [aporrea.com](http://aporrea.com), [resumenlatinoamericano.org](http://resumenlatinoamericano.org) y [questiondigital.com](http://questiondigital.com) que titularon «Otro show contra Venezuela y Cuba, con la actuación de Almagro» donde se continuaba con esta línea de irrespeto a la academia y al trabajo realizado por los investigadores venezolanos, además de afirmaciones falsas, como la referida a la presencia en el congreso del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, y la de Miriam Kornblith en un panel titulado «Venezuela: ¿continuidad o cambio?». En realidad, el primero no estuvo en el Congreso y la segunda llegó tarde por problemas en su vuelo y no estuvo presente en el panel citado.

En relación al panel donde participó quien esto escribe se tituló: Venezuela post-Chávez: crisis, conflictos y transformaciones. Este fue organizado por el Dr. Armando Chaguaceda de la Universidad de Guanajuato y contó con los siguientes ponentes y disertaciones:

«Hegemony Versus Globalization: Protest and the Struggle for Power in Post-Chávez Venezuela» Autores: David Smilde (Tulane University) y Jennifer Triplett (University of Michigan)

«Discursos e imaginarios del conflicto y la política venezolana tras la muerte de Chávez». Autor: Carlos Gabriel Torrealba Méndez (FLACSO-México)

«Horizontes de las luchas socio-ambientales en Venezuela: actualizaciones, potencialidades y desafíos en medio de una tormenta política». Autor: Emiliano Teran Mantovani (CELARG)

«Sistema Político, dominación y psicología social en Venezuela». Autora: Yorelys J. Acosta (Centro de Estudios del Desarrollo, UCV)

A continuación el resumen de este último trabajo. A partir de una caracterización politológica del sistema político venezolano en el período 1999-2016, se describen los principales cambios económicos, sociales, jurídicos y políticos implementados. Se hace énfasis en otra dimensión poco desarrollada en el país: la psicosocial. Para ello se recogen resultados de otras investigaciones de la autora,<sup>3</sup> que señalan factores (el uso de miedo, la amenaza, la violencia verbal y política, la construcción de escenarios bélicos y rumores, cambios en la historia escrita del país y en general el establecimiento de un clima de confrontación) que tributan al esquema de relacionamiento entre los diferentes actores de la vida social y política venezolana. Se analiza la coexistencia de una crisis multidimensional y la implementación de un sistema de dominación social con graves consecuencias psicosociales (sufrimiento social, predominio de emociones negativas y sus correlatos en la vida física, psicológica y social, aumento de la incertidumbre y la angustia) que afectan la tranquilidad, bienestar y calidad de vida de las personas.

Palabras clave: sistema político, dominación, consecuencias psicosociales, sufrimiento social

Para finalizar esta reseña, es indispensable mencionar que tuvo lugar un pronunciamiento de Lasa sobre la situación venezolana, el cual se toma de su página y se copia a continuación:

### **Declaración acerca de la situación en Venezuela**

«La Asociación de Estudios Latinoamericanos (Lasa, por sus siglas en inglés) desea expresar su profunda inquietud al respecto de la situación actual en Venezuela. La decisión del Supremo Tribunal de Justicia de privar a la Asamblea Nacional de sus funciones legislativas representa un paso decisivo hacia un régimen autoritario. El intento de disolver la Asamblea Nacional va en contra del mandato constitucional de la separación de poderes y la voluntad del pueblo venezolano, que se expresó en las elecciones legislativas de diciembre de 2015. En Lasa, casi la mitad de sus integrantes son de América Latina y es una organización internacional que busca reafirmar, de la manera más contundente posible, los principios de la libertad académica y la protección de los derechos humanos. Lasa insta al gobierno de Venezuela a respetar la Constitución Bolivariana y las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, así como a liberar a todos los presos políticos».

<sup>3</sup> Ver los trabajos de Yorelis J. Acosta: «Mapa Emocional de Venezuela» en X Lecturas Sociológicas de la Venezuela actual. Caracas, UCAB, 2015. «Sobre los Efectos Psicosociales de la crisis» en SIC. Centro Gumilla, N° 775, Junio 2015. pp. 226-227. «Elementos simbólicos de la confrontación venezolana» en Marcelino Bisbal (coord.), *La política venezolana y sus tramas*. Colección Visión-Venezuela, Caracas, 2013. «El insulto y la descortesía en el Discurso Político Venezolano». Comunicación. Centro Gumilla. Primer trimestre, 2013. «Del malestar individual a la protesta social en Venezuela (1998 – 2010)», *Politeia* vol. 33, n° 44, 2010.

Firman:

Joanne Rappaport, presidenta de Lasa, Georgetown University

Gil Joseph, ex presidente inmediato de Lasa, Yale University

Aldo Panfichi, vicepresidente/presidente electo, Pontificia Universidad Católica del Perú

Patricia Tovar, tesorera, John Jay College

Evelina Dagnino, miembro del consejo ejecutivo, Universidade Estatal de Campinas

Robin Derby, miembro del consejo ejecutivo, University of California, Los Angeles

Maria Helena Machado, miembro del consejo ejecutivo, Universidade de São Paulo

Claudia Ferman, miembro del consejo ejecutivo, University of Richmond

Daniela Spenser, miembro del consejo ejecutivo, CIESAS / Mexico City

Catalina Romero, miembro ex officio, Pontificia Universidad Católica del Perú

Timothy Power, miembro ex officio, University of Oxford

Florencia Garramuño, miembro ex officio, Universidad de San Andrés

Philip Oxhorn, miembro ex officio, McGill University

Aníbal Pérez-Liñán, miembro ex officio, University of Pittsburgh

Jo-Marie Burt, miembro del consejo ejecutivo, George Mason University

Tomado de:

[http://Lasa.international.pitt.edu/members/news/venezuela\\_04032017\\_esp.asp](http://Lasa.international.pitt.edu/members/news/venezuela_04032017_esp.asp)



## Why Institutions Matter The New Institutionalism in Political Science

[Por qué las instituciones importan  
El nuevo institucionalismo en la ciencia política]

VIVIEN LOWNDES y MARK ROBERTS

Political Analysis Series

Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013

por CARLOS M. RODRIGUES DE CAIRES

pp. 179-184

Esta obra contiene una revisión teórico-analítica actualizada del enfoque institucionalista en la ciencia política. Su aporte, sin embargo, no se limita a ofrecer un estado del arte, sino que avanza a proponer pautas teóricas y conceptuales útiles para enfrentar los principales retos y desafíos implicados en la investigación de los fenómenos políticos. En ese sentido, su interés para investigadores y académicos de las distintas disciplinas que abordan los asuntos públicos –desde la ciencia política hasta la sociología, pasando por las políticas públicas, la administración y la planificación– no puede ser subestimado.

La tesis central de los autores puede diferenciarse en dos momentos, cada uno correspondiente a una postura determinada. Por un lado, desde una postura «normativa», como ellos mismos la califican, «comprometida», Lowndes y Roberts defienden que la perspectiva institucionalista es la más adecuada para estudiar las transformaciones que actualmente atraviesan las estructuras políticas y los modos de gobernanza. Por el otro, en clave «analítica», subrayan que su capacidad explicativa está siendo beneficiada por el despliegue de un creciente consenso entre las distintas corrientes institucionalistas en torno a un conjunto de conceptos centrales y dilemas claves.

La obra está organizada en ocho capítulos, a lo largo de los cuales los autores van dando forma a su propuesta analítica. En este recorrido, definen la esencia de la postura institucionalista (cap. 1), caracterizan la evolución de este enfoque (cap. 2), problematizan los modos mediante los cuales las instituciones moldean el comportamiento de los actores (cap. 3), analizan el rol de la agencia y el poder (cap. 4), y repasan las convergencias

---

\* Político (UCV). Magister en Planificación del Desarrollo (CENDES - UCV). Becario de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas (FLACSO Ecuador).  
Correo-e: cmrc1884@gmail.com

teóricas que están desplegándose en torno a problemáticas centrales como el cambio (cap. 5), la diversidad (cap. 6), y el diseño institucional (cap.7). El último capítulo reúne las conclusiones del texto.

Los autores asumen una concepción amplia de institución, entendida como un fenómeno social que se manifiesta en múltiples niveles y opera en todas las dimensiones de la vida humana, restringiendo o habilitando el comportamiento. En particular, las instituciones políticas moldean por distintas vías las oportunidades que tienen los ciudadanos para hacer oír sus voces, participar en la toma de decisiones y acceder a los bienes y servicios públicos.

Aunque admitir la existencia e importancia de las instituciones no es un hecho exclusivo del institucionalismo, el rasgo distintivo de este enfoque radicaría en su conceptualización de las variables institucionales como la forma más parsimoniosa y directa de explicar la vida política. En ese sentido, se argumenta que estudiar los marcos institucionales dentro de los que operan los actores ofrece una mayor robustez teórica que colocar el foco analítico en las estructuras sociales o económicas, las ideas políticas o el comportamiento directamente observable de los individuos. En línea con esto y frente a la dicotomía inducción-deducción, el institucionalismo se posiciona en un terreno intermedio, procurando producir análisis que estén a la vez teórica y empíricamente informados.

Uno de los principales aportes de esta obra reside en el replanteamiento de la evolución del pensamiento institucionalista. Frente a la manida distinción entre un «viejo» y un «nuevo» institucionalismo, los autores identifican el despliegue de tres etapas o fases en la trayectoria del enfoque, correspondientes a tres momentos propios del desarrollo científico: 1) exploración; 2) expansión y diversificación; y 3) convergencia y consolidación.

La primera fase exploratoria (1930-1970) se benefició del redescubrimiento de aportes dispersos desarrollados en la economía, la teoría organizacional y la ciencia política. Caracterizados en general por una visión formalista de las instituciones, estos trabajos divergían ampliamente en torno al rol del diseño y las fuentes de legitimación. La relevancia de estos planteamientos decayó en la medida en que las jerarquías formales de gobierno perdieron centralidad, lo que abrió las puertas al predominio de teorías «subsociales», primero conductistas y luego racionalistas.

La segunda fase, de divergencia y división, se desplegó entre inicios de la década de los ochenta y finales de los noventa. Aunque partiendo de los supuestos previos según los cuales las estructuras políticas moldean la conducta y son ellas mismas producidas normativa e históricamente, estas perspectivas introdujeron al menos tres innovaciones: 1) la expansión del foco analítico para incluir las convenciones informales y las coaliciones políticas; 2) la adopción de una postura crítica frente a la presencia de valores y relaciones de poder en las instituciones; y 3) el reconocimiento de que, si bien las instituciones

construyen el comportamiento, ellas mismas son creaciones humanas que responden en diferentes grados a la agencia de los actores.

A pesar de partir de esta base común, diversas presiones internas y externas impulsaron la rápida conformación de corrientes y campos. La doble necesidad de diferenciarse del viejo institucionalismo y construir alternativas al supuesto dominante del individualismo, sumado a la convergencia en torno al pensamiento institucionalista de investigadores provenientes de distintas tradiciones, condujo a que se conformaran varias «etiquetas». Las principales corrientes reconocidas —la sociológica, la histórica y la de la elección racional— se caracterizarían por ofrecer variantes analíticas a un conjunto compartido de preocupaciones y problemas.

Finalmente, la tercera fase, denominada de convergencia y consolidación, desplegada desde inicios del siglo XXI, ha estado marcada por el progresivo reconocimiento de superposiciones entre las distintas corrientes institucionalistas. Esto ha sido consecuencia de la convergencia de académicos diversos en torno a un conjunto de problemáticas institucionales fundamentales (agencia, poder, tiempo y espacio), abordadas a partir de un conjunto de conceptos esenciales (reglas, prácticas, narrativas, cambio), recuperados de la primera y segunda etapa. Caracterizar teóricamente esta convergencia es el objetivo precisamente del resto de la obra.

En el capítulo 3, Lowndes y Roberts abordan las interrogantes básicas sobre cómo funcionan las instituciones y de qué manera moldean el comportamiento. Ante los riesgos de estiramiento conceptual supuestos por una noción amplia de institución, los autores advierten que solo son instituciones las que efectivamente afectan el comportamiento de los agentes. De este modo, las instituciones se caracterizarían por ser específicas a un entorno político determinado, gozar del reconocimiento de los actores, producir efectos colectivos y ser susceptibles de descripción y explicación. Por otro lado, los autores afirman el carácter «sobredeterminante» de las instituciones y la existencia de motivaciones mixtas en los actores, argumentando que su comportamiento responde a «prescripciones» que se encuentran insertadas en reglas, prácticas y narrativas.

Siguiendo este argumento, se sostiene que las reglas —directrices formalmente construidas y generalmente escritas— siguen siendo teóricamente muy relevantes, ya que proveen un modo estable de tomar decisiones. Las prácticas, por su parte, se crean, comunican y aplican por fuera de los canales formalmente sancionados. Su interacción con las reglas formales puede responder a patrones muy diversos. En ocasiones, pueden servir de recurso al diseño institucional, pero en otros casos pueden constituirse en barreras para determinados modos de intervención. Las narrativas, finalmente, conforman historias compuestas por elementos explicativos y persuasivos que proveen un sentido de cómo y por qué hacemos las cosas. Ellas materializan valores, ideas y relaciones de poder y se trans-

miten por la palabra hablada o mediante símbolos. Esta distinción entre tres formas o mecanismos de constreñimiento institucional tiene para los autores una utilidad analítica fundamental, ya que del modo en que se combinen —o no— entre sí reglas, prácticas y narrativas depende tanto la estabilidad como el cambio institucional.

Tras caracterizar las instituciones, Lowndes y Roberts abordan un dilema central del pensamiento institucionalista, referido al rol que juegan el poder y la agencia en los procesos institucionales. A partir de una revisión sucinta de las concepciones pluralista, elitista, marxista y posestructuralista, los autores asumen el supuesto de que el poder está socialmente distribuido. Sus efectos constreñidores y habilitadores serían ejercidos, precisamente, a través de las reglas, prácticas y narrativas. En lugar de vincular cada mecanismo a un determinado alcance temporal, en la obra se destaca que los tres modos de influjo institucional tienden a producir efectos a corto, mediano y largo plazo, siendo la ponderación específica de la influencia de cada uno un asunto de análisis empírico.

A partir de estas precisiones, los autores asumen una concepción de agencia basada en dos capacidades: la de actuar, sea facilitados u obstaculizados por las mencionadas configuraciones institucionales; y la de imponer la voluntad propia sobre el contexto u otros actores. Lejos de las perspectivas que limitan el rol de los actores a los momentos «fundacionales», para Lowndes y Roberts los agentes operan continuamente como emprendedores creativos que interpretan las reglas, les asignan casos y adaptan, o incluso resisten su control.

Esta perspectiva atiende a una concepción de agencia basada en cinco «C». De acuerdo con este planteamiento, la agencia opera de modo colectivo, mediante coaliciones. Estas se forman con intenciones contestatarias, vinculadas a los esfuerzos de cada una por imponer las configuraciones institucionales preferidas. Estos esfuerzos se insertan en procesos acumulativos, que tienden a generar efectos no previstos inicialmente por los actores. Los agentes desarrollan también actividades combinatorias, mediante las cuales ligan instituciones e ideas de modo estratégico, aprovechando las desalineaciones institucionales para reforzar sus posiciones e intereses. A pesar de todo ello, los actores siguen estando constreñidos por múltiples factores que limitan su capacidad de actuar y su habilidad para lograr los impactos deseados.

En el capítulo 5, Lowndes y Roberts analizan el problema central del cambio institucional. Tras repasar las concepciones que han predominado en torno a este fenómeno en las distintas corrientes institucionalistas, los autores señalan la emergencia en la tercera fase de una concepción más compleja, basada en tres supuestos: 1) el cambio gradual puede tener efectos transformadores; 2) el cambio puede derivarse de factores endógenos tanto como exógenos; y 3) los agentes juegan un rol clave tanto sobre el cambio como sobre la estabilidad institucional.

Dos variables claves permiten clasificar y analizar las diversas propuestas analíticas elaboradas bajo estos supuestos. Por un lado, el ritmo del cambio —incremental o puntuado—, por el otro, el balance entre estructura y agencia —a favor del primero o la segunda—. Los cuatro tipos derivados del cruce entre estas variables dan cuenta de la complejidad del cambio, cuya explicación exige considerar la interacción entre instituciones, actores y contexto. De este modo, el cambio puede ser consecuencia del debilitamiento de la alineación entre reglas, prácticas y narrativas; de la acción estratégica de agentes que, buscando avanzar sus objetivos, aprovechan estas ambigüedades, recombinan elementos viejos y nuevos o manipulan instituciones opuestas; o, finalmente, de la ocurrencia de cambios en los ambientes institucionales, los cuales se transmiten a lo largo del tiempo y el espacio por medio de complejas cadenas de interacción.

El capítulo 6 está dedicado a indagar sobre la gran diversidad institucional dominante en el panorama empírico, contradictoria con los supuestos de convergencia asumidos por los institucionalismos de segunda generación. En la actual tercera fase, el énfasis estaría colocado en teorías generativas, que conciben las instituciones como específicas al contexto y muy contingentes. Tal diversidad no sería, sin embargo, absoluta, y estaría delimitada por los factores de tiempo, espacio, agencia y poder.

Para los autores, las instituciones son por definición conflictivas y ambiguas, y se encuentran normalmente «insertadas» en arreglos multiniveles. Esta idea los conduce a reconocer que la reproducción y la generación institucional tienden a coexistir. La semejanza y la diversidad no serían así estados fijos sino que responderían a patrones dinámicos de convergencia y divergencia.

Estos patrones están determinados por dinámicas temporales y espaciales, las cuales generan «efectos contingentes». Estos efectos no responderían a fuerzas macroestructurales sino a la propia agencia y a la presencia de la indeterminación en la toma de decisiones, es decir, a las dificultades que tienen los agentes para prever los efectos de sus acciones en entornos muy complejos y diferenciados. Además, estas contingencias tienden a cruzar «fronteras» entre dominios espaciales e instalarse en distintas escalas temporales, correspondiendo su configuración a la propia naturaleza conflictiva de los procesos de reforma institucional y a la propensión consecuente a forjar compromisos ambiguos y difusos.

Al hacer énfasis en la existencia de efectos contingentes en el tiempo y en el espacio, los autores ponen en duda las distinciones analíticas entre «viejas» y «nuevas» instituciones, así como entre la institución y su entorno. En efecto, las viejas reglas pueden cooptar o absorber a las nuevas, o en su defecto establecerse en un régimen paralelo, pero nunca desaparecen; siempre pueden ser recordadas y reincorporadas. Del mismo modo, las reglas de un dominio institucional suelen interactuar con las de otros dominios, siendo el resultado más habitual de estos encuentros transinstitucionales la diversificación y la recombinación.

Finalmente, en el capítulo 7 se evalúan las oportunidades que tienen los actores de «diseñar» instituciones. Lowndes y Roberts conciben el diseño como «bricolaje institucional», esto es, el resultado del trabajo creativo de diversos emprendedores que buscan recombinar y expandir sus recursos institucionales en la medida en que hacen frente a nuevos desafíos contextuales. Se trata para los autores de la única vía posible hacia la innovación institucional. Este proceso operaría a través de cuatro estrategias: 1) la recuperación, referida a la activación de recursos institucionales previamente existentes para que sirvan a nuevos objetivos; 2) el traslado, es decir, la transferencia de recursos de un espacio de acción a otro, generalmente gracias a actores que operan en varios ambientes institucionales; 3) la cesión en préstamo, atribuida a la transferencia de elementos entre agentes a través de redes que cruzan distintos ámbitos institucionales; y 4) el olvido, la renuncia deliberada a mantener activa una institución existente, conculcándole el acceso a recursos esenciales para su sostenimiento.

A partir de estas precisiones, los autores identifican la paradoja que cruza todo esfuerzo de diseño institucional: siendo una aspiración constitutiva de la vida política, los grandes proyectos de reforma institucional tienden a fallar debido a las relaciones de poder establecidas en los arreglos institucionales y al carácter «anidado» de las instituciones. Esta paradoja remite a la discusión sobre los principios del «buen diseño» y la tensión existente entre ellos. La robustez, por un lado, se asocia a la claridad de los valores que guían el diseño y a la efectividad de su aplicación por «terceras partes». Por el contrario, la revisabilidad se vincula con la flexibilidad —capacidad de aprendizaje y adaptación en el tiempo— y la variabilidad —tolerancia a amplios grados de variación en función de las particularidades locales—. Como advierten los autores, en la medida en que las reglas diseñadas mediante estas estrategias de bricolaje generen equilibrios dinámicos entre robustez y revisabilidad, mayores serán sus posibilidades de permanencia en un entorno en permanente cambio.

Como se evidencia en este corto repaso, el libro ofrece aportes muy valiosos para comprender problemáticas de investigación claves en la agenda institucionalista. Como reconocen Lowndes y Roberts, el institucionalismo aspira a desarrollar explicaciones robustas teóricamente, pero también ricas y detalladas empíricamente. Esta obra ofrece orientaciones muy claras en esa dirección. Por ello, puede ser considerada una referencia obligada para quienes, desde la ciencia política, pero también desde el análisis de políticas públicas, la planificación y la administración pública, intentan materializar el potencial teórico, analítico y empírico que se anida detrás de una frase aparentemente simple: las instituciones importan.

## Las políticas públicas

YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG

Versión española, 1ª. edición

Barcelona, Ariel, 1992

por CARLOS M. RODRIGUES DE CAIRES

pp. 185-192

Esta obra se inscribe en la perspectiva convencional o secuencial del análisis de políticas. Se presenta como un manual introductorio, útil para los académicos o prácticos interesados en el campo. Como tal, su propósito es brindar un primer acercamiento al análisis de políticas, sus fundamentos conceptuales, herramientas analíticas e implicaciones empíricas. Para sus autores, el francés Yves Meny y el franco-suizo Jean-Claude Thoenig, el modesto objetivo de su publicación es dar a «conocer dos o tres cosas que todo ciudadano moderno debe saber hoy sobre el Estado de modo concreto» (pag.10).

La primera edición de la obra, publicada en lengua francesa, data de 1989. El hecho de que, casi treinta años después de su elaboración, aún sea incluida en cursos y programas de formación sobre políticas públicas, habla muy bien, sin embargo, de la vigencia de su contenido. Una de sus principales virtudes radica en que moviliza literatura académica elaborada a los dos lados del Atlántico y, a partir de multitud de ejemplos, permite evidenciar las diferencias y convergencias entre las tradiciones norteamericana y europea.

El trabajo está organizado en nueve capítulos, agrupados en tres grandes partes. Luego de la introducción general, la primera parte inserta la discusión teórica sobre políticas públicas en el contexto histórico del *Welfare State* (Estado de bienestar) (cap. 1) y en el marco intelectual de las teorías del Estado (cap. 2). La segunda parte presenta la «caja de herramientas» del análisis de políticas, relacionada con el instrumental conceptual de la disciplina (capítulo 3) y con los principales debates desarrollados en torno a cada una de sus fases: definición de problemas y formulación de agenda (cap. 4); toma de decisiones (cap. 5); implementación (cap. 6); y evaluación (cap. 7). Finalmente, en la tercera parte se incluyen algunas precisiones sobre la comparación en el estudio de políticas (cap. 8) y una breve recopilación de las investigaciones desarrolladas en distintos sectores (cap. 9). Una muy concisa conclusión cierra la obra.

De entrada, los autores constatan una realidad empírica: la acción pública ha penetrado los más diversos ámbitos de la vida cotidiana, levantando a su paso controversias y disputas. Sin embargo, su investigación en ciencias sociales resulta más bien reciente y se ha caracterizado por abordar los asuntos públicos de manera sesgada o determinista. Frente

a este diagnóstico, Meny y Thoenig presentan el «análisis de políticas públicas» como un enfoque empírico, alimentado fundamentalmente desde la sociología y la ciencia política. Este enfoque es concebido de manera dual. En tanto campo, permite abordar fenómenos diversos relativos al Estado y la política. En tanto método, es útil para descomponer la acción pública y analizar las actividades que se desarrollan en su seno.

Si bien los autores reconocen que el estudio de las políticas no es un asunto nuevo, advierten que su mayor potencial se ha desplegado recientemente, tras el replanteamiento de la relación entre política partidista (*politics*) y política pública (*policy*). Este reimpulso, impuesto por el análisis de políticas, se habría visto beneficiado por condiciones materiales e intelectuales propicias.

En el capítulo 1, se discute el contexto material, relacionado con la emergencia, consolidación y crisis del *Welfare State*. Aunque no se trate de un artefacto nuevo, la eclosión del término ocurrió solo con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la consecuente generalización de la intervención estatal. En tanto que su supuesto material, el análisis de políticas se encuentra históricamente ligado al desarrollo de esta figura estatal. Por ello, en esta sección se ofrece un repaso analítico de la literatura sobre el *Welfare State*, organizada en torno a dos grandes preocupaciones: las causas y modalidades de su desarrollo y los determinantes de su crisis. Frente a estas interrogantes, se recolectan respuestas centradas en tres tipos de factores: económicos y fiscales, políticos e institucionales, e ideológicos y culturales. En el marco de estas dinámicas históricas y discusiones analíticas, el análisis de políticas se habría transformado de auxiliar despolitizado de la acción pública a componente del debate más amplio sobre la naturaleza del Estado.

En el capítulo 2 se articulan las teorías de políticas y las concepciones del Estado. Al inicio, se revisa la trayectoria histórica del análisis de políticas. Los autores se muestran críticos con respecto a los orígenes norteamericanos de la disciplina, caracterizados por una fuerte orientación práctica y el descuido de los aspectos teóricos. El resurgimiento del interés por las teorías se produciría solo con la discusión sobre la relación causal entre *politics* y *policies*. Esta discusión reveló que, a pesar de su aparente vocación ateórica, los estudios de políticas son en realidad tributarios de teorías políticas o económicas que los anteceden. Su originalidad estribaría, en realidad, en su inserción en un campo poco explorado y en su explícita vocación empírica.

De manera general, Meny y Thoenig agrupan las teorías de políticas en tres grupos en función del rol asignado al Estado y a la sociedad en la producción de la acción pública. El primer conjunto de teorías enfatiza el rol del individuo y los grupos sociales y relega al Estado al rol de procesador de las demandas. Aquí se incluyen las teorías pluralistas y racionalistas. El segundo conjunto abarca enfoques que conciben al Estado como instrumento inerte, bien de la clase social dominante (neomarxismo) o bien de grupos específicos (neoweberianismo).



Finalmente, el tercer grupo se caracteriza por rechazar ambas clases de determinismos y posicionarse en un punto intermedio, desde el cual interpretan las políticas como traducciones de los equilibrios y desequilibrios en las relaciones Estado-sociedad. Aquí se incluyen teorías como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo y los enfoques centrados en comunidades, subsistemas y redes de políticas. Son teorías que permiten reintroducir al Estado en la investigación, pero sin asumirlo desde una perspectiva macroestructural.

El cénit de esta evolución se expresaría, a juicio de Meny y Thoenig, en la sociología de las organizaciones. En esta perspectiva, el concepto de Estado es disuelto y el estudio del poder se desarrolla en sistemas concretos de acción, en los que los actores participan en conjuntos de interacciones, denominadas «juegos». Los actores aquí no poseen racionalidad absoluta y los sistemas dejan espacio a la interacción. Si bien existen restricciones sistémicas, las estrategias de los actores son claves. En general, se trata de una perspectiva útil para estudiar de manera desprejuiciada al «Estado en acción», caracterizarlo en su dinámica contextual e histórica y desentrañar su impacto sobre el contenido y forma de las políticas.

La segunda parte de la obra está dedicada a caracterizar al análisis de políticas en tanto método, portador de su propia «caja de herramientas». El capítulo 3, con el que inicia esta sección, puede considerarse la pieza clave del libro. Las políticas son definidas aquí como «el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental» (pag. 89) o, en términos más operativos, «como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico» (pag.90).

Si bien su naturaleza y sus límites no están del todo consensuados, se admite que toda política contiene cinco componentes: contenido, programa, orientación normativa, factor coercitivo y competencia social. Aun así, los autores precisan que las políticas son construcciones analíticas levantadas a partir de elementos empíricos dispersos. Para decirlo en sus palabras, «la consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El análisis debe encargarse de construirla» (pag. 92).

En términos analíticos, las políticas tienen efectos, se fundan en una teoría social y producen sistemas de acción. En primer lugar, las políticas corresponden a la «segunda» función de producción de la actividad gubernamental; no vinculan recursos con productos (problema administrativo) sino productos con impactos (problema sociopolítico). En ese sentido, toda política se dirige a alterar el estado natural de los fenómenos; el análisis de políticas busca comprender cómo y por qué los productos engendran —o no— estos cambios previstos.

En segundo lugar, toda política se funda en una teoría del cambio social, es decir, una hipótesis sobre la relación entre la intervención pública y la situación problemática. Esta

teoría no siempre es explícita y su identificación constituye un desafío fundamental para el analista.

En tercer lugar, las políticas constituyen sistemas de acción pública. En estos sistemas, intervienen diversos actores que ingresan y salen constantemente; se desarrollan múltiples actividades, de carácter material pero también simbólico, de intervención pero también de no-intervención y se teje un proceso, que antecede y sucede a la toma de decisiones.

A efectos del análisis, un desafío central tiene que ver con la identificación de elementos empíricos más específicos y aprehensibles dentro del fenómeno global de la política. Meny y Thoenig asumen a estos efectos la propuesta del «ciclo» de Jones, entendiéndola como una herramienta heurística que permite descomponer la política en cinco fases formalmente secuenciales. La utilidad de «desempaquetar» así la política radicaría en que permite apreciar los diferentes sistemas de acción, actores, relaciones, compromisos y estructuras que se despliegan de manera específica en cada etapa.

El capítulo 4 aborda la discusión sobre la definición de problemas y la conformación de la agenda, dando pistas sobre la cuestión del nacimiento de las políticas. Frente a las explicaciones limitadas sobre el origen de estas, los autores destacan la producción, en el marco del análisis de políticas, de un vocabulario conceptual específico, integrado por nociones como las de agenda, controversias, desafíos, empresarios de políticas y problemas públicos.

Solo puede hablarse de problema público, señalan los autores, cuando una situación complicada es asumida socialmente y la autoridad pública se responsabiliza por ella. Es inusual que la definición inicial de un problema público se mantenga. Siendo su caracterización un asunto político controversial, los actores tienden a desarrollar estrategias para lograr su replanteamiento sobre claves favorables a sus intereses. Para ello, buscan ampliar o restringir su base de apoyo o su círculo de afectados. En el proceso, no solo el problema cambia; también lo hacen los propios actores.

Un asunto suele ingresar en agenda desprovisto de una definición clara y como resultado contingente de diversos factores. La construcción de agenda es, por definición, un proceso conflictivo, expresable en términos materiales y simbólicos. Los distintos grupos intentan influir sobre este proceso, pero no poseen la misma capacidad para hacerlo: los actores son aquellos que pueden movilizarse y organizarse; los públicos, por su parte, se limitan a ser espectadores. Entre los actores pueden surgir «empresarios» que, animados por distintos motivos, movilizan deliberadamente recursos para lograr que alguna autoridad pública atienda un determinado desafío.

Una vez incluido en agenda, la respuesta gubernamental frente a un problema puede variar significativamente. A grandes rasgos, sus opciones son rechazar su inclusión

o responder favorablemente, bien de manera parcial y superficial o bien de modo integral. Esta respuesta, a juicio de los autores, tiene un componente simbólico, emocional y político clave en tanto constituye un intento por tomar el control del conflicto que rodea la acción pública y proteger la legitimidad gubernamental.

El capítulo 5, relativo a la decisión pública, vuelca el foco de atención nuevamente hacia el Estado. Lejos de las posturas que mitifican el momento decisional, los autores advierten que la decisión pública «no es lo que parece». En los hechos, el decisor no sería monolítico y todopoderoso. Aunque es cierto que detonan la elaboración de nuevas políticas y tienen la potestad formal de legitimar una opción, los decisores se apoyan en soluciones técnicas que no han elaborado, influidos por terceros grupos que proveen opciones y determinan su viabilidad operativa, en un marco en el que las actividades de intermediación realizadas por expertos y funcionarios operan como filtros.

La toma de decisiones incluye dos momentos. La formulación abarca la elaboración y selección de alternativas de solución, para lo cual se desarrollan estudios y análisis pero también discusiones y negociaciones, en un proceso que puede ser desordenado, confuso y lento. En efecto, cada alternativa mezcla la factibilidad política con la racionalidad técnica. La legitimación, por su parte, es una fase más breve e identificable. En ella, el decisor formal valida mediante un acto simbólico una determinada opción, sea la preseleccionada —la generalidad de las veces— u otra. En este proceso, son tan importantes las decisiones como las no decisiones. Estas últimas entrañan actividades que legitiman la no acción, de modo que no expresan una pura pasividad.

En esta sección, los autores retoman la discusión sobre la racionalidad del decisor, contrastando los modelos teóricos de la racionalidad absoluta y limitada. Mientras que en el primero, el decisor busca maximizar un valor, en el segundo, se contenta con lograr decisiones «satisfactorias», capaces de conciliar —aun si parcialmente— el contenido de la decisión (el problema) y su proceso (la situación). En línea con esta segunda postura, Meny y Thoenig admiten el rol determinante de los factores contextuales, identificando cuatro principales: el papel o rol desempeñado por el decisor en la jerarquía organizacional; el peso de los procedimientos formales; las relaciones de influencia y poder entre los actores; y la ambigüedad y confusión propias de contextos complejos o «anarquías organizadas».

De manera salomónica, los autores concluyen que las distintas teorías de la decisión se ajustan a diferentes escenarios de toma de decisiones. De ese modo, mientras el incrementalismo es apropiado para escenarios fragmentados y pluralistas, el procedimentalismo se ajusta a los medios burocratizados, jerárquicos y formales. El azar y la contingencia son comunes en donde rigen reglas carentes de cohesión y consenso, y los roles determinan la toma de decisiones en medios en los que predomina la adscripción simbólica. Meny y Thoenig intentan así aclarar que las decisiones dependen de la interacción entre actividades

(estrategias de los actores), contenido (problemas) y contexto. El grado de acuerdo sobre los objetivos y valores, cruzado con el grado de certeza sobre los medios técnicos, daría forma a cuatro diferentes estilos de decisión, desde un proceso programado, rutinario y burocratizado hasta otro caótico, imprevisible y descentralizado.

Los autores abren el capítulo 5 definiendo la implementación como la «fase [...] durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos» (pag. 158). De entrada, rompen con la visión convencional que desestima la importancia de la implementación. Esta perspectiva *top-down* parte de tres supuestos: el decisor asigna tareas al ejecutor sobre la base de criterios técnicos e impersonales; la política llega al ejecutor en forma de procedimientos operativos y programas de actividad específicos; el ejecutor comprende las instrucciones y las ejecuta de acuerdo a las expectativas.

Al extremo opuesto, se constata que en las escalas inferiores de la burocracia se disfruta de amplia discrecionalidad y autonomía, a partir de las cuales se desarrollan juegos de influencias y negociaciones en torno a la aplicación de las normas y los procedimientos. Esta segunda perspectiva, sustentada en la *implementation gap* (brecha de implementación) identificada en los grandes programas públicos desde la década de los sesenta, destaca que las dificultades de ejecución tienden a incrementarse por la influencia de varios factores. La distancia entre el decisor y el ejecutor, la falta de claridad en los programas, la existencia de resistencias en la opinión pública y la ausencia de estímulos favorables para los implementadores, serían los más determinantes.

Repasando la literatura seminal de Pressman y Wildavsky, Bardach, Mazmanian y Sabatier, y Hjern, los autores esbozan un marco analítico sintético, de acuerdo con el cual todo proceso de implementación implica una orientación normativa y un sistema de acción. En términos normativos, la implementación representa la prueba de verdad de la teoría del cambio social que anima la política. El problema común, sin embargo, es que tales teorías no suelen estar especificadas. En términos operativos, en la implementación se estructura un campo de acción que reúne a múltiples actores en constante y fluida interacción. El análisis estriba precisamente en evaluar en qué medida la prescripción del proceso se corresponde con su efectiva realización, una labor dificultada por la propia complejidad de la implementación –proceso dilatado, actores en flujo permanente, contenido disperso en múltiples productos–.

En resumen, la implementación aparece como el resultado de la interacción entre las características del programa, los comportamientos de los ejecutores y las reacciones de los grupos-objetivo. En efecto, el modo de ejecución (su grado de coerción), el tipo de burocracias (su relación con las reglas y procedimientos) y el tipo de grupos-objetivos (su dotación de recursos y grado de movilización) son esenciales para entender por qué se despliegan diferentes dinámicas de implementación.

El capítulo 7, dedicado a la evaluación, cierra la segunda parte. En términos básicos, evaluar implica elaborar un juicio sobre un dato en contraste con un valor. En el ámbito de las políticas, se trata de identificar los efectos que pueden atribuirse a la intervención gubernamental en un determinado campo social o entorno físico. Como actividad, su relevancia ha crecido aceleradamente desde la década de los sesenta, impulsada por el deficiente despliegue de los grandes programas públicos del período.

Evaluar una política exige identificar los valores de referencia (provistos por la política o creados por el analista), los impactos en el terreno (cambios o no cambios, objetivos o perceptuales) y la secuencia de tiempo (momento adecuado para la evaluación). Al menos cuatro subcampos se han abierto en la evaluación: la investigación de los efectos, el análisis de los objetivos, la innovación experimental y la evaluación como actividad sociopolítica.

A nivel operacional, la evaluación demanda técnicas de recolección de información y planes de investigación. En general, las políticas nacen sin contar con dispositivos para recolectar datos sobre sus impactos. Además, lograr que el indicador refleje el impacto que se quiere estudiar y determinar con certeza que dicho impacto puede ser atribuido a la política son retos técnicos formidables. Los diseños de la evaluación pueden depender de diferentes cortes temporales y espaciales (longitudinal o transversal), fundarse en distintas herramientas de observación (sin grupo testigo o con él) y aspirar a diferentes desempeños en términos de los tipos de validez (interna o externa). Las dificultades, sin embargo, trascienden lo técnico y avanzan sobre lo político. La falta de interés político en los impactos de largo plazo, los problemas de transparencia de la información y el déficit de independencia y pluralidad de los propios órganos de evaluación, también afectan los ejercicios evaluativos.

Un último aspecto abordado en este capítulo es el referido a la terminación de las políticas. En contraste con la interpretación formal de la terminación, Meny y Thoenig constatan que la mayor parte de las políticas carecen de plazos determinados; rara vez los organismos creados para su conducción son eliminados y, aun si lo son, los efectos de sus políticas pueden continuar luego de que se ha suspendido la producción de realizaciones. Por ello, abogan por asumir la noción de «terminación parcial», apropiada para dar cuenta de los cambios sustanciales en una política, los cuales muchas veces se producen como consecuencia de enfrentamientos entre valores o mediante destrucciones puntuales sucesivas.

La tercera parte es abierta con un capítulo sobre la comparación en políticas públicas. A diferencia de la larga tradición comparativa en ciencia política, el análisis comparado de políticas estaba entonces aún en pañales, consecuencia de la juventud de la disciplina y la insistencia de sus impulsores en fines utilitarios de ámbito doméstico.

En esta sección, los autores ofrecen una breve recopilación de los principales atractivos y problemas del análisis comparativo de políticas públicas. Entre los primeros, destaca su capacidad de corregir las simplificaciones que introducen las grandes clasificaciones de sistemas, regímenes y modelos políticos. En segundo lugar, favorece el desarrollo de teorías de rango medio, capaces de relevar la influencia de los contextos históricos, político-administrativos y culturales. En tercer lugar, la comparación abre una vía para trasponer hipótesis y resultados obtenidos en otros campos o contextos y contrastar su validez.

El análisis de políticas, por su parte, podría beneficiarse de la investigación comparada en al menos cuatro aspectos. El redescubrimiento de la historia, la apertura del contenido de la «caja negra», el enriquecimiento de las diversas teorías que circulan en la disciplina y un avance ostensible en términos de tipologías y modelos son las principales ventajas identificadas por los autores. Los problemas identificados, por su parte, son fundamentalmente técnicos y se relacionan con la provisión y calidad de los datos (su comparabilidad), el dilema de la acumulación de variables (pocas variables conducen a estudios simplistas, muchos casos exigen abarcar muchas variables), la existencia de sesgos del investigador (desviaciones culturales o políticas) y los desacuerdos sobre las estrategias teóricas (inductivas o deductivas).

Finalmente, Meny y Thoenig cierran el capítulo 9 ofreciendo algunas orientaciones básicas y recomendaciones de literatura en torno a cuatro ámbitos de políticas que consideran claves (institucionales, económicas, sociales y locales). En su conclusión, se interrogan sobre ¿qué nos enseña el estudio de las políticas?, destacando la existencia de una forma diferente, más fina y abierta, de acercarse a la vida política. A juicio de los autores, esta aproximación permitiría restituir el carácter global de la acción política, superando las fronteras disciplinarias tradicionales que segmentan este fenómeno global en variables o fases específicas. Del mismo modo, el análisis permitiría aproximarse de modo concreto a las dinámicas de poder sin que ello represente sacrificar los aspectos tradicionales de la ciencia política.

Al final de su obra, los autores reiteran la modestia de sus propósitos, reconociendo el estado aún embrionario del análisis de políticas en su país de origen, Francia. Para ellos, «esta introducción al análisis de las políticas públicas habrá alcanzado sus objetivos si incita a las nuevas generaciones a actuar como descubridoras de ámbitos que, en Francia, aún son un 'Nuevo Mundo'» (pag. 267). Visto en la perspectiva de casi tres décadas, puede concluirse que este objetivo fue ampliamente superado.

**Autores****Humberto García Larralde**

Economista por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Magíster en Desarrollo Económico por la Universidad de Sussex, Brihton, Inglaterra y Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes/UCV). Profesor-investigador del Área de Desarrollo Económico del Cendes. Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas (2016-2019). Exvicerrector Administrativo y exdirector de la Escuela de Economía en la UCV. Miembro fundador del Observatorio Hannah Arendt. Temas de investigación: competitividad, desarrollo industrial, integración económica, tipo de cambio y totalitarismo en la Venezuela del siglo XXI.

Correo-e: humgarl@gmail.com

**Nicolás Emanuel Olivares**

Abogado, Magíster en Derecho y Argumentación Jurídica y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesor en Historia Constitucional y en Derecho Constitucional del Centro de Investigaciones Jurídicas de la UNC. Becario posdoctoral del Conicet-UNC. Temas de investigación: teorías contemporáneas de la democracia, historia política conceptual, democracia deliberativa, republicanismo cívico, sistemas federales de gobierno, sistema presidenciales de gobierno.

Correo-e: olivares.nicolasemanuel@gmail.com

**Jorge Mandl Stangl**

Médico y Doctor en Ciencia Política con especialización en Administración en Salud Pública. por la Universidad del Zulia (LUZ). Especialización en Directivos en Diseño de Gestión de Políticas y Programas Sociales (BID/Indes, Washington) Cargos desempeñados: Director de Servicios de Salud del MSDS, Coordinador de la COMision Presidencial del proyecto «Municipios hacia la salud». Coordinador de Sistemas Locales de Salud (ZOna occidental). Coeditor de la publicación «Municipios hacia la SALud: una revolución silenciosa» (MSAS-OPS, 1999) y coautor de «Planificación local PARTICIPATIVA. Metodologías para la Promoción de la Salud en América Latina y el Caribe (OPS, 1999)

Correo-e: jorge\_mandl@yahoo.com

**Marielsa Emilia López**

PhD en Ciencias de la Educación por la Universidad de París 8, Francia. Desde 2015 y hasta la fecha docente-investigadora de la Universidad Nacional de Educación (Unae), en Cuenca, Ecuador. Directora del Grupo de investigación sobre el sistema educativo ecuatoriano de la Unae. Especializada en sistemas educativos y en escuelas básicas. 30 años de experiencia en investigación sobre eficacia escolar, en estudios sobre el desempeño docente y sobre necesidades de formación de docentes en ejercicio. Entre 1986 y 20015 miembro fundador y Coordinadora de Investigaciones en el Centro de Investigaciones Culturales y Educativas de Venezuela y profesora de post-grado en diferentes universidades venezolanas.

Correo-e: marielsa.lopez@unae.edu.ec

**Kelly P. Loiza Sánchez**

Estudiante de pregrado (VI ciclo) de la carrera Educación Básica con mención en Lengua y Literatura de la Universidad Nacional de Educación (Unae). Bachiller Técnico en Informática. Participación en el programa Unae-Summit en Kansas State University de desempeño pedagógico profesional en el 2014-2015. Miembro del Grupo de Investigación sobre el Sistema Educativo Ecuatoriano (GIS.ec), ayudante de Investigación del Proyecto «Éxitus: factores de éxito escolar de la provincia de Carchi» 2016-2017. Ayudante de investigación del Observatorio Nacional de Educación de la Universidad Nacional de Educación y ayudante de Investigación del Proyecto «Saberes profesionales del docente para producir justicia social» 2018 – 2019, filiación Unae.

Correo-e: kploiza@unae.edu.ec

**María Laura Henry**

Socióloga por la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Doctora en Ciencias Sociales y Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Becaria postdoctoral del Conicet en el marco del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y social (Pdts, n°422). Temas de investigación: relaciones de trabajo, organización de procesos productivos, condiciones y riesgos laborales, metodología de la investigación y diversificación de los vínculos laborales.

Correo-e: mlaurahenry@gmail.com



## Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com).
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

## Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.
- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed resúme, e-mail address, abstracts both in Spanish and English, three key words, and the name of the related research project. Under no circumstances should the length of the abstracts exceed 850 characters.
- Proposed articles will be 20 to 30 pages long, typewritten in 11 font size, 1.5 line spacing and on letter paper size, including footnotes, tables and bibliography.
- Proposals must be emailed to the Cendes Publications Department: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)
- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.
- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

The Editorial Committee does not commit itself to correspond with authors on its decision-making functions.

Authors will receive one issue of the *Revista Cuadernos del Cendes* where their article was published along with five reprints.

## Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

### **Importancia del tema**

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

### **Aportes al conocimiento del tema**

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

### **Fundamentación de las ideas**

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

### **Coherencia**

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

### **Redacción**

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

## **Bibliografía adecuada y actualizada**

### **Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos**

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

## Arbitration guidelines

*Revista Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

### **Importance of the subject**

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

### **New contribution to the theme**

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

### **Conceptual grounds**

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

### **Coherence**

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

### **Writing**

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

**Suitable and updated bibliography is to complement the article****Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.