

AÑO 35
TERCERA ÉPOCA
ENERO-ABRIL 2018
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

97



**CEN
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 97
TERCERA ÉPOCA
ENERO-ABRIL 2018
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUA DER NOS DEL CEN DES

97



CEN
DES

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimstral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 35, N° 97

Enero-Abril 2018

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

© Cendes, UCV 2018

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

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

Carátula Christian Oporto-Juan Carlos Caraballo

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



La Revista Cuadernos del Cendes está incluida en la colección SciELO Venezuela: www.scielo.org.ve

CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor
Consuelo Irazo / Directora
Carlos Aponte
Yolanda Texera

Comité Asesor

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

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

Oscar Moreno
Universidad de Buenos Aires (UBA),
Argentina

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

Amelia Cohn
Universidade 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

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

Contenido

VII

Presentación Presentation

1

La influencia estratégica de los
Estados Unidos en el Hemisferio Occidental:
relevancia, alcance y limitaciones

Makram Haluani

The strategic influence of the United States
in the Western Hemisphere:
Relevance, extent and constraints

35

La agencia humana: sentidos y significados
en la promoción, defensa y vigilancia
del derecho a la salud

Andy Delgado Blanco

The human agency: Senses and meanings
in the promotion, defense and vigilance
of the right to the health

57

La formación de los docentes y su impacto
en las desigualdades educativas
en Ecuador

Mariano Herrera
Marielsa Emilia López

Teacher training and its impact
on educational inequalities
in Ecuador

83

El sector hidrocarburífero
en la última dictadura desde
la cúpula empresaria argentina

Mariano A. Barrera
Pablo Manzanelli

The hydrocarbon sector
in the last dictatorship
from the top Argentine business

111

Los terratenientes argentinos y la
disputa internacional por la
renta de la tierra
hacia principios del siglo XXI

Nicolás Pérez Trento

The Argentinian landowners and
the international dispute for land rent
at the beginning of the XXI Century

Entrevista Interview

137

Guillaume Fontaine
El análisis de políticas públicas en América Latin
Por Carlos Rodríguez de Caires

Analysis of Public Policies in Latin America

Documento Documents

147

En homenaje a
Hercilio Castellano Bohórquez
Hoja de su ruta reflexiva en torno
a la Teoría y Método de la Planificación
Jesús López

A Tribute to Hercilio Castellano Bohorquez.
His Theory and Method of Planning
Your reflexive roadmap on planification
theory and method

Reseñas Reviews

Proyecto de Investigación Research project

165

La gestión del conocimiento
en la Universidad Central de Venezuela
Nydia Ruiz, Edgar Cotte, José Domingo Mujica
Luis Germán Rodríguez y Pablo Liendo

The Management of Scientific Research
in the Universidad Central de Venezuela

Eventos Events

169

Venezuela ante la CIDH:
La sesión de Salud y Alimentación
en el marco del período de sesiones n°167
Marianella HerreraCuenca

Venezuela in the CIDH:
Health and Nutrition in the 167 Session

Reseña bibliográfica Bibliographical Review

173

Publicaciones de Hercilio Castellano Bohórquez

Publications of Hercilio Castellano Bohórquez

Información editorial Editorial information

179

Autores Authors

181

Normas para autores Standards for authors

185

Guía de arbitraje Arbitration guidelines

Presentación

Este número de la revista *Cuadernos del Cendes* ofrece problemáticas muy variadas pues nos encontraremos con el tratamiento de asuntos geopolíticos, las organizaciones de la salud como ejercicio de la ciudadanía, las posibilidades de la educación inclusiva y dos artículos de carácter histórico sobre el comportamiento de determinadas fracciones empresariales en Argentina. Pero, lo que tiene este número de más especial, es que le dedicamos el documento y la reseña bibliográfica a nuestro recientemente desaparecido Hercilio Castellano Bohórquez, quien fuese un profesor muy amado y admirado por todos los que tuvimos la dicha de conocerlo.

El primer artículo, a cargo de Makram Haluani, nos ofrece un recorrido del poderío estadounidense sobre el continente americano. El análisis busca demostrar el cambio producido en su influencia estratégica a lo largo de los últimos 50 años, colocando como hitos fundamentales: el fracasado intento de derrocamiento de Fidel Castro, la guerra de las Malvinas y el final de la Guerra fría, y, muy particularmente, el 11 de septiembre de 2001, momento que representa más simbólicamente la retirada del interés de Whashington D.C. por el continente americano. El artículo finaliza con una pormenorizada relación de los eventos que ponen en evidencia el virage y el paso de una influencia autoritaria-proactiva a una omnipresente-pasiva, la cual habría abierto el espacio para la entrada de nuevas influencias en el continente.

El segundo artículo, elaborado por Andy Delgado Blanco, desarrolla los resultados de una investigación en el área de la salud, realizada a partir del concepto de agencia humana de Amartia Sen, «asociada a la promoción, defensa y vigilancia del derecho a la salud». El estudio de un conjunto de organizaciones de diferentes rasgos, que le permiten construir una tipología particular, pone de relieve el «ejercicio de la agencia» operado y dentro de este, las restricciones, logros organizacionales y valoración de los logros alcanzados, dando cuenta de prácticas organizacionales que, aunque no siempre exitosas, son clara muestra de los aprendizajes vividos y de la repercusión positiva producida en el entorno; con ello se ofrece, además, una nueva mirada al tema de la ciudadanía.

En el tercer artículo de este número, Mariano Herrera y Marielsa E. López desarrollan bajo una nueva perspectiva, la tesis que se presentara en el número 96 de *Cuadernos del Cendes*, acerca de la importancia de la formación y acción de los docentes para superar las

limitaciones educativas propias de las poblaciones pobres y de bajo nivel cultural. Mientras que en el artículo anterior ello quedó evidenciado al relevar las causas de los resultados diferenciales en escuelas con poblaciones pobres, en esta oportunidad la tesis se fortalece con base en el análisis de la data proveniente de las evaluaciones realizadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ecuador. Su estudio pone en evidencia la importancia de las habilidades y aprendizajes de los docentes para el tratamiento adecuado de poblaciones en condiciones desventajosas, demostrando la posibilidad de su superación.

El siguiente artículo proviene de las manos de Mariano Barrera y Pablo Manzanelli. El objetivo de los autores es demostrar como se produjo el fortalecimiento de una fracción del empresariado argentino en el sector hidrocarburífero gracias a las políticas puestas en práctica por el gobierno *de facto* entre 1961 y 1983, como contrapartida al apoyo recibido por parte de aquélla para su sostenimiento en el poder. El enriquecimiento de dicho sector se dio básicamente a través de una sustancial transferencia de la renta petrolera, en detrimento de los intereses de la petrolera estatal como resultado de la pérdida de cuotas de mercado que ello le supuso, la política de precios y el fuerte endeudamiento propiciado, políticas cuyos efectos negativos se prolongarían hasta casi finales de la década de los ochenta.

El último artículo de este número, realizado por Nicolás Pérez Trento, aborda también el comportamiento empresarial argentino en un período anterior, pero en este caso el interés va dirigido a comprender una dinámica que trasciende las fronteras argentinas, pues se trata de la actuación de la Sociedad Rural de ese país en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio a comienzos de este siglo. El análisis, realizado desde la teoría marxista del valor, concluye que el efecto de la acción de la fracción terrateniente trasciende el hecho de incrementar en su beneficio la masa de riqueza social, pues se convierte a su vez en una fuente fundamental para la dinamización de la acumulación de capital en la Argentina. El artículo finaliza planteando los límites que enfrenta una acción de esa naturaleza.

Terminada la sección de artículo, tenemos la entrevista que realiza Carlos Rodríguez de Caires a un reconocido politólogo francés, Guillaume Fontaine, especializado en políticas públicas. En ella el entrevistado nos refiere parte de sus intereses y trayectoria intelectual, la cual está muy vinculada a América Latina; la relevancia actual de las ciencias políticas y su rol en el análisis de las transformaciones del Estado moderno; los ámbitos académicos de las políticas públicas y otros aspectos relativos a estas últimas, ofreciendo un panorama de cómo el análisis de estas contribuyen al mejoramiento de las instituciones democráticas.

Como dijéramos inicialmente, el documento en esta oportunidad pretende ser uno de tantos homenajes que la academia le hace a Hercilio Castellano Bohórquez. Aquí, Jesús López recoge partes de dos de sus textos «las interrogantes cruciales que marcaron la hoja

de ruta de sus investigaciones referidas a la Teoría y Método de la Planificación», a fin de «reconstruir el ciclo reflexivo que caracterizó su búsqueda de un conocimiento relevante para la planificación del desarrollo en sistemas complejos y caóticos».

En la sección de proyectos de investigación se presenta el que está siendo llevado a cabo por un equipo multidisciplinario: Nydia Ruiz, Edgar Cotte, José Domingo Mujica, Luis Germán Rodríguez y Pablo Liendo. Este proyecto, inscrito al Área de Ciencia y Tecnología del Cendes, pretende evaluar los activos del conocimiento que la Universidad Central de Venezuela cuenta en los actuales momentos, con el fin de arribar a propuestas que faciliten, en el precario marco actual, a que la universidad asuma la flexibilidad requerida para potenciar dichos activos.

Como evento, Marianella Herrera Cuenca nos reseña el realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde numerosas organizaciones venezolanas presentaron sus respectivos informes sobre la dramática situación que vive el país en materia de salud y derechos humanos.

A continuación, retomamos nuestro homenaje a Hercilio para presentar una reseña de cada una de sus obras, entre las que se encuentran libros, capítulos de libros y artículos de revistas, todos ellos reflejo de su profunda preocupación por los complejos problemas del desarrollo, esperando que ambos homenajes sirvan para divulgar más aún la extraordinaria labor de este insigne académico y ser humano.

Comité Editor

La influencia estratégica de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental: relevancia, alcance y limitaciones*

MAKRAM HALUANI**

pp. 1-34

Resumen

Se pretende analizar, cualitativamente y desde la perspectiva de la influencia estratégica estadounidense, la trayectoria, objetivos y secuencias de las relaciones intra-regionales de EEUU con los restantes 34 Estados del continente americano. El énfasis apunta a las características estructurales y a la eficacia funcional de la influencia estratégica de «la nación imprescindible» sobre la actuación exterior de los países hemisféricos de disímil identidad geocultural o relevancia político-diplomática, geopolítica y socioeconómica, a fin de evaluar el presente y el futuro de la significación funcional, la efectividad geopolítica, el alcance estratégico, así como las limitaciones estructurales de la influencia estratégica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental.

Palabras clave

Influencia estratégica / Estados Unidos / Hemisferio occidental / América Latina

Abstract

The present article seeks to qualitatively analyze from the perspective of United States strategic influence the trajectory, objectives and sequences of its intra-regional relations with the remaining 34 States of the American Continent. The emphasis is on the structural characteristics and the functional effectiveness of the strategic influence of «the indispensable nation» on the foreign policies of the hemispheric countries of divergent geocultural identity and/or politico-diplomatic, geopolitical and socioeconomic relevance, in order to evaluate the present and future of the functional relevance, geopolitical effectiveness, strategic scope, as well as the structural limitations of the strategic influence of the United States in the Western Hemisphere.

Key words

Strategic influence / United States / Western Hemisphere / Latin America

* El autor agradece a la Comisión Fulbright del Congreso de los Estados Unidos y al Center of Latin American and Latino Studies (Clals) de la American University en Washington, D.C., en especial al Prof. Eric Hershberg y a la Lic. Inés Luengo de Krom, por su inapreciable patrocinio y apoyo institucional en hacer posible la elaboración del presente artículo.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Münster, Alemania. Profesor Titular jubilado de la Universidad Simón Bolívar (USB). Departamento de Ciencia Económicas y Administrativas de la Universidad Simón Bolívar.

Correo-e: mhaluani@usb.ve

Introducción

En enero de 1786, a los casi tres años de haber nacido Simón Bolívar, el entonces embajador estadounidense ante el reino francés en París, Thomas Jefferson, escribió una carta personal a su amigo, James Archibald Stuart, en la cual aludía a las ambiciones políticas de los recién formados Estados Unidos: «Nuestra confederación debe ser considerada como el nido, del cual toda América, Norte y Sur, será poblada. Debemos cuidarnos también en no pensar que es del interés de ese gran continente presionar un tanto adelantado a los españoles. Esos países no pueden estar en mejores manos. Mi temor es que (los españoles) sean demasiado débiles para sostenerlos hasta que nuestra población pueda estar lo suficientemente avanzada como para ganarlos parte por parte» (Loveman, 2016:2). Esta reflexión, emanada a finales del siglo XVIII referente a la relación entre el norte y el sur del continente americano, parece mantener su auge hasta el siglo XXI en los aspectos geopolíticos, estratégicos, económicos y socioculturales.

Aquella visión jeffersoniana de 1786, sobre el papel pre-hegemónico de los Estados Unidos en el continente americano, pareciera haber sido presagio de otros dogmas gubernamentales posteriores de ese país, tales como el «Principio de No Transferencia» de enero de 1811, que aspiraba a limitar y hasta excluir la expansión e influencia económica y militar de las potencias europeas en pro del comercio exterior estadounidense. Luego le siguieron en diciembre de 1823 la Doctrina Monroe y en julio de 1845 la consigna del «Destino Manifiesto», así como el Tratado Clayton-Bulwer de abril de 1850, el cual pretendía, muy en el espíritu de la Doctrina Monroe, cercenar las aspiraciones inglesas hacia la construcción de un canal inter-oceánico a partir de la Costa de los Mosquitos centroamericana. Por consiguiente, es notorio que en sus inicios históricos, la política continental-estadounidense se caracterizaba por excluir geopolítica, comercial y militarmente a Inglaterra, España, Francia y luego a Rusia de toda incursión extra-hemisférica en el continente americano. Vale destacar en este contexto que las referencias hechas en este artículo al hemisferio occidental se entienden como el continente americano *per se* y no a la esfera terrestre más allá del mismo.

Las relaciones inter-estatales en el continente americano, desde que estas se establecieron a principios del siglo XIX, siempre se han caracterizado por una palpable asimetría económico-industrial y militar entre los Estados Unidos y el conjunto de los demás países de variada distribución geográfica y diversa identidad geo-cultural. Es innegable el sobrepeso cualitativo estadounidense en esta materia ante el resto del continente, independientemente de la procedencia sociocultural, el tamaño y la composición poblacional, el rendimiento económico-industrial o la ubicación geográfica de cada uno de los otros países americano-hemisféricos. A lo largo de la historia del continente americano, esta dicotomía entre «lo estadounidense» y «lo demás heterogéneo» ha marcado y sigue marcando la calidad y la intensidad de sus relaciones no solo a nivel gubernamental e

inter-estatal, sino también aquellas entre sus respectivas sociedades civiles (Long, 2015:1-2; Connell-Smith, 1974:3).

En este plano de investigar la esencia y efectividad de lo que caracterizaremos de aquí en adelante como la influencia estratégica de los Estados Unidos a nivel hemisférico-continental, se hace imprescindible identificar y especificar la naturaleza del fenómeno *influencia*, y, en particular, de la *influencia estratégica*, tal y como se maneja a nivel de las relaciones regionales e internacionales. Entender y aplicar correctamente el término *influencia estratégica* significa, en el contexto del presente análisis, ponderar su peso específico por parte de Estados Unidos —que ha tenido y sigue manteniendo en cierto grado— sobre el continente americano, en términos primordialmente políticos, geopolíticos, cualitativos y relativos al actual entorno histórico globalizado. El peso específico en la geopolítica puede definirse como el conjunto multivariado de atributos/recursos comparativos geográficos, demográficos, económicos, industrial-financieros, socio-culturales y militares que le permiten y le facilitan a un determinado Estado ejercer su influencia directa sobre los demás países, ya sean aledaños o no, por la duración e intensidad —mientras mantenga tales atributos— que juzgue necesario para lograr sus objetivos estratégicos. Tal peso específico se observará dentro del parámetro de la aguda discrepancia político-diplomática, sociocultural, poblacional, económico-industrial o militar entre los Estados Unidos, por un lado, y los demás países hemisféricos, por el otro, ya sea individual o colectivamente.

Es precisamente esta dicotomía cualitativa y asimétrica, así como sus respectivas secuelas, lo que se pretende analizar cualitativamente en el presente artículo, en particular desde la perspectiva de la influencia estratégica estadounidense sobre la trayectoria, objetivos y secuencias de sus relaciones intra-regionales con los restantes 34 Estados del continente americano, signatarios de la Organización de Estados Americanos (OEA), sean o no miembros activos; esto independientemente de su dimensión poblacional, rendimiento económico-industrial empíricamente comprobable u opinión pública nacional sobre las relaciones inter-americanas. Aunque se aspira hacer énfasis en las características estructurales y en la eficacia funcional de la influencia estratégica de los Estados Unidos —cuyo estatus como «la nación imprescindible» ya no es actualmente del todo válido— sobre la actuación exterior de los países hemisféricos tradicionalmente más importantes, como los son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela, se tratará igualmente sobre dicha influencia sobre otros miembros hemisféricos de disímil identidad geo-cultural o relevancia político-diplomática, geopolítica o socio-económica.

¿Qué es la influencia?

En términos psico-sociales y a nivel tanto individual como grupal, la influencia representa el factor que le hace cambiar a una persona o a un grupo su modo de pensar y actuar. Influir es ejercer cierto poder sobre la convicción y actuación de los demás, llevándolos a

modificar su parecer y proceder en todos los planos de sus vidas. Influir sobre los demás es comunicar, contribuir, persuadir, motivar, liderar e inspirar a otros a seguir cierto ejemplo y a variar un rumbo anteriormente encaminado, así como alterar su modo de obrar (Parsons, 1963:43-44). Ejercer influencia es causar la diferencia entre lo que pudo haberse dado o hecho por un lado, y lo que se va a dar o hacer por el otro. La influencia no tiene que darse solamente por vías y metas positivas y persuasivas, sino igualmente puede producirse por presiones, coerciones y amenazas. De modo que disuadir a individuos o a grupos de no hacer algo es también ejercer una influencia en ese sentido y generar ideas, objetivos y actitudes previamente ni contempladas ni planeadas.

¿Cómo se manifiesta la influencia? Al darse un cambio en las intenciones o actitudes de individuos o grupos se puede asumir que allí ha precedido y procedido un factor conducente a tal cambio, ya sea intencional o casual, de modo que se ha modificado el previsto desenlace de ciertas nociones, circunstancias o acciones. Tal factor que incita a encaminar cierto rumbo o disuade de hacerlo es precisamente un factor influyente, o sea una influencia. Tanto la versión positiva de ejercer la influencia, es decir incitar, alentar o persistir en un camino dado, como aquella negativa, o sea disuadir, desviar o evitar, son de igual relevancia conceptual y operativa, y a todo nivel político, social y económico, puesto que ambas inducen un cambio de significativas consecuencias, ya sea previstas, imprevistas, deseadas o indeseadas, en el pensar y el actuar de individuos o grupos.

Influencia es prácticamente sinónimo del poder y de su ejercicio, en el sentido de que aplicando o no aplicando un poder dado en un determinado caso llevará por lo general a dos resultados diferentes (De Lange, 2010:3-4). Al describir la influencia como un instrumento y a la vez un proceso apto para cambiar intenciones, capacidades y objetivos, ya se le está atribuyendo a la influencia las mismas cualidades que caracterizan al poder. La influencia, igual que el poder, se ejerce de dos maneras distintas, es decir, persuasiva o coercitivamente, para lograr metas tácticas o estratégicas. De allí que la influencia, al igual que el poder, bien puede desenvolverse en carácter independiente, dependiente o interdependiente, en función de la relación que existe entre el actor influyente y el actor influido.

La influencia como una conducta exitosa termina siendo en términos pragmáticos y en particular a nivel inter-estatal un *poder blando*, o sea, la capacidad de un país en particular de moldear las preferencias de otros (Nye, 2004). Al lograr la meta de alentar o disuadir al actor influido de cierta postura, actitud o acción, el actor influyente está de hecho desplegando una influencia más persuasiva que coercitiva, o sea, está ejercitando una forma de poder no-militar igualmente efectiva, pero con menor costos. Al igual que en caso del poder y su ejercicio, la influencia y su proceder se presentan en términos prácticos en dos planos: el vertical y el horizontal. Una relación bilateral-vertical entre un actor influyente y otro influido es de suma-cero, en el sentido de que la pérdida de influencia por parte de uno se manifiesta y hasta se compensa por el crecimiento de la influencia del otro.

En el plano inter-estatal horizontal, el espacio geopolítico que engloba y marca las rivalidades entre países no se manifiesta necesariamente en una relación de suma-cero, o sea que la influencia que un país adquiere y aumenta no significa indeliberada y linealmente la pérdida de influencia de los demás países, ya sean rivales o aliados.

¿Influir es dominar? En términos conceptuales, la influencia ni tiene ni debe desembocar en dominio o sumisión. Sin embargo, al extenderse y por un periodo relativamente largo y dominante por parte de un país sobre otro u otros, podrá ello igualarse a una situación bilateral de dominio más *blando* e indirecto que *duro* y directo, por parte de un actor influyente sobre otro influido, y una situación de sumisión de un actor influido a otro influyente. De tal manera que podemos asumir que dominar ciertamente es influir, pero influir corresponde tan solo condicionalmente a dominar. La triangulación tanto conceptual como funcional entre la influencia, el *poder blando* y el dominio blando sirve para diferenciar los niveles y las etapas del ejercicio de la influencia de aquel del *poder blando* y del dominio blando. Es por ello que la influencia es un dominio relevante, pero se trata de una relevancia que no se aplica por igual entre el actor influyente y el actor influido. En otras palabras, un actor puede ser relevante sin ser influyente, pero no puede ser influyente sin ser relevante. Para una definición y aclaratoria más amplia del *poder blando* y del *poder duro* ver a la entrevista de César Villanueva Rivas con Joseph S. Nye Jr. (Villanueva Rivas, 2017:166).

¿Quién se beneficia más en un contexto relacional de influencia: el influyente o el influido? Ciertamente es que la relación política bilateral entre actores internacionales de diversas orientaciones ideológicas, calidad económico-industrial o capacidad militar tiende a ser de carácter mayormente asimétrica en lo cuantitativo, pero sobre todo en lo cualitativo. El siguiente cuadro demuestra de manera comparativa y tomando selectos ejemplos de la actual política internacional las diferencias tanto estructurales como funcionales entre las modalidades persuasivas, coercitivas, tácticas y estratégicas de la influencia y de su ejercicio, por un lado, y los dos tipos del poder aplicado, ya sea blando o duro, por el otro:

	Influencia táctica	Influencia estratégica
Influencia persuasiva (de mutuo interés)	- Estados Unidos sobre países menores en América Latina y del Caribe; - RPChina sobre Corea del Norte.	- Estados Unidos sobre Corea del Sur, Israel, o Alemania; - Arabia Saudita sobre los Emiratos del Golfo Pérsico; - FRusa sobre Siria a partir de septiembre de 2015.
Influencia coercitiva no necesariamente militar (de dependencia unilateral)	- RPChina sobre Taiwán; - FRusa sobre las repúblicas ex-soviéticas del Asia Central.	- FRusa sobre Ucrania a partir de marzo de 2014; - Venezuela sobre algunas islas caribeñas.

Fuente: elaboración propia

¿Hay alternativas a la influencia y a su ejercicio? En términos conceptual-estructurales y pragmáticos no existe una alternativa similarmente factible a la influencia o a su ejercicio, puesto que todo actuar y proceder, emprendido en aras de incitar y alentar, o de disuadir o evitar que se persigan determinadas intenciones o actuaciones de otros, termina siendo un ejercicio de influencia. Precisamente las intenciones, o sea los objetivos que se aspiran lograr mediante la operacionalización de la influencia, representan empeños y propósitos que solo se pueden alcanzar con ejercer una preponderancia decisiva y una persuasión exitosa, correspondientes a la influencia y a su ejercicio efectivo, ya sea en forma bilateral o multilateral dentro de la respectiva esfera estructural de influencia.

¿Qué es la influencia estratégica?

En términos de su diferenciación tanto estructural como funcional, la influencia bien puede distinguirse en una táctica y otra estratégica. La categoría táctica se ejerce principalmente con miras a metas limitadas en cuanto al objetivo, tiempo y espacio de su respectiva aplicación a corto plazo. En cambio, la influencia estratégica apunta a inducir y fortalecer factores y situaciones, generalmente a largo plazo, favorables al actor influyente, así como a la vez disuadir, desviar o evitar intenciones, capacidades o actuaciones por parte de los actores, blancos de esta influencia, que pudieran perjudicar, ya sea a corto o largo plazo, los intereses estratégicos del actor influyente. Al resultar estable y relativamente duradera, una influencia estratégica, emanada de un solo actor estatal hacia uno o varios actores estatales, bien puede igualarse y caracterizarse con una hegemonía regional e incluso como un *poder blando*.

En los escritos académicos mayormente norteamericanos, prevalece el concepto de la influencia estratégica como una campaña amplia y duradera con tenaces elementos de diplomacia pública, guerra política, operativos de desinformación y contra-propaganda ideologizada e ideologizante a la vez, aunque con *modus operandi* y fases diferenciadas (Waller, 2009:6; Waller, 2008:16; Lord y Dale, 2007:2). La influencia estratégica se interpreta en este sentido a la vez como un proceso y un mecanismo, ambos continuos y estables en lo que a su substancia comunicativa y persuasiva con fines de predominio estratégico se refiere; son estos, además, relativamente persistentes y —en la medida que no interfieran significativamente factores tanto endógenos como exógenos— prolongados y capaces de auto-sostenerse por un largo período. En la jerga burocrática estadounidense, la influencia estratégica inclusive puede tomar la forma de varios de sus diversos e igualmente importantes elementos, tales como programas de información foránea, actividades de información internacional, guerra política, guerra psicológica, propaganda, operativos psicológicos, operativos de información, operativos de influencia, programas de información pública, asuntos públicos, diplomacia pública, información militar internacional,

así como manejo de percepciones, con sus respectivos componentes abiertos o encubiertos (Gough, 2003:2).

Es ineludible abordar el tema de las esferas de influencia estratégica en este entorno, puesto que toda influencia no solo marca un determinado territorio geopolítico en las relaciones inter-estatales, sino que, más aun, determina en alto grado la extensión geográfica y la calidad, o sea la eficacia de su poder blando. En analogía a la actuación animal territorial de controlar un espacio físico propio en pro de su seguridad corporal y alimenticia, el jurista-politólogo mexicano Seara Vásquez definió en 1971 la esfera de influencia humano-política, como el deseo de asegurar ventajas de seguridad primordialmente económicas y políticas sobre su territorio y sobre todos lo que lo ocupen (Seara Vásquez, 1971:25). Para Paul E. Keal se trata de «una determinada región en que una sola superpotencia externa ejerce una influencia predominante, que limita la independencia y libertad de acción de otros entes políticos dentro de esa región» (Keal, 1983:15) y «que excluye la penetración de otras superpotencias, en especial aquellas rivales» (Kaufman, 1976:11). No obstante, la validez conceptual y operativa de las dos definiciones anteriormente presentadas acerca de lo que constituye una esfera de influencia, invalida, con sus respectivas referencias al papel de superpotencias, su operatividad a inicios del siglo XXI, caracterizado por la falta de superpotencias rivales tal como se conocieron entre la proclamación de la Doctrina Truman en marzo de 1947 y el ocaso de la Unión Soviética en diciembre de 1991.

Toda esfera de influencia requiere además de ciertos criterios para calificar como tal. De acuerdo a Edy Kaufman, tales criterios se resumen en el siguiente orden: 1) el interés declarado por una potencia en lograr un estatus de dominio; 2) el reconocimiento de este interés por parte de otras potencias importantes de la comunidad mundial; y 3) la aceptación o la resignación de los regímenes locales a su condición de dependencia (Kaufman, 1976:11). De modo que, una esfera de influencia en el sentido de los autores Kaufman y Keal en nuestra época de multipolaridad estatal, de prevaleciente y penetrante globalización, así como de ausencia de superpotencias predominantes en sus respectivas regiones, no se puede apreciar y menos aplicar. Una esfera de influencia en la era contemporánea la define más apropiadamente Amitai Etzioni como un conjunto internacional (de países) en el que uno de ellos (el influyente) ejerce poder superior a aquel de las demás (Etzioni, 2015:117; Hast, 2014:44-46). Ejercer una influencia estratégica es en cierto sentido optar por un proceso determinado de comunicación estratégica, por medios, intensidades y frecuencias adecuadas para transmitir y reforzar mensajes, intenciones o actuaciones, ya sean de contenido positivo-apremiante y alentador o negativo-disuasivo y amenazante, a fin de o inducir un cambio en su actitud o continuar con la misma por parte del actor influido.

Sin un poder nacional significativo no podrá desplegarse una influencia estratégica trascendente y mucho menos a largo plazo. Un actor estratégicamente influyente debe desempeñar una posición de poder nacional superior, al menos en su esfera regional inmediata, a los demás actores de la misma. Tal poder, o mejor dicho esa potencia, equivalente en el idioma inglés a *powerhood*, debe ostentar rasgos estructurales y funcionales correspondientes, en duración e intensidad, a una capacidad hegemónica, a fin de que se califique como una influencia estratégica y hegemónica. De ese modo, la potencia estratégicamente hegemónica debe desplegarse como un polo dominante en su propio espacio geopolítico, geoeconómico, cultural y militar, inclusive en contra de la voluntad de los demás actores estatales extra-regionales, logrando así y a la vez la exclusión de sus respectivas influencias de dicho espacio (Kaufman, 1976:11).

Partiendo de la hipótesis que todo actuar o proceder, emprendido en aras de disuadir, desviar o evitar intenciones o actuaciones en pro de otros objetivos tácticos o estratégicos, es equivalente a obrar como una influencia estratégica en pleno ejercicio, la misma se vuelve un mecanismo y un propósito de control. De allí, que ejercer un control es definitivamente proceder como una influencia, pero desempeñar una influencia no es, al menos no siempre, desenvolverse como un instrumento e intento de control. Ejercer una influencia estratégica necesita de un contexto relacional de la misma, basándose en una división estructural de labores entre un actor influyente y otro influido. Sin tal contexto relacional no puede realizarse ninguna influencia, puesto que siempre se precisa de un o unos sujetos, y de un o unos objetos, es decir de un o unos actores influyentes y de otro u otros influidos.

¿Qué tan lineal, latente, proactiva o continua puede ser una influencia estratégica, sin que estas características sean excluyentes entre sí? Por lo general son cuatro los campos inherentes a la utilización de una influencia estratégica inter-estatal: político-ideológico, diplomático, económico-comercial, financiero, sociocultural o militar, recalcando la alta posibilidad y probabilidad de que cualquier de esos cuatro campos puedan coincidir y solaparse en cualquier cantidad, duración y combinación entre ellos, así como en su intensidad y frecuencia. Cada uno de estos campos de influencia cuenta con ciertas particularidades que en un momento y contexto dados le prestan alguna fortaleza o debilidad, dependiendo del caso a considerar. Es debido a tales diferenciaciones que determinar qué tan lineal, latente, proactiva o continua puede ser una influencia estratégica depende en alto grado de los casos individuales a estudiar.

¿Puede cultivarse, practicarse, mantenerse y hasta incrementarse una influencia estratégica como un *poder blando* (*soft power*) o sea, sin el respaldo omnipresente de un *poder duro* (*hard power*) correspondiente? La respuesta bien puede ser positiva, en el sentido que en el caso de la influencia cultural si puede haber un *poder blando* sin un *poder duro* procedente, como lo demuestran las atribuciones de personajes de actuación

global del entorno espiritual como el Papa, el Dalai Lama o famosas celebridades del medio cultural, los cuales representan y defienden determinadas causas de toda índole, sin contar necesariamente con recurso ninguno, aparte de su fama y aceptación global como personajes positivos. También pueden señalarse la prensa y la opinión pública en un país dado o las movilizaciones sociales de grupos elitescos profesionales o societales, como las ONGs de derechos humanos y ambientales, así como otros ejemplos de entidades con autoridad moral y cultural influyente que no descansa en alguna modalidad de *hard power*.

Es de hacer notar en este contexto que en el lenguaje político-burocrático del gobierno estadounidense, la frase «influencia estratégica» adquirió desde los inicios de la Guerra Fría en 1947 un significado relativamente estrecho, aunque su aplicación práctica pretendía ser amplia, definiéndose como el uso de canales informativos para afectar el pensar y actuar de los demás, y así prestarle una base psicológica, una cáscara mediática, un contenido ideológico inequívoco y un objetivo político definido y práctico a su influencia estratégica. En octubre de 2001 se había creado específicamente «La Oficina de Influencia Estratégica», adscrita al Ministerio de Defensa (Pentágono) de los Estados Unidos, pero disuelta ya para febrero de 2002, aclarando que se trataba de cambiarle el nombre más no sus funciones y actividades (Emmott, 2012:2). El hecho de que la principal tarea de tal entidad consistiese primordialmente en contrarrestar y combatir el terrorismo fundamentalista islámico tergiversa en realidad el esencial concepto y cometido de la influencia estratégica, la cual se sintetiza en incitar cambios en las intenciones y acciones de rivales y enemigos, más allá de co-planificar y actuar en contra de posibles sucesos violentos y terroristas.

En términos teóricos, la influencia estratégica opera de acuerdo a lineamientos psico-sociales, es decir que toda creencia y actitud de un actor dado (persona o Estado) se ve influida por otros actores mediante tres procesos: cumplimiento, identificación e internalización, provocando así cambios en sus creencias y actitudes en diferentes niveles (Kelman, 1958:51-60). Tal diferencia en el nivel de cambios puede atribuirse a los distintos procesos teóricos aplicados por los actores para asimilar la influencia. Tanto el cumplimiento, la identificación como la internalización puede representarse por separado como una función de los siguientes tres factores cualitativamente diferentes y determinantes del ejercicio de una influencia: la relativa importancia del efecto deseado, el percibido poder del actor influyente y la percibida efectividad de la reacción inducida.

A los efectos de este artículo, una influencia estratégica representa la capacidad global de un país dado para influir en las políticas y actuaciones de otros al servicio de las propias estrategias nacionales y exteriores. Además, y visto desde el exterior, una influencia estratégica de una determinada potencia se constata en la medida en que las intenciones y las acciones de la misma se tienen en cuenta en las estrategias anti-influencias de los demás actores estatales. Esta interpretación de la influencia estratégica es un tanto amplia,

pero es útil para efectos de su apreciación conceptual. Sin embargo, tal apreciación no conduce necesaria y linealmente hacia una posibilidad práctica de medición cuantitativa ninguna. En este sentido, toda apreciación cercanamente apta para evaluar en términos objetivos la influencia estratégica de cualquier potencia termina siendo más cualitativa que cuantitativa. Siguiendo este lineamiento conceptual, la influencia estratégica se asemeja a la aplicación del concepto atómico de la descomposición física e incontrolablemente violenta de materias radioactivas, es decir nunca se ha visto a un átomo como tal, pero todos hemos visto como luce una explosión nuclear; es decir, no hace falta observar el modus operandi aplicado de la influencia estratégica, sino basta anotar sus efectos y resultados para saber que se aplicó.

La influencia estratégica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental antes del 11. 9. 2001

Al abordar el tema del hemisferio occidental o sea el continente americano y la influencia estratégica de los Estados Unidos en el mismo, vale diferenciar para la optimización del análisis cualitativo del efecto de tal influencia, en especial sobre América Latina, entre el bloque latinoamericano propiamente dicho del hemisferio occidental y aquel perteneciente a las demás culturas que caracterizan a los países no-latinoamericanos. En este sentido, dividimos a modo grosso y de acuerdo a criterios descriptivos al hemisferio occidental en dos bloques histórica, geográfica y socioculturalmente distintos, es decir el bloque latinoamericano-hispano-lusitano-católico y aquel anglosajón-protestante:

	Bloque latinoamericano en términos absolutos y en % para 2016	Bloque anglo-sajón en términos absolutos y en % para 2016
Área en km ²	19.197,000 = 82.2%	23.352,000 = 17.8%
Población est./mill. 2015-16	626.741.000 = 59%	374.818.000 = 41%
Cantidad de países	20	15
PTB en mill. USD 2016	5.294.928 = 26,33%	20.104.905 = 73,67%

Fuente: elaboración propia

El auge de la influencia estratégica estadounidense a nivel hemisférico, en particular a nivel latinoamericano, comenzó a debilitarse, pero de manera diferenciada en lo relativo a su intensidad, duración, extensión continental y sobre todo efectividad, a partir de los años sesenta del siglo pasado. El evento que más ha contribuido a este giro no fue tanto el propio éxito de Fidel Castro en instalar un régimen socialista en Cuba en enero de 1959, sino la resistencia del mismo ante el intento de derrocarlo paramilitarmente en abril de 1961. Fue durante y precisamente por el efecto geopolítico hemisférico de la revolución

cubana de 1959 y el estratégico indirecto de la Guerra Fría, que Estados Unidos comenzó a sentir la pérdida de su influencia y por ende de su envergadura estratégica en la esfera latinoamericana del hemisferio occidental.

El mismo presidente John F. Kennedy lo articuló durante el cuarto debate presidencial en octubre de 1960 al decir que «Castro es tan sólo el inicio de nuestras dificultades en América Latina. La lucha mas grande se verá en impedir que su influencia se transmita a otros países ...» (Sabet, 2013). Si bien la revolución cubana de 1959 y el establecimiento del socialismo castrista en Cuba marcaron el ocaso de la influencia estratégica estadounidense a nivel continental, el feliz final de la Guerra Fría no ha podido para los Estados Unidos ni retardar y menos neutralizar por completo tal ocaso, puesto que las condiciones geopolíticas y estratégicas prevaletentes durante dicha guerra, dieron paso a otras, estructural y funcionalmente más permanentes y poderosas, expresadas individualmente y materializadas colectivamente mediante el fenómeno de la globalización.

El contexto globalizado de las relaciones inter-americanas a partir del fin de la Guerra Fría abarca no solo los nexos bilaterales entre Estados Unidos y el resto del continente como colectivo, sino implica también el conjunto de vínculos bilaterales entre aquél y cada país en el hemisferio occidental, así como el cúmulo de las relaciones tanto bilaterales como multilaterales recíprocas entre todos los miembros de ese hemisferio. La historia de las relaciones inter-americanas se inicia en términos formales en el *Congreso Anfictiónico* de Panamá de 1826; en términos cuantitativos reflejados en los análisis académicos, las relaciones inter-americanas giraban en su mayoría alrededor de la política exterior estadounidense hacia los demás países hemisféricos, como lo demuestra Mariano E. Bertucci en su obra sobre el entorno temático que cubren los escritos académico-geopolíticos sobre las relaciones inter-continetales, sobre todo entre los Estados Unidos y América Latina (Bertucci, 2013; Hepple, 2011; Stuart, 1922).

De acuerdo con el mencionado estudio, en 174 artículos y 167 libros académicos publicados entre 1989 y 2012, prevalece con 88.2 por ciento el tema del análisis de las políticas exteriores hemisféricas. Dentro de este conjunto, el 42.3 por ciento de las publicaciones apuntan hacia la interacción de las políticas exteriores de todos los países hemisféricos, mientras que el 34.7 por ciento de esas publicaciones se concentran en la política exterior estadounidense hacia el resto del continente americano. En este mismo estudio, el autor señala que el segundo conjunto temático prevaleciente en esos 341 artículos y libros representa el tema de la integración política y económica en el hemisferio. A la vez, y en lo que al interés académico continental se refiere, los siguientes temas que ocupaban el tercer lugar y en el orden en que se detallan aquí, son: drogas ilícitas, migraciones ilegales, energía, medio ambiente, actores no-estatales, democratización, actores transnacionales, estructuras del sistema político mundial, derechos humanos, anti-americanismo, opinión

pública, agenda de seguridad hemisférica, seguridad en términos continentales, cambio o mantenimiento de regímenes, multilateralismo, dentro de la OEA, resolución (pacífica) de conflictos y el orden mundial post Guerra Fría (Azpuru y Boniface, 2015:129-131; Bertucci, 2013:122).

Lo que nos enseñó la historia

Históricamente visto, el cuadro comparativo elaborado por Bertucci, referente a los estudios sobre las relaciones inter-continenciales, refleja en cierto modo la posición de Estados Unidos como el centro de gravedad estratégica, geopolítica y académica del continente americano, dominando en forma general el esquema inter-relacional hemisférico mediante su política exterior/regional hacia el resto del continente; no así las actitudes, por separado o en conjunto, de los estados hemisféricos hacia dicho país. Lo primordial en determinar tales actitudes, su intensidad y capacidad de respuesta es el cuadro general de los intereses estratégicos estadounidenses en el hemisferio occidental y la convicción con la cual Estados Unidos ha venido históricamente cultivando, intensificando y aplicando su influencia en función de imponer y proteger esos intereses. Este mismo esquema refleja en cierto modo un cuadro historiográfico-universal pacífico de las relaciones inter-continenciales, en el sentido comparativo de que un continente relativamente pequeño como Europa ha sufrido más guerras y conflictos que su equivalente americano en el mismo lapso; a saber, entre 1756 y 1945, Europa inició y sufrió significativamente más conflictos bélicos inter-regionales que el hemisferio americano, tanto colonial como postcolonial.

De la superficie total de 42.320.985 km² de todo el hemisferio occidental (HO) con sus 975 millones de habitantes para 2016, los Estados Unidos ocupan 9.629.438km² y 330 millones de habitantes, es decir, 22,7 por ciento de la superficie del hemisferio occidental y casi el 33 por ciento de la población hemisférica, mientras que la economía estadounidense con 17.419 trillones de dólares del PTB/PPA produjeron para 2016 el 70 por ciento del total de los 24.864 trillones de dólares del hemisferio occidental, tal como lo demuestra el cuadro a continuación:

	Superficie en km ²	Población en millones	PTB/PPA en \$trillones
Hemisferio Occidental	42.320.985	330	24.864
Estados Unidos	9.629.438	975	17.419
% correspond. a EE.UU.	22,7%	33,7%	70%

Fuente: elaboración propia

Estas cifras remiten una imagen un tanto contradictoria del balance geo-económico continental, en el sentido que, mientras el aspecto geográfico y poblacional deja a los Estados Unidos en una categoría minoritaria frente al resto del continente americano, su

sobrepeso en materia económico-financiero-industrial es portentoso. Tal asimetría empíricamente comprobada de peso específico cualitativo en lo económico-financiero-industrial y militar entre un solo país y el resto de los miembros hemisféricos, no solo insinúa, sino más bien le certifica a los Estados Unidos su desenvolvimiento tradicional y actual como el centro de gravedad estratégico-productivo continental; mientras, esa misma asimetría, le otorga al resto del continente un sobrepeso cuantitativo obvio en lo geo-físico y poblacional. Tal desbalance en los criterios anteriormente señalados representa una trayectoria histórica que sigue reflejándose en las relaciones inter-hemisféricas contemporáneas y, como se verá a continuación, no parece haberse modificado sustancialmente en detrimento de los Estados Unidos por las primeras tres décadas del siglo XXI.

Lo que nos enseña el presente

La falta comparativa de conflictividad bélica recurrente inter-estatal en el continente americano se explica por la ausencia histórica de rivalidades duraderas y agudas, ya sean bilaterales o multilaterales, como las que ha experimentado Europa entre 1756 y 1945. El crecimiento de la influencia estratégica estadounidense ha venido materializándose, no solamente en función de sus propias y aventajadas capacidades económico-industriales, geopolítico-diplomáticas, militares y, en general, estratégicas sino también y sobre todo, en la falta de un peso geopolítico hemisférico comparable y paralelo, aunque no necesariamente continuo o periódico, parcial o completamente rival o antagónico, a aquel de los Estados Unidos. En este sentido, a Washington, D.C. nunca le ha costado mayormente a lo largo de la historia de las relaciones inter-hemisféricas, en especial hasta el fin de la Guerra Fría en 1989, imponer, parcial o totalmente, sus intereses a nivel tanto individual de los demás estados hemisféricos, incluyendo al Canadá, como colectivo en el seno de las instituciones continentales (Elliott, 1994:53-65; Feinberg *et al.*, 2015:3; Martínez y Mahaffee, 2016:706; Mogard, 2010:10; Reich y Lebow, 2017:17).

La terminación de la Guerra Fría puso término a una relación inter-hemisférica artificialmente construida por los intereses globales de los Estados Unidos, donde se evidenció la falta de mutualidad cualitativa en lo económico-industrial y tecnológico militar entre el gigante del norte americano y los demás miembros continentales. El factor que más ha acelerado esa separación de vectores se puede identificar en que a lo largo de sus relaciones inter-hemisféricas, no se ha logrado crear un conjunto viable de metas comunes de desarrollo nacional y regional entre los Estados Unidos como una potencia predominante continentalmente y los países hemisféricos; vistos estos ya sea de manera individual o en cualquier combinación por diversos criterios, es decir geográficos (países centroamericanos, andinos, Cono Sur), nivel de desarrollo, tamaño, ideológico o de acuerdo a la línea ideológica del gobierno de turno. El final de la Guerra Fría disminuyó marcadamente el rol

estadounidense como centro de gravedad estratégico continental, puesto que la pérdida del «enfoque soviético» en la mira global de Washington, D.C. hizo que tal desenfoque se convirtiera en una liberación de los lineamientos restrictivos que los Estados Unidos habían cultivado e impuesto sobre los países hemisféricos durante la Guerra Fría.

Si existe una lección común, históricamente ilustrativa y competente, en cuanto a la naturaleza y consistencia de las relaciones estatales inter-regionales, esa sería que la proximidad geográfica no se traduce, ni automática ni linealmente, en afinidad y armonía geopolíticas, y menos aún se presta a forjar alianzas regionales estables. Países geográficamente aledaños pueden, pero no necesariamente deben, ser afectos o aliados con intereses congruentes. Tal desconexión entre la cercanía geográfica y la ideológica, y la asimetría incompatible en las relaciones regionales tampoco significa la manifestación de hostilidades, crisis o hasta conflictos bélicos. Son los intereses estatales y aquellas políticas exteriores correspondientes los que determinan la duración, grado e intensidad de tales relaciones, más no necesariamente la contigüidad o proximidad geográfica regional. En general, esta disociación y desequilibrio en las relaciones entre los Estados Unidos y el hemisferio occidental –con los países latinoamericanos en particular– (Sabatini, 2015:34; Hakim, 2011:63; Emerson, 2010:34, 53) representa el factor que más ha producido y sigue produciendo determinada lejanía ideológica, política y geopolítica entre estos entes territorialmente contiguos.

Lo que más ha marcado y sigue marcando en cierta medida las relaciones inter-americanas entre Estados Unidos y, en particular, los países latinoamericanos más relevantes, es el sobrepeso del primero en determinar y encaminar la sustancia cualitativa y la orientación ideológica de esas relaciones. Ello así sea por interés estratégico de Washington, D.C. en asumir un rol líder, frecuentemente abrumador, como lo fue entre 1898 y 1991, tanto por su distracción con asuntos globales como por su indiferencia y ausencia regional, voluntaria e intermitente en sus lapsos de tiempo y en su enfoque geopolítico hemisférico (Hepple, 2011:12-13; Brenner, *et al.*, 2003). Es a partir de la terminación de la Guerra Fría en diciembre de 1991 que Estados Unidos entra en una nueva fase unilateral, más pronunciada y ya casi autista, de «negligencia benévola»¹ hacia el hemisferio occidental por ausencia de amenazas reales y omnipresentes a nivel tanto regional como global a su seguridad nacional; con un claro énfasis en sus asuntos internos, se orienta hacia los valores político-democráticos y los proyectos de desarrollo económico doméstico, perdiendo

¹ A pesar del significado original de la expresión *negligencia benévola*, acuñada en 1969 por el asesor del presidente Richard Nixon, Daniel Patrick Moynihan para recomendar esa actitud política respecto a los conflictos raciales surgidos en aquel entonces en los Estados Unidos, nos sirve perfectamente para representar la actitud político-diplomática del poderío norteamericano hacia el hemisferio occidental, una vez apaciguada la Guerra Fría.

interés e involucramiento en las relaciones intra-americanas y devaluando la relevancia de estas para contrarrestar influencias extra-hemisféricas (Sabatini, 2012:36).

Otros retos, otras prioridades

En la medida que la amenaza militar-territorial soviética contra los Estados Unidos iba desapareciendo como un escenario físico-real, surgieron dos factores que alejaron aun más al hemisferio occidental de la mira internacional de Washington, D.C. Varios países que comenzaron haciendo uso selectivo de sus respectivas capacidades económicas o de sus relativamente avanzadas proezas militares, en medio de la globalización rasante —en términos de cualidades tecnológicas y extensión geográfica—, favoreció el desarrollo de su influencia geopolítica regional, pudiendo así competir con la influencia global estadounidense. Así que el surgimiento de, especialmente, la República Popular China, la India y la Federación Rusa, se produjo ciertamente por propio mérito y no porque las potencias del G-7 hayan disminuido sus capacidades en lo económico-financiero o militar-industrial, o que hayan perdido sus respectivas influencias a nivel global. La rivalidad entre las influencias de potencias de igual categoría, o sea horizontales, es distinta al régimen de rivalidades verticales, puesto que esa no corresponde a una relación de suma-cero y es por ello que el incremento de una influencia no significa automáticamente el decrecimiento de otra rival, sino más bien el paso de ejercer una autoritario-proactiva a desempeñar otra omnipresente-pasiva.

Después el 11 de septiembre de 2001, la seguridad nacional en los Estados Unidos en el marco de su declarada «Guerra contra el Terrorismo» llegó a dominar de modo progresivo y exclusivo casi todos los aspectos de su política exterior y de las relaciones internacionales. Desde aquel evento terrorista tan emblemáticamente horripilante, la maquinaria diplomática, económico-industrial, militar y cultural puso en marcha la instrumentalización y capitalización de su peso geopolítico y estratégico, así como su influencia a todo nivel y en todo aspecto en nombre y en pro de su *Homeland Security* en aquellas zonas geográficas del planeta, en especial el Medio Oriente, de donde más se percibía y se anticipaba el peligro de otros ataques semejantes. Tal enfoque principalmente geográfico, geo-cultural, prolongado e intensificado en los teatros de operaciones militares de Afganistán, Irak y luego Siria, forma parte necesaria, más no suficiente, del argumento para explicar la distracción estadounidense con asuntos y fuentes de peligro percibidos más allá del hemisferio occidental americano.

Como lo detalla el actual presidente honorífico de la organización norteamericana (*Think Tank*) *Inter-American Dialogue*, Peter Hakim, la decreciente presencia e influencia de Washington, D.C. en los asuntos regionales es producto y a la vez reflejo del crecimiento y de la diversificación globalizada de las distintas economías e instituciones latinoamericanas, atrayendo mayor cantidad de inversionistas y de socios comerciales extra-regionales

y exigiendo así menor asistencia y asesoría norteamericana. El resultante vacío, es decir, el mercado para servicios y ofertas comerciales, fue rápidamente respondido y en gran medida llenado por la irrupción de la República Popular China en los mercados hemisféricos, llegando a ser esta el mayor benefactor –y beneficiario simultáneamente– de las necesidades económicas, comerciales y financieras latinoamericanas, y desplazando de este modo a Estados Unidos como el primer socio comercial del Brasil y de otros países de la región (Hakim, 2011:77). Habiendo sido reemplazada después del 11.9.2011 por la primacía de la seguridad nacional, la economía y el comercio de los Estados Unidos cambiaron de enfoque conceptual y operativo no solo de anti-sovietismo ideológico y militar-tradicional a anti-terrorismo religioso-fundamentalista y guerras de contra-insurgencia, sino que se dispersó geográficamente a nivel global, en especial y en gran medida hacia las regiones extra-americanas, tales como el Medio Oriente y el norte de África.

La mutación a partir de septiembre de 2001 de las prioridades en la estrategia de la seguridad nacional globalizada estadounidense, o sea el retorno a la seguridad territorial y a la seguridad ciudadana, no se produjo solamente por amenazas originadas en el exterior, sino también y en igual medida por las presiones político-electorales internas, ya sea a nivel municipal, estatal o federal-nacional. El sistema político representativo-electoral de los Estados Unidos les exige a sus líderes la conceptualización e instrumentalización de su política exterior en pro de sus respectivas oportunidades electorales; es decir, balancear, por un lado, los objetivos declarados y los recursos necesarios y disponibles para su política internacional, con, por el otro, las expectativas domésticas de evitar pérdida de vidas norteamericanas, gasto financiero exterior desproporcionado y prolongación indeseada de intervenciones militares, y de sus respectivas implicaciones para la población y economía de los Estados Unidos. Por lo tanto, la opinión pública y el «el estado de ánimo popular» son factores altamente relevantes y omnipresentes en la formulación y práctica de la política exterior estadounidense, sobre todo al tratarse de presentar y sostener en el imaginario público un cuadro de serias e inmediatas amenazas para la seguridad nacional y ciudadana.

En este sentido y en la era post-11.9.2001, el hemisferio occidental en general y América Latina en particular representan para los Estados Unidos, en tan solo dos escenarios no excluyentes, motivo y origen de serias amenazas en materia de seguridad ciudadana y nacional, a saber: un régimen gubernamental hemisférico abierta y activamente antagónico a los Estados Unidos o individuos o grupos que puedan ingresar al territorio estadounidense desde el Canadá o México con intenciones de naturaleza criminalmente hostil. Es precisamente esta no muy lejana posibilidad de que un régimen hemisférico, independientemente de su proximidad geográfica a los Estados Unidos, pudiera constituir una amenaza terrorista contra vidas o propiedades norteamericanas, ya sean estas últimas públicas o personas privadas, lo que convierte al hemisferio occidental en un espacio

geopolítico sospechoso para efectos de la seguridad ciudadana y nacional norteamericana, señalándoles a los sectores «benévolamente negligentes» en Washington, D.C. que el hemisferio occidental es más que un conjunto de vecinos irrelevantes y que merecen mayor atención y seria dedicación política y económica.

La influencia estratégica hemisférica de los Estados Unidos después del 11.9.2001: globalización y cambios estructurales continentales

Entre 1898 y 2001, Estados Unidos tuvo la oportunidad de establecer varias zonas de influencia a nivel global y en distintas fases, todas ellas regiones relacionadas tanto con el propio y relativo debilitamiento original y natural ante el poderío económico-militar de dicho país como con el agotamiento de sus rivales ante ese mismo poderío. Frente a América Latina y por la relativa debilidad de su respectivo poder nacional, ya fuese a nivel individual o colectivo por parte de sus diversos países, Estados Unidos pudo mantener una hegemonía congruentemente suprema, proporcionalmente estable y continua en el tiempo. Tanto mediante la OTAN en la Europa de la post-Segunda Guerra Mundial como en el este de Asia, la influyente presencia estadounidense fue igualmente estable y estabilizadora frente a la Unión Soviética (a partir de diciembre de 1991 frente a la Federación Rusa) y la República China Popular, desempeñando el papel de «eje central» y «centro de gravedad geopolítica», del equilibrador entre las diversas potencias regionales compitiendo por adquirir, mantener e incrementar su influencia estratégica allí, rivalizando por preponderancia y ventajas estratégicas, dificultando la formación de un frente geopolítico sostenido, capaz de limitar y hasta excluir su influencia en la región.

Sin embargo, esa supremacía estadounidense comenzó a mostrar signos de desmoronamiento, sobre todo en Europa y Asia, no tanto por debilitamiento innato y propio, sino por el crecimiento y la expansión económico-financiera de varias potencias regionales rivales entre sí, en forma tanto individual, caso de la República Popular China, la Federación Rusa, la India y el Brasil, así como colectiva entre conjuntos de países como entre la UE por un lado y el grupo de Brics por el otro. Otros países estrenaron signos de fortalezas económico-industriales y exportadoras, como el Brasil, México, Turquía, Corea del Sur, Indonesia, Nigeria, entre otros, cuyo crecimiento y expansión iba restándole influencias estratégicas a los países del G-7 en sus respectivas zonas geográficas y geopolíticas. Los sucesos del 11.9.2001 cambiaron súbita y drásticamente la actitud de los Estados Unidos hacia el mundo entero, en particular hacia el Medio Oriente y el oeste asiático, obligando a los líderes estadounidenses, tanto locales como nacionales y por motivos constitucionales y electorales, a enfocar sus políticas y esfuerzos en balancear su recién constituida *Homeland Security* entre, por un lado, lanzar y ganar una costosa y duradera «Guerra contra el Terrorismo», y, por el otro, preservar y agrandar su influencia estratégica a nivel regional y mundial (Mearsheimer y Walt, 2016; David y McKeldin III, 2009).

Aquella antes citada «negligencia benévola» o también la «atenta desidia» históricamente exhibida por los Estados Unidos hacia el continente americano entero, con la excepción periódica, temática, geográfica y geopolíticamente justificada de México y del Canadá, instauró en el esquema de influencias rivales, abordado anteriormente en su contexto teórico, un espacio ideológico y estratégico vacío, disponible y destinado además a ser llenado por diferentes y foráneas preponderancias y tendencias. En el hemisferio occidental, fue el segmento latino-hispano-católico y no el mayormente anglosajón-protestante (el Caribe y el Canadá), el que asentó la primera puntada geopolítica contra, en su momento, la abrumadora influencia estratégica estadounidense en su antiguamente llamado «patio trasero». La llegada al poder en Venezuela en 1999 de Hugo Rafael Chávez Frías no parecía complementar el bloque izquierdista anti-estadounidense identificado en aquel entonces únicamente con Cuba y Nicaragua, hasta los sucesos en Caracas del 11 de abril de 2002 que condujeron definitivamente a que Venezuela se sumase y se asociase con el bloque anti-estadounidense, marcando así el inicio de un importante giro en la relaciones interamericanas en detrimento de la influencia norteamericana en el continente.

La primera década del siglo XXI percibió crecientemente, desde abril de 1982, el advertido ocaso de la presencia estratégicamente influyente de los Estados Unidos en el continente americano. La Guerra de las Malvinas en aquel entonces marcó la muerte de la Doctrina Monroe y les señaló de cierto modo a los países latinoamericanos su liberación definitiva de cualquier lealtad o apego, ya sea real o imaginariamente engendrado a lo largo de sus respectivas historias de relaciones bilaterales con la superpotencia del norte continental. Esta liberación se reforzó con la ascendente globalización económico-industrial que vaticinó la entrada y consolidación financiero-comercial y por consiguiente la espigada y aventajada influencia de la República Popular China en el hemisferio occidental y en particular en América Latina (Shambaugh, 2017; Rubel, 2017; Roett y Paz, 2008; Morgan 2015; Johnston, 2014/15; Ball, 2013; The Americas Report, 2012; Paz, 2012; De Santibañes, 2009), y en menor grado, de la Federación Rusa del 2001 en adelante (Santiago, 2016; Ellis, 2017; Farah y Reyes, 2015; Da Arimetéia de Cruz, 2015; Haluani, 2013; Boersner y Haluani, 2012; Pavlova, 2011; Ferguson, 2011).

Vale afirmar en este contexto geo-histórico que la globalización como fenómeno económico-comercial mundial ha logrado traer serias, duraderas e innegables consecuencias políticas relativas a la soberanía estatal. Tales consecuencias no se limitan solamente a disminuir y debilitar la soberanía de un Estado comercialmente endeudado y dependiente de sus acreedores, sino que le facilita a estos Estados, geopolíticamente ambiciosos en términos extra-regionales, establecer y cementar un «caballo troyano» geopolítico influyente en regiones ajenas. Esto sería el caso de tales inversiones chinas en América Latina, entre las cuales nombramos el plan de construir un canal inter-oceánico en Nicaragua y una

estación de exploración espacial en la localidad de Quintuco en la provincia de Neuquén de la Patagonia argentina (Fontevicchia, 2015). Las posibles implicaciones del uso contractual y exclusivo por la República Popular China de tal estación de exploración espacial serán traer, además de beneficios estratégicos imprevisibles a Beijing, la oportunidad y viabilidad de ejercer su capacidad técnica en el Cono Sur en materia de observación, vigilancia, inteligencia y por ende mayor influencia estratégica.

Variables y coyunturas de la influencia estratégica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental

El acercamiento cualitativo aplicado en el presente ensayo, referente a la determinación del grado de la influencia estratégica estadounidense a nivel hemisférico, se basa en identificar aquellos casos de conductas o políticas públicas de los demás países hemisféricos, comprendidos en el entorno continental americano, influidos por determinadas decisiones o actuaciones gubernamentales emanadas de Washington, D.C. Se parte además de la hipótesis de que cada decisión o actuación estadounidense descansa en uno o más de sus intereses estratégicos, en especial en cuanto a América Latina, los cuales podrían resumirse de la siguiente manera: 1) contar con sistemas políticos democráticos, estables, progresistas y respetuosos de los derechos humanos; 2) economías razonablemente manejadas y orientadas a lineamientos de comercio exterior abiertos a inversiones extranjeras y al comercio global; 3) paz inter-estatal en el hemisferio; y 4) ausencia de amenazas creíbles a la seguridad nacional de los Estados Unidos en materia de terrorismo internacional o armas de destrucción masiva (Feinberg *et al.*, 2015:1-2).

Analizando la bibliografía pertinente y correspondiente a esta temática, nos encontramos con una serie de casos donde se evidencian diversas modalidades y niveles de ejercicio de la influencia estratégica de los Estados Unidos en el contexto latinoamericano del hemisferio occidental, en función de sus intereses estratégicos, anteriormente señalados. Las prioridades políticas y económicas de dicho país que más determinan el grado, la duración, los objetivos (blancos) y las precisas metas del ejercicio de su influencia estratégica son: promover y beneficiar sus políticas de exportación e importación comercial con todos los países de la región; favorecer sus políticas de explorar y comercializar sus materias primas; optimizar sus relaciones bi y multilaterales con potencias extra-hemisféricas; dificultar y hasta eliminar por completo la inmigración ilegal y el narcotráfico. Tal aplicación selectiva y calibrada del ejercicio de la influencia estratégica por parte de los Estados Unidos determina la intensidad, duración e instrumentos institucionales a valerse en su involucramiento en la toma de decisión nacional de los países hemisféricos en general y de los latinoamericanos en particular (Ellis, 2016, 2014; Weeks, 2007; Hakim, 2006).

Tal involucramiento interno no obedece única y netamente a criterios tecnocráticos, racionales o estratégicos, sino también, y frecuentemente de modo llamativo, a criterios partidistas-ideológicos de la administración gobernante de turno en Washington, D.C. De allí que las negociaciones del Tratado de Canal de Panamá en septiembre de 1977 bajo el liderazgo del presidente, Jimmy Carter y el acercamiento a Cuba en marzo de 2016 por parte del presidente Obama, ambos del Partido Demócrata, contrastan marcadamente con la invasión de Granada en octubre de 1983 y la de Panamá en diciembre de 1989 bajo los presidentes Ronald Reagan y George H. W. Bush, respectivamente, ambos del Partido Republicano. Y contemplando los casos del ejercicio de la influencia estratégica estadounidense en el contexto de su momento histórico y global inmediato, entendemos que, tanto durante como después de la Guerra Fría, tal ejercicio se considera relacionado con su agenda diplomática estratégica global; a saber: la aparente indiferencia de Washington, D.C. frente al robusto crecimiento a partir de 2010 (por el orden de los 10 mil millones de dólares anuales) de las inversiones directas, así fuesen selectivas, masivamente progresivas de la República Popular China en América Latina (Taotao y Pérez, 2014:7); los planes de Beijing para construir un canal inter-oceánico atravesando Nicaragua; el aparente interés, pero la incapacidad de resolver expedita y satisfactoriamente la crisis venezolana. Aspectos que indican la contracción de la «cartera latinoamericana/hemisférica» en el contexto de la diplomacia, planificación y actuación geopolítica y militar continental de los Estados Unidos.

En términos concretos, crisis de origen nacional o regional, pero agravadas por intervenciones extra-regionales y con repercusiones mundiales, tales como las actuales de Corea del Norte, Siria, Ucrania/Rusia, Libia (para nombrar las crisis más fortuitas y mediatizadas), ocupan de modo casi permanente y completo la atención, y los recursos de la diplomacia internacional de los Estados Unidos. En cambio, las preferencias de la Casa Blanca o más concretamente del Consejo de Seguridad Nacional del ejecutivo estadounidense en cuanto a involucrarse directa, política, geopolítica y hasta militarmente en el hemisferio occidental, se definen por la relevancia (entiéndase aquí como ventajas competitivas) y urgencia estratégica que les asignen a las crisis hemisféricas. Más aún, el cálculo racional, en términos de balancear los costos anticipados *versus* aquellos beneficios deseados generalmente seguidos a nivel del mencionado Consejo, implica que los dividendos de cada involucramiento y sus respectivos componentes políticos, económicos, geopolíticos, militares e inclusive éticos en cualquier crisis regional, deben superar sustancialmente los costos de toda índole comprendidos en esas mismas variables.

En la era post 11.9.2001 se hizo evidente que el hemisferio occidental como conjunto económico-comercial-industrial, geopolítico y militar ha bajado de relevancia apremiante directa para los Estados Unidos, en el sentido de que el dedicar sus múltiples recursos a resolver cada crisis de ese continente no le trae suficientes beneficios que compensen

los esfuerzos invertidos. Desde una perspectiva racional, los dividendos geopolíticos de atender los asuntos continentales no superarán los costos de tal inversión y menos franquician las ventajas de mantener y optimizar sus relaciones de toda índole con aliados y socios geoestratégicamente más apremiantes, independientemente de su cercanía o lejanía geográfica de los Estados Unidos. Después del 11.9.2001 y por falta de percepción del peligro alto e *inminente* proveniente del sur del Río Grande, entró en vigencia otra marcada desatención, la llamada popularmente «negligencia benévola» por parte de Washington, D.C. hacia el continente americano. Mientras que en otras regiones del planeta las políticas declaradas de interés y buena intención de los Estados Unidos son anuncios serios sobre sus planes y prioridades, la actitud estadounidense hacia el hemisferio occidental no pasa de expresar y representar principalmente aspiraciones, valores y pensamientos optimistas equivalentes a *wishful thinking* (Hakim, 2011:63). Tanto gobiernos como sociedades civiles latinoamericanas no se perciben generalmente como socios iguales del mismo nivel que los Estados Unidos, reconociendo así de forma tanto implícita como explícita que no forman parte de una misma comunidad continental, ni estatal y menos societal, incluyente de aquellos países hemisféricos.

Aunque el término *American Exceptionalism* poco se aplica y se justifica en el entorno hemisférico por ser destinado a una comparación cualitativa universal, ha de añadirse al respecto y partiendo de lo anteriormente señalado, que la atención de Washington, D.C. respecto al hemisferio occidental como una entidad geográfica y geopolítica definida, en particular hacia el segmento latino del mismo, es periódica, selectiva y reducida a reaccionar frente a iniciativas provenientes de la misma región o desde otras regiones (la Unión Soviética en la Guerra Fría) percibidas por ende como amenazantes para su influencia estratégica. Como se ha destacado anteriormente, es a partir del 2010 que comenzó a considerarse la República Popular China como una fuente extra-continental de influencia estratégicamente trascendente en una buena mayoría de los países hemisféricos, en especial aquellos significativos como el Brasil, México, Argentina, Perú, Colombia y Venezuela (Collins, 2015:127-129).

Al terminar la Guerra Fría y una vez iniciada la intensa e irremediable globalización de los intereses geopolíticos, energéticos, militares, económico-comerciales e industriales de los Estados Unidos, entre numerosos otros países industriales, el continente americano perdió aun más en valor estratégico directo y patente, pasando a ser, por la misma globalización que venía alentando los intereses económicos de las demás potencias industriales, un objeto de atracción inversionista de países extra-hemisféricos, sobre todo de la República Popular China y de la Federación Rusa. Al introducirse otras influencias rivales compitiendo entre sí por beneficios económicos en la esfera del predominio tradicional estadounidense, ofreciendo a la vez ventajas comparables con aquellas norteamericanas,

la ya debilitada influencia estratégica de Washington, D.C. aparentemente no percibió ni motivos ni bases políticas domésticas para re-inventarse y re-afirmarse en su propio espacio geográfico continental; situación que sigue estando vigente.

Es esta combinación de falta de motivación propiamente idónea, por una parte, y la injerencia de intereses e influencias extra-continetales, por la otra, lo que marcó la transferencia del ámbito hemisférico americano a una zona de influencia prácticamente abierta y vulnerable, cuasi *open season* universal con una marcada tónica china, seguida en menor grado por la rusa, en detrimento de aquella estadounidense. Es una presencia hemisférica debilitada la que más marca el carácter cualitativo de la influencia estratégica estadounidense a nivel continental para el inicio del siglo XXI; reducida a una condición básicamente reactiva en sus paradigmas políticos, geopolíticos y económico-industriales prioritarios y dependiente de la importancia económico-comercial del «socio hemisférico» en cuestión para los Estados Unidos. Tales son los casos como los de México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia, siendo México el más importante por su peso económico-industrial específico y su contigüidad geográfica con los Estados Unidos y los respectivos desafíos que ello trae, como los son las actividades ilícitas y violentas de los cárteles de la droga mexicanos, el lavado de dinero, tráfico de armas, trata de blancas, así como, en un contexto geográficamente más apartado, las pandillas y triadas centroamericanas y el proyecto chino de construir el Canal de Nicaragua.

Además de la previamente denotada falta de urgencia por parte de Washington, D.C. referente a las posibles y serias amenazas que puedan hacer peligrar la seguridad nacional y otros intereses de orden socio-económico provenientes del propio hemisferio, ha disminuido la presencia de los Estados Unidos en el resto del continente americano y por ende ha mermado su influencia estratégica en el mismo; tal como se sintió la distancia política a nivel continental entre diversos gobiernos de la región y el gobierno del presidente George W. Bush a partir de septiembre de 2001, distraído como ha estado su gobierno por múltiples problemáticas globales (Ellis, 2014; Domínguez, 2006). La entrada de la República Popular China a los mercados latinoamericanos en forma vigorosa y ambiciosa a partir de 2010, ofreciendo y concentrándose en diversos proyectos económico-comerciales y de infraestructura de alta urgencia social, ciertamente ayudó a debilitar la presencia e influencia norteamericana aún más. No obstante, esto ha producido una mínima o ninguna reacción negativa por parte de los Estados Unidos, indicando así que no habrá costos políticos o económicos, al menos palpables o inmediatos, para los países continentales y menos para las potencias extra-continetales, al invocar este *out-sourcing* extra-hemisférico, intensificando así la auto-marginalización efectuada por dicho país.

Evaluación histórico-cualitativa de la vigencia contemporánea de la influencia estratégica de Estados Unidos en el hemisferio occidental

A continuación se presentan, en secuencia cronológico-progresiva, aquellos eventos, impulsos, desarrollos, paradigmas, proyectos o tratados bi o multilaterales de orden político-ideológico, estratégico, geopolítico, político-diplomático o económico-comercial, tanto nacional como regional, que desde los años 1950 evidencian rasgos de la operacionalización e intensidad de la influencia estratégica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, arrojando resultados variados del uso de la misma: exitosos, frustrados o incumplidos. Esta secuencia cronológico-progresiva revela, además, tanto los éxitos como los fracasos de los Estados Unidos en resguardar e incrementar su presencia e influencia estratégica, siendo los motivos para tales éxitos o fracasos el desinterés y el subsiguiente descuido indolente hemisférico por múltiples, urgentes e imperativas distracciones globales, o por cualquier combinación de las circunstancias arriba señaladas, limitándose a preservar lo que ya ejercía por su tradicional sobre peso estratégico, económico-comercial y financiero, actualmente disminuido por la presencia y actuación de otras potencias económico-comerciales (República Popular China) y militares (Federación Rusa) extra-regionales en el hemisferio occidental:

- Lanzamiento del *Operativo Pan-América* por parte el presidente brasileño Juscelino Kubitschek en junio 1958 para contrarrestar aquellos movimientos izquierdistas activos en el Brasil, debilitando en determinado grado la influencia autoritario-proactiva estadounidense (Long, 2015: 25-73).
- Realización de las negociaciones entre Panamá y Estados Unidos sobre el futuro del Canal de Panamá entre febrero y septiembre de 1977, culminándose con la firma del *Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá* y el *Tratado del Canal de Panamá* en septiembre de 1977, entregándole a Panamá la soberanía sobre tan importante canal inter-oceánico el 31.12.1999.
- La Guerra de Las Malvinas en abril-junio de 1982 evidenció la parcialización diplomático-militar de los Estados Unidos hacia el Reino Unido, anulando, tanto en el espíritu como en la práctica, los Tratados de Río/Tiar (septiembre de 1947) y de Tlatelolco (abril de 1969), atentando así contra la propia Doctrina Monroe.
- Entrada en vigor del *Tratado de Libre Comercio de Norteamérica* (Nafta) entre México, los Estados Unidos y Canadá en enero 1994, reforzando la posición económico-comercial de los tres miembros, pero en especial aquella de los Estados Unidos (Long, 2015: 129-173).
- El papel decisivo de los Estados Unidos en resolver la crisis financiera de México en diciembre de 1994, al aportar casi USD50 mil millones al paquete de rescate financiero otorgado además por el *Fondo Monetario Internacional* (USD17 mil millones), *Bank for*

International Settlement (USD10 mil millones), *Bank of Canada* (USD1 mil millones), así como del Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos (USD1 mil millones).

- El comienzo de la «Ola Rosada» de presidentes latinoamericanos de tendencia centro-izquierdista a socialista que cuestionaron la predominancia estadounidense en el continente americano y adelantaron políticas sociales y exteriores diferentes, si no directamente contrarias, a los intereses geopolíticos y económicos de los Estados Unidos: Hugo Chávez Frías en Venezuela (febrero de 1999), Luiz Inacio Lula da Silva en el Brasil (enero de 2003), Néstor Kirchner en Argentina (mayo de 2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (marzo de 2005 y de nuevo marzo de 2015), Evo Morales en Bolivia (enero de 2006), Verónica Michelle Bachelet en Chile (marzo de 2006 y de nuevo en marzo de 2014), Daniel Ortega en Nicaragua (enero de 2007), Rafael Correa en Ecuador (enero de 2007), Fernando Lugo en Paraguay (agosto de 2008), José Mujica en Uruguay (marzo de 2010), Ollanta Humala en el Perú (julio de 2011), Luís Guillermo Solís en Costa Rica (mayo de 2014).

- Lanzamiento del Plan Colombia en julio de 2000, creando una alianza colombo-estadounidense (Long, 2015: 174-216).

- El fracaso de la intentona contra Hugo Chávez en Venezuela en abril de 2002, considerado un fracaso político estadounidense en vista del rechazo ideológico y político que las élites gubernamentales de ese país han manifestado hacia el presidente venezolano electo.

- Al invocar el Tratado de Río/Tiar en septiembre de 2001, solo Nicaragua, Honduras, El Salvador y la República Dominicana se unieron a la «Guerra contra el Terrorismo», mientras que Colombia y Panamá aceptaron participar en la «Coalición de los Dispuestos» del presidente George W. Bush. Por otra parte, y citando la Guerra de las Malvinas, México anunció su salida del Tiar en septiembre de 2002.

- El candidato favorecido por los Estados Unidos para la membresía en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA perdió la votación en la Asamblea General de ese organismo en junio de 2003, hecho que se repitió en la Asamblea General de la OEA, realizada en Cancún, en junio de 2017 (Camilleri, 2017).

- Conformación de la *Alianza Bolivariana para América* (Alba) en diciembre de 2004 como una contra-propuesta a los intentos de fundar el *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) y como un contrapeso institucional e ideológico-geopolítico hemisférico a aquel de los Estados Unidos y del Canadá (Bagueros, 2011).

- La *Declaración de Cuzco*, firmada unas semanas antes de la III Cumbre Sudamericana celebrada en Cuzco y Ayacucho, Perú, en diciembre de 2004, inauguró la fundación de la *Unión de las Naciones Sudamericanas* (Unasur), enlazando MercoSur con la Comunidad Andina, en aras de eliminar tarifas aduaneras para productos no-sensibles en 2014 y para productos sensibles en 2019.

- Compras de armas rusas realizadas por el Brasil, Perú, Argentina, Ecuador y, en especial, Venezuela, entre 2001 y 2013 por un valor total estimado en 14,5 mil millones de dólares, de los cuales Venezuela recibió 11 mil millones de dólares en armas (Ellis, 2015:14).
- Elección del socialista chileno José Miguel Insulza a Secretario General de la OEA en mayo de 2005, sobre el candidato mexicano Luís Ernesto Derbez, favorecido por los Estados Unidos.
- Lanzamiento fallido del proyecto del Alca, auspiciado vigorosamente por los Estados Unidos desde diciembre de 1994.
- Firma del *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* (Unasur) en mayo de 2008, adquiriendo vigencia jurídica para marzo de 2011, entre Uruguay, Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia.
- Aparente estancamiento en el cumplimiento de los acuerdos del Plan Mérida de junio de 2008 y del Plan Colombia de julio de 2000, la *Iniciativa Regional de Seguridad para América Central* (Carsi) de octubre de 2007, así como la *Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe* (Cbsi) de junio de 2010, subrayando el poco interés de los Estados Unidos en revigorizar su involucramiento, pro-activo y sustancial, en el desarrollo de los países beneficiarios de tales convenios (Meyer y Ribando Seelke, 2015).
- Incremento substancial de las inversiones directas chinas en el Brasil, Perú, Argentina y, en especial, Venezuela desde 2010, en aparente perjuicio de aquellas norteamericanas (Fontevicchia, 2015).
- Entrega por parte de las autoridades colombianas del narcotraficante venezolano Walid Makled a Venezuela en mayo de 2011, habiendo sido el mismo solicitado anteriormente por las autoridades anti-narcóticas de los Estados Unidos (InSightCrime Update, 2016).
- Anuncio de la salida de Nicaragua, Bolivia, Venezuela y Ecuador del Tiar en junio de 2012, haciéndose efectiva en junio de 2014.
- Firma del Acuerdo de Promoción de Comercio entre los Estados Unidos y Panamá en octubre de 2012 (Long, 2015:74-128).
- El proyecto chino-nicaragüense de construir un canal inter-oceánico en esa nación centroamericana, habiéndose autorizado la ruta del mismo, iniciado en diciembre de 2014, cuya conclusión está proyectada por la empresa constructora china Hknd-Group para el 2019 (Son, 2015).
- Inversiones rusas en América Latina, particularmente en Argentina y Venezuela, a partir de 2008, por un valor total estimado para 2013 en 24 mil millones de dólares (Herranz, 2015).

- Construcción a partir de enero de 2016 y operación a partir de abril de 2017 de una estación terrestre rusa del Sistema Global de Navegación por Satélite (Glonass), en Managua, Nicaragua (Ventas, 2017).
- Construcción a partir de abril de 2016 y operación a partir de febrero de 2017 de una estación satelital china en Quintuco, provincia de Neuquén, Argentina (Laudonia, 2017).
- Apoyo del Caricom al presidente venezolano Nicolás Maduro en julio de 2017 en la reunión de este órgano regional (El Nacional, 2017).
- Popularidad y éxito mediático en el ámbito centro- y sudamericano del hemisferio occidental de las reuniones internacionales del *Foro Social Mundial* realizadas antes de 2011 (les siguieron para el 2107 cinco más), bajo el lema «Otro Mundo Posible», lo cual revela una tendencia particularmente anti-hegemónica y anti-occidental, subrayando el declive de la influencia norteamericana a nivel societal (Bagueros, 2011).
- La falta de efectividad político-diplomática práctica de la OEA y de sus resoluciones (Sabatini, 2015), así como la exclusión de Cuba de ese organismo, contribuyó a la creación en diciembre de 2011 de *La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (Celac) como un organismo hemisférico alterno a la OEA, incluyendo a Cuba y excluyendo a Estados Unidos, liderado en aquel entonces por el presidente Hugo Chávez y demostrando así la inoperancia de la influencia y de la diplomacia estadounidense en su propio «patio trasero» continental.
- La perseverancia económico-financiera relativamente duradera, aunque precaria, de Cuba después del derrumbe de la Unión Soviética en diciembre de 1991 y la permanencia político-diplomática en plano tanto hemisférico como global de La Habana, su atractivo ideológico en los círculos izquierdistas en América Latina, así como sus continuamente firmes posicionamientos anti-estadounidenses se han prestado al debilitamiento de la influencia política de Washington, D.C. en el continente americano, presentado al régimen castrista como su antídoto ideológico.
- La cada vez mas grave crisis económica y política de Venezuela a partir de marzo de 2013 evidencia y subraya el deterioro de la influencia estratégica de los Estados Unidos, que pasa de autoritario-proactivo a omnipresente-pasivo, no solamente ante Venezuela como un típico caso de gobierno fallido, sino también ante el sostenido y extenso esfuerzo político-diplomático regional, tanto dentro como fuera de la OEA, para resolver dicha crisis, o la impotencia o falta de voluntad por parte de Washington, D.C. para participar o hasta liderar constructivamente tal esfuerzo para conducir a una salida democrática satisfactoria para todas las partes, tanto interesadas como afectadas.
- El plan y el intento correspondiente del presidente estadounidense Donald J. Trump a partir de agosto de 2017 de re-negociar los términos del acuerdo Nafta; en efecto

desde enero de 1994, no parecía preocupar inicial y mayormente a México y al Canadá, los dos otros y únicos socios de Estados Unidos en ese acuerdo (Tamkin, 2017), pero al reiterar su intención en febrero de 2018 de adelantarlos, creció marcadamente la preocupación al respecto en México D.F. y en Ottawa.

A cambio de lo expuesto anteriormente, dos casos subrayan la continuación de cierta influencia estratégica de los Estados Unidos durante las últimas dos décadas en el hemisferio occidental, a saber: el fracaso del auto-golpe del presidente hondureño José Manuel Zelaya Rosales y su salida del poder en septiembre de 2009, así como los acuerdos firmados entre Cuba y los Estados Unidos durante la visita oficial del entonces presidente Barack H. Obama a la isla caribeña en marzo de 2016 (Andersen, 2016). La culminación de dicha visita marcó el segundo encuentro presidencial entre estos dos países, siendo el primero la visita del presidente republicano Calvin Coolidge a Cuba para participar en la *VI Conferencia Internacional de Estados Americanos*, que se celebró en La Habana en enero de 1928. La declaración en agosto de 2000 del entonces candidato presidencial republicano, George W. Bush, durante su campaña electoral que «nuestro futuro no puede separarse del futuro de América Latina» y «al ser presidente electo miraré al sur no como una ‘consideración a posteriori’, sino como un compromiso fundamental» (Bruni, 2000: A3).

Un año y dieciséis días después de aquella promesa electoral, los deplorables eventos del 11.9.2001 devolvieron a América Latina, y con ella a todo el hemisferio occidental, a la época de la «negligencia presidencial» estadounidense hacia el mismo y hacia América Latina en particular, marcada entre la presidencia de Calvin Coolidge y la de George W. Bush. Contrastando dicha «negligencia presidencial» de los Estados Unidos con la «inteligencia estratégica» de la cancillería de esa nación, el Secretario-Asistente de la Oficina de Asuntos del hemisferio occidental del Departamento de Estado, Arturo Valenzuela, afirmó en su testimonio ante el Subcomité de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Representantes, en abril de 2011, que:

El tamaño de las economías latinoamericanas y sus jóvenes demografías son especialmente importantes para los Estados Unidos, y nuestra economía está estrechamente ligada a la de nuestros vecinos. Exportamos más de tres veces más a América Latina que a la República Popular China, más a América Latina que a Europa, y más a Chile o a Colombia que a Rusia (House Foreign Affairs Subcommittee on Western Hemisphere Hearing, 2011).

Conclusiones

El futuro de la influencia estratégica de los Estados Unidos en el hemisferio occidental

Contemplando para finales de 2017 la realidad de las relaciones inter-hemisféricas, en perceptible yuxtaposición a la opinión de Arturo Valenzuela (anteriormente referida), se

materializa la corta y aligerada gira del vicepresidente estadounidense, Mike Pence, a América Latina en agosto de ese año, visitando a Panamá, Colombia, Chile y Argentina. Ni la duración, ni la cobertura geográfica, ni la agenda de esa visita correspondieron a la importancia comercial y geopolítica de América Latina del cuadro pintado por Arturo Valenzuela. Se plasmó, más bien, la impresión de que la era y la agenda de Trump sobre la política hemisférica estadounidense a partir de enero de 2017 refleja la falta de un sincero y robusto interés en re-crear, inspirar y revigorizar causas continentales y globales comunes en ambos lados del Río Grande, así como se recalcó la pérdida, al menos parcial, del aura norteamericana hacia el sur de esa demarcación fluvial.

Cierto es que la influencia *per se* no es siempre control, pero control sí es siempre influencia, ya sea total o parcial, continua o discontinua. Aceptando que tal influencia controladora, total y continua es prácticamente imposible de lograr y sostener por largos períodos de tiempo, y menos en nuestros tiempos globalizadamente multivariados en actores, agendas y capacidades, nos queda concentrarnos en los actores y condiciones que facilitan la instauración y la preservación de influencias estratégicas relativamente duraderas. La transformación de la influencia estratégica estadounidense de autoritario-proactiva a omnipresente-pasiva al sur del Río Grande se puede atribuir a dos factores esenciales que conjugaron simultáneamente.

En primer lugar, el efecto de la globalización condujo a que cada país latinoamericano siguiera su propio camino en la arena mundial: Brasil se identificaba cada vez más con el Grupo de Brics, mientras que Venezuela, Cuba, Nicaragua, Ecuador (hasta mayo de 2017), Perú (hasta julio de 2016) y Argentina (hasta diciembre de 2015) se identificaron por marcos y modalidades de cooperación bi y multilaterales sur-sur, a la vez que Chile, Perú (después de julio de 2016) y Colombia optaron por modelos más independientes, pero anclados en paradigmas liberal-exportadores, reflejados en su membresía en la Alianza del Pacífico.

En segundo plano, notamos que los eventos del 11.9.2001, la «Guerra contra el Terrorismo» y los planes correspondientes del presidente George W. Bush para la invasión a Irak, alistando la ayuda militar de tan solo Honduras y la República Dominicana (retiradas en mayo de 2004), Nicaragua (retirada en febrero de 2004) y El Salvador (retirado en enero de 2009), así como el apoyo tácito estadounidense a la intentona contra el presidente Chávez en Venezuela en abril de 2002 crearon un ambiente de enajenamiento político a lo largo del hemisferio occidental hacia los Estados Unidos. Así mismo, sus preferencias procedimentales anti-constitucionales, condujeron a actitudes cuasi autistas a nivel gubernamental latinoamericano, es decir posturas y disposiciones siguiendo sus propios lineamientos político-ideológicos nacionales, ya sean democráticos, semi-democráticos (mejor llamarlas: *democraturas*) o hasta anti-democráticos, a fin de distinguirse y acentuar su respectiva autonomía e independencia del poderío norteamericano.

La combinación, ya sea parcial o íntegra en tiempo y espacio, de estos dos efectos se considera el principal motivo funcional del debilitamiento de la influencia estratégica de los Estados Unidos en el continente americano, marcándose este proceso por dos eventos: por el fin de la Guerra de las Malvinas en junio de 1982 y luego por el fin de la Guerra Fría en diciembre de 1991.

Dada la circunstancia natural de que la influencia más se nota cuando se aplica, sobre todo, mediante sus palpables e inmediatos resultados correspondientes y no cuando solo se habla de la misma, sobra preguntar cuánta influencia estratégica ostenta Estados Unidos en el continente americano; más bien interesa cuánta preponderancia aplica el poderío norteamericano, en qué momento, en cuáles casos o países y con qué resultados, preferiblemente favorables, al mismo. De allí que es el uso selectivo, puntualizado y calibrado de una dada influencia estratégica, lo que más distingue al protagonista de tal uso como un *smart power* influyente, más allá de ser un poderío en el sentido clásico, económico-financiero, industrial o militar. Tal uso de la influencia estratégica depende además de su entorno geo-espacial y geopolítico inmediato, es decir, mientras más limitado, cerrado y controlado dicho espacio es, más efectiva puede resultar una influencia estratégica. No obstante, la acelerada globalización en las últimas dos décadas ha debilitado la capacidad de cualquier país de limitar, cerrar y controlar su entorno geo-espacial, sometiéndose así a diversas influencias foráneas, inclusive a aquellas extra-continenciales, como lo es en el caso de hemisferio occidental.

Considerando su creciente complejidad cuantitativo-vertical y su extensión cualitativo-horizontal/geográfica, la globalización hoy por hoy difícilmente permitirá la continuación indefinida, mucho menos el incremento ilimitado, de la clase de poder e influencia global que se solía prescribir a los Estados Unidos. Ya las ambiciones globales y las capacidades económico-financieras, comerciales, industriales y tecnológico-militares de otras potencias, principalmente de la República Popular China, Alemania, la Federación Rusa, la India, el Japón, entre otras, e independientemente de su relación política y estratégica con los Estados Unidos, han disminuido acentuadamente la influencia continental de Washington, D.C. en los últimos años. A nivel hemisférico, la presencia y el peso geopolítico específico de los Estados Unidos ha sufrido progresiva y marcadamente, como se ha señalado anteriormente, desde junio de 1982 a raíz de la Guerra de las Malvinas y luego por el fin de la Guerra Fría en diciembre de 1991, y no solamente por el obvio desinterés geopolítico que las tres administraciones republicanas de Ronald Reagan, G. W. H. Bush y George W. Bush demostraron ante el continente americano; en cambio, los presidentes demócratas Bill Clinton y Barack Obama se esforzaron en atender más los asuntos hemisféricos, en parte por representar intereses de la clase obrera norteamericana y por motivos electorales.

Tal «negligencia benévola» y el desinterés washingtoniano fueron acompañados e inclusive reforzados por la paralela y creciente presencia económico-comercial, financiera e industrial-militar y, por ende, geopolítica, de las principales potencias anteriormente señaladas del grupo de Brics, así como y en menor grado de la EU y de la República Islámica de Irán, en el hemisferio occidental, que venían desplazando de modo competitivo la influencia estratégica de los Estados Unidos en países como Brasil, México, Argentina y Perú. Mientras, en aquellos países declaradamente «pre o revolucionarios», como actualmente Cuba, Venezuela y Nicaragua, la influencia estratégica de la República Popular China, la Federación Rusa y la República Islámica de Irán ha venido ascendiendo en la medida en que los competidores ideológicos y geopolíticos occidentales de esas tres potencias extra-hemisféricas, tal como la UE, Japón, Corea del Sur y Taiwán, entre otros, han fijado su mirada en otros países continentales (Chile, Perú, México, el Brasil) y más allá de los mismos.

Toda influencia estratégica, especialmente de índole omnipresente-pasiva, que ha llenado un espacio geográfico dado por un tiempo determinado, no puede disminuir o hasta desaparecer sin que tal disminución o desaparición no sea reemplazada y compensada por otra influencia estratégica, generalmente proactiva. El continente americano ha vivido y sigue viviendo esta experiencia de cambio de influencias estratégicas foráneas, sustituyendo parcialmente una sola procedente del norte del Río Grande, ya disminuida y transformada de mayormente proactiva a selectivamente pasiva, por varias otras extra-continenciales y variadas en su enfoque, intensidad, duración y logros. Tal fragmentación cualitativa de las influencias estratégicas actualmente en ejercicio sobre el conjunto latino y caribeño del hemisferio occidental no contribuye a su unidad y a mayor cooperación política entre sus respectivos países, económico-comercial y hasta militarmente, sino que más bien favorece y sostiene a la larga divisiones geopolíticas perjudiciales a todo intento de coordinar, para no enfatizar unificar, política y geopolíticamente la parte latina y aquella caribeña del hemisferio occidental.

Referencias bibliográficas

- Andersen, Martin Edwin** (2016). «Unpunished U.S. Southern Command Role in 2009 Honduran Military Coup». *LinkedIn*. 10.6.2016. <https://www.linkedin.com/pulse/unpunished-us-southern-command-role-2009-honduran-coup-andersen>.
- Azpuru, Dinorah y Dexter Boniface** (2015). «Individual-Level Determinants of Anti-Americanism in Contemporary Latin America». *Latin American Research Review*, vol. 50.3:111-134. <https://muse.jhu.edu/article/597719/pdf>.
- Bagueros, Ryan** (2011). «When and How Did the US Lose Influence in South America?». *Quora*, 10.12.2011. <https://www.quora.com/When-and-how-did-the-US-lose-influence-in-South-America>.
- Ball, Matthew R.** (2013). *Power in the 21st century: China's Soft Power in Latin America and its Global Rise*. University of Central Oklahoma. ProQuest Dissertations Publishing.

Bertucci, Mariano E. (2013). «Scholarly Research on U.S.-Latin American Relations: Where Does the Field Stand». *Latin American Politics and Society*, vol. 55. 4:119–142. https://www.researchgate.net/publication/259551254_Scholarly_Research_on_US-Latin_American_Relations_Where_Does_the_Field_Stand.

Boersner, Adriana y Makram Haluani (2012). «Moscú mira hacia América Latina. Estado de la situación de la alianza ruso-venezolana». *Nueva Sociedad*, n° 236:16-26. <http://132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2011/no236/1.pdf>.

Brenner, Philipe y Marguerite Jiménez (2006). «U.S. Policy on Cuba Beyond the Last Gasp». *Nacla Report on the Americas*, vol. 39.4:15-22, 43-44. <https://nacla.org/article/us-policy-cuba-beyond-last-gasp>.

Bruni, Frank (2000). «The 2000 Campaign: The Texas Governor Vows to Put Greater U.S. Focus on Latin America». *The New York Times*, 26.8.2000:A1/A3. <http://www.nytimes.com/2000/08/26/us/2000-campaign-texas-governor-bush-vows-put-greater-us-focus-latin-america.html>.

Camilleri, Michael J. (2017). «What Does Defeat at OAS Meeting Portend for U.S. Influence in the Americas?». *Global Americans*, 23.6.2017. <http://latinamericagoesglobal.org/2017/06/defeat-oas-meeting-portend-us-influence-americas/>.

Collins, Stephen (2015). «The Global Strategic Effects of South-South Foreign Aid». *New England Journal of Political Science*, vol. 8. 1:86-145. https://media.wix.com/ugd/7d6421_33fb52e3703b4dc0b5bbc7a3291e1591.pdf.

Connell-Smith, Gordon (1974). *The United States and Latin America: A Historical Analysis of Inter-American Relations*. Heinemann Educational Books Ltd.

David, G. J. y T. R. McKeldin III (2009). *Ideas as Weapons: Influence and Perception in Modern Warfare*. Potomac Books.

De Lange, Deborah E. (2010). *Power and Influence: The Embeddedness of Nations*. Palgrave Macmillan.

De Santibañes, Francisco (2009). «An End to U.S. Hegemony? The Strategic Implications of China's Growing Presence in Latin America». *Comparative Strategy*, vol. 28.1:17-38. https://www.researchgate.net/publication/247512005_An_End_to_US_Hegemony_The_Strategic_Implications_of_China%27s_Growing_Presence_in_Latin_America.

Dominguez, Jorge I. (2006). «China and Latin America: Shared Gains». *Latin Business Chronicle*, 30.5.2006.

Elliott, Bryan James (1994). *Latin America: The United States Sphere of Influence*. ProQuest Dissertations Publishing. <http://arizona.openrepository.com/arizona/handle/10150/278459>.

Ellis, R. Evan (2017). «Russian engagement in Latin America: An update». *Global Americans*, 5.12.2017. <https://theglobalamericans.org/2017/12/russian-engagement-latin-america-update/>

Ellis, R. Evan (2016). «Characteristics and Assessment of Russian Military Engagement with Latin America and the Caribbean». *Revista Ensayos Militares*, vol. 2.1:29-42. <http://strategic-diplomatic-relations.blogspot.com/2016/09/dr-r-evan-ellis-characteristics-and.html>.

Ellis, R. Evan (2015). «The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past». *Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe*, vol. 30.1/2:97-173. <https://www.questia.com/library/journal/1P3-3970867901/the-new-russian-engagement-with-latin-america-strategic>.

Ellis, R. Evan (2014). *Strategic Insights: The Strategic Relevance of Latin America for the United States*. 8.12.2014. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/The-Strategic-Relevance-of-Latin-America/2014/12/08>.

El Nacional (2017). «Países del Caricom no interferirán en los asuntos internos de Venezuela». *El Nacional*. 6.7.2017. http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/paises-del-caricom-interferiran-los-asuntos-internos-venezuela_191748.

- Emerson, R. Guy** (2010). «Radical Neglect? The 'War on Terror' and Latin America». *Latin American Politics and Society*, vol. 52.1:33-64. https://www.researchgate.net/publication/230167787_Radical_Neglect_The_War_on_Terror_and_Latin_America.
- Emmott, Bill** (2012). «A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk». Seminario del International Institute of Strategic Studies (IISS), 23-25 de marzo de 2012. <https://www.iiss.org/en/events/geo-economics%20seminars/geo-economics%20seminars/archive/2012-4152/a-new-era-of-geo-economics-617d/measuring-strategic-influence-c7f6>.
- Etzioni, Amitai** (2015). «Spheres of Influence: A Reconceptualization». *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 39.2: 117-132. <https://ssrn.com/abstract=2611175>.
- Farah, Douglas y Liana Eustacia Reyes** (2015). «Russia in Latin America: A Strategic Analysis». *Prism: A Journal of the Center for Complex Operations*, vol. 5.4:100-117. http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Russia%20in%20Latin%20America.pdf.
- Feinberg, Richard et al.** (2015). «Better than you Think: Reframing Inter-American Relations». *Policy Brief*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Better-Than-You-Think-Reframing-InterAmerican-Relations.pdf>
- Ferguson, Chaka** (2011). *Soft Power as the New Norm: How the Chinese-Russian Strategic Partnership (Soft) Balances American Hegemony in an Era of Unipolarity*. Florida International University, ProQuest Dissertations Publishing, 2011. <http://digitalcommons.fiu.edu/etd/358/>.
- Fontevicchia, Agustino** (2015). «Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, and China's Growing Influence In Latin America». *Forbes*, 16.4.2015. <https://www.forbes.com/sites/afontevicchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/2/#3d2226096665>.
- Gough, Susan L.** (2003). «The Evolution of Strategic Influence». *Strategy Research Project*. U.S. Army War College. <https://fas.org/irp/eprint/gough.pdf>.
- Hakim, Peter** (2011). «The United States and Latin America: The Neighbourhood Has Changed». *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 46.4:63-78. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03932729.2011.628094>.
- Hakim, Peter** (2006). «Is Washington Losing Latin America?». *Foreign Affairs*, Enero/Febrero. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-01-01/washington-losing-latin-america>.
- Haluani, Makram** (2013). «Rusia en América Latina: variables, implicaciones y perspectivas de su presencia en el hemisferio occidental». *Revista Politeia*, vol. 36.51:83-124.
- Hast, Susanna** (2014). *Spheres of Influence in International Relations. History, Theory and Politics*. Ashgate.
- Hepple, Leslie W.** (2011). *Lewis Tambs, Latin American Geopolitics and the American New Right*. School of Geographical Sciences, University of Bristol. <http://bristol.ac.uk/media-library/sites/geography/migrated/documents/lewis.pdf>.
- Herranz, Francisco** (2015). «Rusia apuesta por invertir en América Latina como nunca antes». *Sputnik Mundo*, 27.04.2015. <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201504271036832386/>.
- House Foreign Affairs Subcommittee on Western Hemisphere Hearing** (2011). «Priorities for U.S. Assistance in the Western Hemisphere». Congressional Documents and Publications. 13.4.2011.
- InSightCrime** (2016). «Walid Makled». InSight Crime 18.10.2016. <https://www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/walid-makled/>.
- Johnston, Christopher Bowen** (2014/2015). «China's Military Mercantilism». *Parameters*, vol. 44.4:49-61. <http://documents.tips/documents/chinas-military-mercantilism-christopher-bowen-johnston.html>.

Kaufman, Edward (1976). *The superpowers and their spheres of influence: The United States and the Soviet Union in Eastern Europe and Latin America*. Croom Helm.

Keal, Paul E. (1983). *Unspoken Rules and Superpower Dominance*. The Macmillan Press, Ltd.

Kelman, H. C. (1958). «Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change». *Journal of Conflict Resolution*, 2.1:51-60.

Laudonia, Mara (2017). «La estación espacial China de Neuquén ya está lista para recibir señales de la luna». 11.2.2017. <http://www.telam.com.ar/notas/201702/179520-la-estacion-espacial-china-de-neuquen-ya-esta-lista-para-recibir-senales-desde-la-luna.html>.

Long, Tom (2015). *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge University Press.

Lord, Carnes y Helle Dale (2007). «Public Diplomacy and the Cold War: Lessons Learned». no 2070, 18.9.2007. The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/defense/report/public-diplomacy-and-the-cold-war-lessons-learned>.

Loveman, Brian (2016). *U.S. Foreign Policy toward Latin America in the 19th Century*. Publicado en línea bajo: <http://latinamericanhistory.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780199366439.001.0001/acrefore-9780199366439-e-41?print=pdf>.

Martínez, Mel y Dan Mahaffee (2016). «Analysis: Trends in Latin America & Presidential Leadership». *Center for the Study of the Presidency and Congress News*. Presidential Studies Quarterly, vol. 46.3:706-720. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psq.12315/full>.

Mearsheimer, John J. y Stephen Walt (2016). «The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy». *Foreign Affairs*, vol. 95.4 :70-83. <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Offshore%20Balancing.pdf>.

Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke (2015). «Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress». Congressional Research Service. 7-5700/R41731. <https://fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>.

Mogard, Lance C. (2010). «Moving Beyond Rhetoric. Public Diplomacy and Strategic Influence in Action». The Center for the Study of the Presidency and Congress, 05 de mayo de 2010.

Morgan, Daniel (2015). «Expanding the Rebalance: Confronting China in Latin America». *Parameters*. vol. 45.3:103-114. http://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/issues/Autumn_2015/12_Morgan.pdf.

Nye, Joseph S. Jr. (2004). «The Benefits of Soft Power». Discurso presentado el 8.2.2004 en la Harvard Business School. Disponible en: <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>.

Parsons, Talcott (1963). «On the Concept of Influence». *Public Opinion Quarterly*, vol. 27.1:37-62. http://www.jstor.org/stable/2747290?origin=JSTOR-pdf&seq=2#page_scan_tab_contents.

Pavlova, Elena (2011). «Latinoamérica y Rusia». *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11.2:57-66.

Paz, Gonzalo Sebastian (2012). «China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region». *The China Quarterly*, supl. *From the Great Wall to the New World: China and Latin*. vol. 209:18-34. <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/china-united-states-and-hegemonic-challenge-in-latin-america-an-overview-and-some-lessons-from-previous-instances-of-hegemonic-challenge-in-the-region/29849A6D5022DFB9C8B021FED71A420E>.

Reich, Simon y Richard Ned Lebow (2017). «Influence and Hegemony: Shifting Patterns of Material and Social Power in World Politics». *All Azimuth*, vol. 6.1:17-47. http://www.academia.edu/30801448/Influence_and_Hegemony_Shifting_Patterns_of_Material_and_Social_Power_in_World_Politics.

Roett, Riordan y Guadalupe Paz, eds. (2008). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Brookings Institution Press.

Rubel, Robert C. (2017). «China, the United States, and the Innovator's Dilemma». *Naval War College Review*, vol. 70.2:11-28A. <https://usnwc.edu/getattachment/e868d9cd-cf0e-4c58-8c46-ff271a9151d1/Download-E-Reader-Version.aspx>.

Sabatini, Christopher (2015). «Why the Americas Are Letting Venezuela Self-destruct. Latin American Nations Once Promised to Defend Democracy. Those Days Are Gone». *The Washington Post*, 5.3.2015. https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/03/05/why-the-americas-are-letting-venezuela-self-destruct/?tid=a_inl&utm_term=.402db3432215.

Sabatini, Christopher (2012). «Rethinking Latin America». *Foreign Affairs*, vol. 67.8:34-61. <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2012-02-12/rethinking-latin-america>.

Sabet, Shayda (2013). «US Foreign Policy in Latin America». E-International Relations Students. <http://www.e-ir.info/2013/06/14/us-foreign-policy-in-latin-america/>.

Santiago, Stuart, ed. (2016). *Russia in Latin America: Engagement and its Implications for the United States*. Stuart Santiago.

Shambaugh, David (2017). «Dealing with China: Tough Engagement and Managed Competition». *Asia Policy*. vol. 23:4-12. <https://www.questia.com/library/journal/1P3-4311929011/dealing-with-china-tough-engagement-and-managed-competition>.

Son, Aran (2015). «Realistic U.S. Foreign Policy Options For Nicaragua». *International Policy Digest*. 22.2.2015. <https://intpolicydigest.org/2015/02/22/realistic-u-s-foreign-policy-options-for-nicaragua/>.

Stuart, Graham H. (1922). *Latin America and the United States*. The Century Co.

Tamkin, Emily (2017). «As Nafta Talks Restart, Canada and Mexico Are Unfazed by Trumps's Threats». *Foreign Policy*. 31 august. https://foreignpolicy.com/2017/08/31/as-nafta-talks-restart-canada-and-mexico-are-unfazed-by-trumps-threats/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Ed%20pix&utm_term=%2AEditors%20Picks.

Taotao, Chen y Miguel Pérez Ludeña (2014). «Chinese Direct Foreign Investment in Latin America and the Caribbean». *Production Development Series*, 195. Eclac/UN.

The Americas Report (2012). «Does China Represent an Economic and Political Threat to the U.S. in the Western Hemisphere?» *The Americas Report*, vol. 6.1:113-115. <http://www.theamericasreport.com/2012/02/05/does-china-represent-an-economic-and-political-threat-to-the-u-s-in-the-western-hemisphere/>.

Ventas, Leire (2017) «La enigmática estación satelital que Rusia instaló en Nicaragua para 'combatir el narcotráfico' y que inquieta a Estados Unidos». *BBC Mundo*. 23 june. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40352903>.

Villanueva Rivas, César (2017). «El poder en el siglo XXI. Entrevista con Joseph S. Nye, Jr.». *Revista Mexicana de Política Exterior*, n°111, septiembre-diciembre, pp.165-179. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n111/entrevistanye.pdf>.

Waller, J. Michael (2009). «Getting Serious about Influence. How to Move Beyond the State Department's Legacy of Failure». *Journal of International Security Affairs*, Fall. <http://www.centerforsecuritypolicy.org/2009/12/02/getting-serious-about-strategic-influence-how-to-move-beyond-the-state-departments-legacy-of-failure/3/>.

Waller, J. Michael, ed. (2008). *Strategic Influence: Public Diplomacy, Counterpropaganda and Political Warfare*. Institute of World Politics Press.

Weeks, Gregory (2007). *U.S. and Latin American Relations*. Pearson.

La agencia humana: sentidos y significados en la promoción, defensa y vigilancia del derecho a la salud*

ANDY DELGADO BLANCO**

pp. 35-55

Resumen

El propósito de este artículo es presentar los resultados de una investigación realizada bajo el paradigma cualitativo, con la forma de un estudio de caso, sustentado teóricamente en la «agencia», ejercicio ciudadano que incide y provoca cambios en el entorno y uno de los elementos centrales del «Enfoque de las capacidades» de Amartya Sen. Entre noviembre de 2012 y abril de 2013, se entrevistaron a 32 integrantes de organizaciones dedicadas a la promoción, defensa y vigilancia de la salud y el derecho que la garantiza, con el objeto de descubrir el significado y sentido que tiene para ellos la «agencia humana». Los resultados muestran que aunque las acciones emprendidas no siempre han sido exitosas —en términos de resultados individuales, o medidos en el corto plazo—, lo significativo es el impacto logrado en el proceso de realizarlo, tanto para sus vidas y las de sus organizaciones como la de los terceros con quienes se vinculan; producto del compromiso ético y social para actuar, dialogar y deliberar para viabilizar problemas y oportunidades de hacer efectivo el derecho, mejorar la calidad de vida y construir capacidades.

Palabras clave

Agencia / Salud / Derecho a la salud

Abstract

The purpose of this article is to present the results of a research realized, under the qualitative paradigm, with the form of a study of case, sustained theoretically in the agency, civil exercise that affects and provokes changes in the environment and one of the central elements of the Amartya Sen's capability approach. Between November, 2012 and April, 2013, interviewed 32 members of organizations dedicated to the promotion, defense and vigilance of the health and the right that guarantees it, in order discovers the meaning and sense that has the human agency for these organized citizens. The results show that though the undertaken actions by them not always have been successful —In terms of individual results, or measured in the short term— the significant value is the impact achieved in the process of realizing it, so much for his lives and those of his organizations like that of the third parties with whom they link themselves; product of the ethical and social commitment to act, to talk and to discuss for facilitate problems and opportunities to make the right effective, to improve the quality of life and to construct capabilities.

Key words

Agency / Health / Right to the Health

* El presente trabajo constituye parte de una investigación de mayor alcance y profundidad, realizada por la autora para optar al grado de Doctora en Estudios del Desarrollo, cuyo objetivo fue analizar la concepción de la ciudadanía social en Venezuela.

** Doctora en Estudios del Desarrollo por el Cendes. Abogada por la Universidad del Zulia. Docente investigadora del Área Desarrollo y Salud del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: andydelgadob@gmail.com

Introducción

La salud es un funcionamiento esencial en y para la vida humana, y nuestro bienestar y posibilidades dependen —en gran medida— de lo que logramos en materia de salud; esto comprende no solo estar libre de enfermedades prevenibles sino también tener un entorno físico saludable. En este sentido, Amartya Sen ha venido diciendo, no excepto de humor negro, que no son muchas las cosas que podemos hacer si estamos abrumados por la enfermedad y muy pocas, si no estamos vivos. La noción de salud subyacente en el enfoque *seniano* es la de un bien primario, constituyente de la igualdad de oportunidades; para alcanzar esa igualdad se requieren intercambios y acuerdos mínimos sobre condiciones, responsabilidades y recursos, por decir lo menos, que garanticen la salud y una vida digna que se tenga razones para valorar. Alcanzar esos acuerdos es un asunto que concierne a los diferentes actores en su doble dimensión, individual y societaria. Estado y ciudadanos —estos últimos organizados o no— están llamados a construir espacios de deliberación pública que contribuyan a superar las desigualdades sociales que limitan el bienestar de las personas y el ejercicio de sus derechos.

Las demandas de los actores frente al Estado, para minimizar factores limitantes a su integración y habilitación como la enfermedad y la carencia de programas, servicios y tratamientos de salud de calidad, universales y oportunos, pueden dar lugar a tensiones sociales que, en general, suelen ser aliviadas mediante instituciones y prácticas, las cuales son indicadoras, por una parte, de los niveles de bienestar alcanzados por los ciudadanos y por la otra, de la capacidad de la organización ciudadana para actuar frente a esos desafíos.

Desde los noventa del siglo pasado han surgido voces que, además de señalar la importancia de definir políticas orientadas a reducir las inequidades en salud, reivindican el valor de la participación social en su definición, diseño y evaluación, debido a su incidencia en la generación de capacidades y ampliación de las posibilidades de elegir entre un abanico de opciones posibles. Las diferencias intersubjetivas sobre el sentido que tiene ese hacer para sujetos no tradicionales como lo son los ciudadanos organizados, además de mostrar la relación que las personas tienen con su sistema de derechos, favorecen un debate sobre los vínculos que construyen al plantear sus demandas de salud, los significados subyacentes en ellas y su compromiso ciudadano para la creación de «agencia».

El término «agencia» se encuentra, hoy día, de manera casi rutinaria en el muchas veces entramado y complejo vocabulario de los medios académicos, técnicos y políticos. Amartya Sen lo utiliza para referirse al ejercicio reflexivo y activo de responsabilidad sobre la activación propia y la incidencia que ese accionar tiene en los demás; comprende objetivos, valoraciones, logros y limitaciones que enfrentan las personas en ese ejercicio. En la búsqueda de propiciar cambios y elegir llevar la vida que se valora, existen varias formas de canalizar la agencia, sea en lo individual o en lo colectivo; este último caso, es el resultado

de la organización o asociación entre ciudadanos, quienes de manera voluntaria, se unen para crear nuevas identidades colectivas, formas de sociabilidad y espacios de acción que les permitan alcanzar un fin común, de acuerdo con aquello que valoran.

La investigación aquí presentada se focalizó en explorar sobre el sentido o los sentidos que tiene la agencia para un grupo de ciudadanos, organizados tanto para proveer atención en salud como la promoción, defensa y vigilancia del derecho que la garantiza. Se quiso saber cuánto de lo hecho es considerado valioso en sí mismo y para sus vidas, en qué medida esa participación les permite apuntalar experiencias basadas en su autonomía y libertad, y en cuánto contribuyen a la de otros, cuáles son sus principales logros y limitaciones. En ese descubrir complejidades, la utilización del paradigma o enfoque cualitativo resultó idóneo, a través de un estudio de caso que tomó en cuenta la riqueza que surge de la diversidad, contextos, mecanismos de acción, oportunidades reales y medios de interacción. Se utilizó la técnica del análisis de contenido por considerar que contribuía decisivamente a hacer emerger los sentidos latentes en las prácticas sociales, experiencia personal y cognitiva de los entrevistados, en los roles que ocupan en sus organizaciones, en las relaciones que construyen, en sus aspiraciones y valores, en tanto agentes que provocan cambios.

El contenido a desarrollar se ha estructurado en cuatro partes: en la primera se exponen brevemente los sustratos teóricos de la investigación, luego, los aspectos metodológicos, pasando por los hallazgos, para finalmente, discutir estos últimos.

El concepto de agencia humana como clave teórica para la discusión

En algunos casos el término agencia (*agency*) se asimila a autonomía y, en otros, a empoderamiento.¹ En la investigación aquí presentada este término se inscribe en el sentido que ha venido siendo utilizado por el economista indio Amartya Sen: capacidad de obrar que, a diferencia de la autonomía, trasciende los límites de la subjetividad —en tanto auto-dominio de sí mismo— y que se distancia del empoderamiento en que, aun cuando puede tener incidencia en el mundo externo, es producto de un proceso inherentemente individual e interno, consecuencia de las elecciones y decisiones propias.

La agencia constituye uno de los tres pilares en que se fundamenta el economista indio Amartya Sen para estudiar el bienestar de las personas. Su «Enfoque de las capacidades» se apoya tanto en los estados y acciones reales que las personas han alcanzado como en las valoraciones y opciones que efectivamente tienen para alcanzarlo, combinando las libertades con las oportunidades que brinda el medio para realizar las acciones

¹ Sobre estas diferencias se sugiere revisar, entre otros a Pick y Ruesga, 2006; Pick, et al., 2007 y Urquijo, 2007 y 2004.

propias de un determinado proyecto de vida; ello constituye la agencia humana, elemento que contribuye al incremento de esas libertades por medio de la acción, de la autonomía para incidir y llegar a arreglos sociales. Los otros dos pilares centrales de este enfoque son: capacidades y funcionamientos. El primero está referido a la libertad que tiene la persona para hacer lo que valora y el segundo remite a sus estados y acciones.

El concepto de agencia gira en torno a un ejercicio reflexivo y activo de responsabilidad sobre la actuación propia; se relaciona íntimamente con la concepción que se tenga del bien y con los objetivos y valores que sean importantes para las personas. Un agente es la persona que con su actuación provoca cambios en su entorno y «cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos» (Sen, 2000:35). Aunque esa actuación está ligada a la intención, significado, motivación y propósitos de cada quien, trasciende esa mera intención e incluye los intereses privados y colectivos, nacidos de la interacción, directa o indirecta de los miembros del espacio público en tanto actores o participantes en actividades económicas, sociales y políticas. La finalidad de la agencia va más allá del bienestar propio o individual, y puede derivar hacia el de la familia o la comunidad a la que se pertenece e incluso puede abordar objetivos no ligados directamente al bienestar como el arte o el medio ambiente (Alkire y Deneulin, 2009). La solidaridad, el poder efectivo y el control directo sobre lo que se quiere y valora son pilares de la agencia, que requieren del fomento de la participación, el debate público y la práctica democrática.

Se ejerce agencia cuando la persona participa en una actividad elegida libremente y con determinado impacto en el mundo. Esa elección libre o «por razones propias» requiere de cierto grado de autonomía; lo que implica, por una parte, ausencia de coerción, pasividad o presión social y, por la otra, que esa decisión esté basada en los valores propios de cada persona (Valladares, 2011), entendida individualmente o en colectivo. La agencia individual es la que realiza una persona, en ejercicio de su libertad, en la toma de decisiones sobre lo que considera valioso. En la colectiva, es el grupo, entendido como conjunto de personas organizadas o asociadas para realizar una acción común u obtener aquello que valoran. Las valoraciones comunes se realizan independientemente de que estén relacionadas con el bienestar individual de la totalidad de sus miembros e incluso que se busque el bienestar de otros ajenos al grupo; lo que priva es la relación con otras personas, «la solidaridad, la amistad, la entrega y el compromiso» (Hernández y Escala, 2012: 51). La agencia no puede ser medida en términos de las metas obtenidas; lo relevante es el proceso mediante el cual el agente decide cambiar la realidad, independientemente del éxito de sus acciones. Esa realidad puede verse limitada la «estructura de oportunidades» (Alsop, Bertelsen y Holland, 2006) que está formada por el conjunto de instituciones, aspectos y circunstancias que existen y operan en los diferentes dominios (sociales, institucionales, políticos) que integran las vidas de los grupos y las personas.

En el abordaje de la agencia hay tres elementos básicos: a) logro de agencia referido a la evaluación o valoración del éxito de una persona en la búsqueda de todos los objetivos que tiene razones para valorar; b) libertad de agencia o capacidad para actuar y juzgar, su objetivo es la libertad para decidir responsablemente y conseguir lo que la persona valora de libertad de bienestar. Esta libertad de agencia está íntimamente relacionada con el ejercicio de los derechos civiles y políticos, vías para alcanzar las metas; de allí, que su ámbito de acción viene a ser el espacio público, en el que se atiende a la diversidad y a la posibilidad de participar en las decisiones y debates públicos; y, c) la libertad de bienestar o sencillamente bienestar personal que considera a la persona como un beneficiario, cuyos intereses y ganancias se deben tener en cuenta.

La agencia es multidimensional, puede ejercitarse en diferentes esferas, contextos, dimensiones y niveles; es intrínsecamente relacional, ya que requiere vincularse con el otro y su alcance, ámbito y forma de ejercicio está asociado a pautas culturales (Samman y Santos, 2009). A partir de esa complejidad, varios investigadores han tratado de acercarse a las dimensiones que podría tener el concepto de agencia como mecanismo para impactar en la realidad. Alkire (2005) ha intentado medirla a partir de un conjunto de subdimensiones personales y contextuales como lo global multidimensional, el control y poder efectivos, la libertad de actuar para el bienestar propio o de otros, la autonomía y la habilidad. La subdimensión global multidimensional toma en cuenta el poder de decisión, superación de la pobreza y ejercicio de los derechos ciudadanos. La de control y poder efectivos está referida a la toma de decisiones importantes, la gestión personal y el logro de metas individuales o grupales. La subdimensión libertad de actuar para el bienestar propio o de otros, se vincula con la jerarquización hecha por cada sobre sus propios intereses frente a los de terceros. La autonomía, con el marco personal de valores ante situaciones exigentes, en contraste con posibles recompensas o castigos externos, o sentimientos internos de culpabilidad. Por último, la habilidad tiene que ver con la aplicación práctica de conocimientos y destrezas para lograr las metas que se valoran.

En términos *senianos*, la agencia humana tiene un rol protagónico en tanto fin y medio de expansión adicional de libertad relacionada con las oportunidades que se tuvieron para elegir. En este sentido, la sociedad tiene una responsabilidad muy específica que se concreta en la procura de una libertad más amplia que permita obtener los funcionamientos básicos. Esa ampliación de la libertad, comprende tanto la individual como la colectiva. La primera, con sus «características positivas y funcionales que nos ponen en condiciones de vivir como individuos responsables y activos, desde la salud y la educación hasta la liberación del hambre y de la miseria» (Sen, 1999: 75). Las libertades colectivas, por su parte, contribuyen al logro de los funcionamientos básicos, por cuanto están referidas a «nuestras libertades y autonomía fundamentales como la libertad de participar en los

procesos políticos y sociales que influyen en nuestras vidas. La libertad en este contexto tiene tanto valor en su aspecto positivo (libertad de hacer algo), como en el negativo (el hecho de ser libre de algo)...» (*dem*).

La noción de agencia *seniana* presenta características particulares y marca una ruta alternativa para abordar la cuestión de la ciudadanía, más allá del concepto de bienestar, que puede verse disminuido —producto de las elecciones propias— sin que ello signifique que este le es indiferente. En la vocación *seniana* la característica esencial del bienestar es la capacidad para conseguir realizaciones valiosas y, lo importante, no está en ver lo que se ha alcanzado, sino en las oportunidades que se tuvieron para elegir. Un paso para ampliar los horizontes de la ciudadanía radica en que los ciudadanos se conviertan en actores capaces de lograr transformaciones simultáneas en las dimensiones personal, interpersonal y social, no solo para ejercer y proteger derechos, sino para, eventualmente, transformar la realidad (Duhart, 2006); lo que puede lograrse mediante su participación en la vida activa de la sociedad a la que pertenecen, discutiendo y decidiendo sus prioridades y valores.

Para Amartya Sen la ciudadanía tiene relevancia, entre otras razones, porque puede ayudar a los individuos a comportarse de forma más responsable y, sobretodo, más ética. Un ciudadano es mucho más que una persona cuyo bienestar es de relevancia y cuyas «necesidades tienen que ser cumplidas o cuyos niveles de vida deben de ser preservados»; se trata de «un ser racional, que piensa, valora, decide y actúa» cuyos «...juicios y valores y libertades son importantes por sí mismos» de allí la centralidad que tiene «el significado de la agencia y la ciudadanía en sí mismos» (2004:6).

La esfera práctica de la agencia conlleva un compromiso de acción e impacto en otros, hace énfasis en la combinación de las capacidades de las personas con las oportunidades que les brinda el medio para realizar las acciones propias de un determinado proyecto de vida. Su naturaleza está vinculada al poder de incrementar las capacidades a través de la reflexión y la práctica e incluye los objetivos, valoraciones, sentido de la vida, concepción del bien, impacto en los otros (poder) y el compromiso de acción. Tiene una importancia notable en las prácticas ciudadanas debido a la contribución que puede hacer en el incremento de las libertades por medio de la acción, de la autonomía para incidir y de llegar a arreglos sociales. Para Sen (1999) esa libertad es sinónimo de compromiso social e implica, principalmente, asistencia sanitaria, protección contra formas extremas de pobreza, subsidios de desempleo y ayuda a discapacitados y enfermos. No hay que olvidar que para este autor el compromiso social comporta dos sentidos: uno ético y valorativo referido a la justicia, la equidad y el bien común, y otro práctico que deviene de la participación y la capacidad de diálogo y deliberación.

Contexto, participantes y estrategias metodológicas utilizadas

La investigación presentada se centró en aquellos ciudadanos asociados u organizados voluntariamente para crear nuevos espacios, formas e identidades colectivas, de sociabilidad y acción para promover, defender, hacer observancia del derecho o prestar atención en salud. Para seleccionar las entidades o sujetos colectivos que servirían de unidades de análisis se acudió a los directorios de cuatro organizaciones no gubernamentales de amplio reconocimiento en el mundo asociativo venezolano (Redsoc, Avesoc, Provea, Codevida);² y de dos entes oficiales (Ministerio del Poder Popular para la Salud y Alcaldía de Sucre). Los criterios centrales para esta selección fueron: 1) Objeto social. Debía tratarse de entes no gubernamentales dedicados a la promoción, defensa, vigilancia de la salud o del derecho que la garantiza; 2) Personalidad jurídica. Debían estar constituidas y registradas conforme a lo establecido en la legislación venezolana. Una vez delimitado el universo a estudiar se les clasificó de la manera siguiente: a) Organizaciones de Atención con origen religioso-popular (Religiosa-popular); b) Organizaciones de atención de origen comunitario (Comunitarias); c) Organizaciones Promotoras de salud (Promotoras); d) Organizaciones Defensoras de derechos (Defensoras); y e) Organizaciones Garantistas (Garantistas).

Cuadro 1

Tipología de las organizaciones objeto de análisis

TIPO DE ORGANIZACIÓN	Nº	MISIÓN U OBJETO SOCIAL
Atención de origen religioso-popular (Religiosa popular)	6	Gestionan servicios de salud en sectores populares de Caracas y tienen una orientación o vocación religiosa
Atención de origen comunitario (Comunitarias)	6	Gestionan directa o indirectamente servicios de salud, sin origen o confesión religiosa alguna
Promotoras de salud	9	Asociaciones civiles y fundaciones, cuya misión u objeto social es la promoción y defensa de la salud en general. Asentadas en Caracas y el interior del país
Defensoras de derechos	9	Asociaciones civiles y fundaciones que tienen por objeto social la defensa de los derechos de aquellas personas que viven (ellas o sus familiares) con enfermedades terminales, catastróficas o crónicas. Asentadas en Caracas y en el interior del país
Garantistas	2	Organizaciones que hacen observación y vigilancia sobre el cumplimiento del derecho a la salud en todo el país, tienen su sede principal en Caracas.

Fuente: elaboración propia

² Redsoc. Red Venezolana de Organizaciones para el Desarrollo Social. Información disponible en: <http://redsoc.org.ve/>. Avesoc, Asociación Venezolana de Servicio de Salud de Orientación Cristiana, Información disponible en: <http://www.avessoc.org.ve/>. Provea. Programa venezolano de educación- acción en derechos humanos, Información disponible: <https://coalicionporlavida.wordpress.com/>. Codevida, Coalición por la vida. Asociación Civil sin fines de lucro, fundada en 2005. Información disponible: <https://coalicionporlavida.wordpress.com/>

Teniendo claro los criterios de selección de las organizaciones, restaba discernir sobre la identidad y número de personas-organizaciones a entrevistar. Se optó por un muestreo intencional que partió de la relevancia de la labor realizada en el contexto de la salud, la heterogeneidad, disponibilidad de tiempo, capacidad y disposición para brindar información significativa. Para decidir la cantidad de entrevistados se tomaron en cuenta dos criterios: el de «bola de nieve» y el de saturación.

El primer criterio fue utilizado para localizar a determinados informantes que, a su vez, conducían a otros, facilitaron espacios de encuentros y redundaron en la recopilación de experiencias o testimonios que describían y profundizaban la realidad. Esto fue central, cuando en el transcurso del trabajo de campo, en algunos casos, —los menos— las personas no aceptaron o no pudieron concurrir a la entrevista y hubo de buscar otro participante u organización, con características similares para continuar con el proceso de investigación. El criterio de saturación o redundancia, conforme a lo señalado por Valles (2002) vino dado por el momento en el cual la investigadora concluyó que la inclusión de nuevos datos no daba lugar a una mayor comprensión de lo estudiado. La conjugación de ambas técnicas permitió hacer 32 entrevistas, entre noviembre de 2012 y abril de 2013.

Categorías y criterios

Para ordenar la información obtenida en las entrevistas se definieron cuatro categorías básicas: a) *ejercicio de la agencia*: describe los mecanismos, medios o vías para construir y ensanchar espacios de libertad y participación; b) *restricciones*: definidas por las limitaciones a la autonomía que enfrentan las organizaciones en el ejercicio de su agencia y que repercute negativamente en el ensanchamiento de las capacidades propias y ajenas; c) *logros institucionales*: referidos a los resultados positivos derivados de su acción pública para expandir las libertades propias y las de terceros; d) *valor de los logros*: alude al sentido o importancia que le dan a las conquistas o resultados que consideran exitosos.

Los hallazgos

De los entrevistados y sus organizaciones

Cada uno de los 32 entrevistados, entre hombres y mujeres, con grado universitario o no, independientemente de su edad, pertenecía a una organización diferente, con diversos años de haber sido fundadas (cuadro 2). Las organizaciones «Comunitarias», en general, estaban dirigidas por hombres, al igual que aquellas con sede en el interior del país. Las de tipo «Religiosa-popular» fueron las únicas que tenían al frente a personas sin grado universitario; bien porque estos eran técnicos o se encontraban estudiando para el momento de la entrevista.

Cuadro 2

Organizaciones y entrevistados

Organizaciones						
Ubicación		Estratos sociales			Años de fundada	
Caracas	Interior	A,B,C	C	Todos	+ 13	- 13
22	10	20	3	9	18	14

Entrevistados						
Edad			Sexo		Educación	
Menor de 40	Entre 40 y 60	Mayor de 60	M	F	Universitaria	No universitaria
6	11	14	18	4	25	7

Fuente: elaboración propia.

Cuando se contrastó la misión declarada con los discursos, se observó que las «Comunitarias», en esencia, realizan una labor de contraloría sobre el funcionamiento de los centros asistenciales, en torno a los cuales desarrollan sus acciones; velan por el uso de los equipos e insumos médicos, cumplimiento del horario de los profesionales de la salud y la calidad de la atención. Únicamente dos de estas organizaciones prestan servicios directos para la previsión de la salud y, excepto tres de ellas, las demás han nacido bajo el cobijo del gobierno nacional o local. En algunos casos, las organizaciones y sus representantes están alineados con los objetivos de los centros de poder, los cuales les dotan de equipos, pagan los sueldos de los profesionales que trabajan en las dependencias en las que hacen contraloría, e, incluso, algunos de ellos comentaron que reciben un tipo de prebenda o incentivo. Las «Promotoras» se dedican a acciones de promoción de la salud, brindan tratamientos médicos y, las menos, realizan labores de acompañamiento en la protección y garantía del derecho a la salud. Las «Defensoras» no solo enfatizan su acción hacia la promoción y defensa de los derechos de las personas, sean pacientes o familiares, sino que también les acompañan y asesoran en la recepción de tratamientos y medicamentos. Las «Religiosa-popular» ofrecen servicios directos para la prevención y atención de enfermedades. Las «Garantistas» se limitan a cumplir su función de vigilancia y denuncia, y sus relaciones con los entes estatales tienden a ser de colaboración y alerta.

En términos globales, todas estas organizaciones tienen un cuerpo normativo explícito, con valores, fines y objetivos dirigidos hacia el bien común; bien, se trate de la atención directa a las personas o, a la defensa de sus derechos, y sobre estos aspectos basan sus relaciones con el entorno. Ese conjunto de normas suele trascender las voluntades individuales para constituirse en un referente supraindividual; cuando actúan y se expresan, suelen hacerlo en nombre y representación del órgano, en el que, ciertamente, dejan su im-

pronta personal. El foco de sus acciones está puesto en los sectores medios y en las clases populares. Salvo excepciones, las organizaciones a las que pertenecen suelen centrar sus actividades en personas de los estratos C, D y E, muy especialmente las «Comunitarias» y «Defensoras»; mientras que las «Promotoras» y las «Religiosa-popular» se focalizan en los estratos D y E. Apenas seis organizaciones declararon que sus redes de acción se dirigen a todos los estratos y, en ningún caso, se trató de una organización «Religioso-popular».

Ejercicio de la agencia

La agencia asociada a la promoción, defensa y vigilancia del derecho a la salud, en tanto categoría de análisis, persigue mostrar información sobre la forma en que los ciudadanos entrevistados encaran su deber constitucional de participar en esa materia, de las restricciones a las que se enfrentan para alcanzar sus fines, sus logros organizacionales y la valoración que hacen de ellos (cuadro 3). Los entrevistados, a través de sus organizaciones, construyen espacios donde ejercer agencia a través de dos vías principales: los mecanismos de voz y la prestación directa de servicios de salud. La primera de estas rutas se realiza a través del fomento de redes de interacción ciudadana e incidencia pública. Ambos mecanismos les sirven para accionar colectivamente en la búsqueda del bien común y, sobre todo, para reivindicar los derechos sociales frente al Estado, tema recurrente para impactar en el contexto en el que se desenvuelven. La interacción ciudadana e incidencia se expresa en forma de cooperación, alianzas y participación en la gestión de programas públicos o privados, nacionales o internacionales que tienen por norte el bienestar ciudadano, como por ejemplo, las campañas de prevención en salud.

Las alianzas con el sector gubernamental no siguen un patrón específico y pueden ser permanentes o esporádicas, de naturaleza diversa (*activas* o *pasivas*), según el rol que jueguen ambos actores. Son *activas*, cuando los ciudadanos organizados realizan acciones a favor del Estado, bien sean de formación o capacitación de funcionarios, o actuando como expertos o peritos judiciales, como lo explicara la representante de una organización «Defensora», ubicada en la capital de la República, con diez años de fundada: «somos nosotros quienes dictamos talleres para el personal de farmacias del seguro social». Son *pasivas*, cuando reciben algún tipo de beneficio o prestación por parte del Estado en forma de transferencias dinerarias directas e indirectas, como la dotación de bienes, equipos, suministros e incluso el pago de sueldos y salarios a los profesionales de la salud, mantenimiento de infraestructuras y asignación de suministros a programas regulares, caso explicado por la representante de una organización «Comunitaria», con más de 10 años de fundada: «la gobernación proporciona las vacunas del ambulatorio». En este renglón deben mencionarse las ayudas en dinero o subsidios para que las personas de escasos recursos puedan recibir tratamientos médicos específicos, como señalara el direc-

tor de otra organización «Comunitaria», también en Caracas, aunque con 77 años de servicio: «El Ministerio de las Comunas nos otorga becas o ayudas para que las personas discapacitadas puedan, a través de esta organización, tener atención médica, tratamientos y exámenes».

La intervención de estas organizaciones en la gestión y control de los programas sociales estatales se realiza participando en diferentes instancias públicas. Una de ellas son los consejos locales de participación: «en esas instancias, donde se tratan las necesidades locales y se formulan políticas públicas de interés ciudadano, tenemos un lugar de encuentro para tratar los problemas de salud y defender los derechos», diría el representante de una organización «Promotora» ubicada en el interior del país y con 18 años de fundada. Otros espacios de encuentro y activación ciudadana son los programas sociales estatales en salud, en los que pueden realizar funciones de contraloría social, según señalara la representante de una organización «Defensora», ubicada en Caracas, con 6 años de funcionamiento: «a través de la corresponsabilidad podemos defender y ejercitar nuestros derechos, hacer contraloría social sobre los servicios de salud, para mejorarlos. Se trata de sentarnos juntos en la búsqueda de salidas que nos beneficien a todos».

Esa interacción con el Estado ha adoptado vías menos autónomas o transparentes, lo que ocurre en los casos en que las autoridades del sector salud les encargan de postular al personal que va a laborar en los servicios de salud donde hacen contraloría social: «somos nosotros quienes postulamos ante el Ministerio de Salud a los aspirantes a trabajar. También la Alcaldía de Caracas nos ha dado un carnet como si fuésemos miembros de su personal», según lo señalara la representante de una organización «Comunitaria» con diez años de funcionamiento.

La incidencia pública tiene su expresión en el debate público y la interacción en mesas técnicas de diálogo. La estrategia de organizarse, incentivar y participar en movilizaciones sociales dirigidas a influir en la formación de leyes, políticas, planes, programas, decisiones administrativas o judiciales vinculadas a la promoción y defensa de la salud y el derecho que la garantiza, les ha rendido importantes réditos. De acuerdo con lo citado por la representante de una organización «Defensora», ubicada en el interior del país, con once años de fundada, un ejemplo palpable de esto es el llamado «Documento consenso» mediante el cual las organizaciones que agrupan a personas que viven con VIH-Sida incidieron en la agenda del Ministerio del ramo y de su programa Nacional de VIH/Sida e Infecciones de Transmisión Sexual para la entrega gratuita de medicamentos a pacientes que viven con esta condición: «Mediante un trabajo conjunto se creó la Mesa Técnica de Alto Nivel [...] hemos hecho que las cosas cambien, la situación con los medicamentos es otra y mucha gente ha prolongado su vida, gracias a esas acciones».

La administración y prestación directa de servicios de salud, a bajo costo y, en algunos casos, sin contraprestación alguna es otro aspecto reivindicado por algunas organizaciones, las cuales se ocupan de garantizar que el personal médico y paramédico tenga una formación adecuada y, en otros, realizan, promueven y financian investigaciones sobre temas relacionados con la nutrición, prevención del cáncer y otras enfermedades.

Restricciones

Este apartado pretende mostrar las limitaciones a la autonomía que enfrentan las organizaciones en el ejercicio de su agencia y que repercute negativamente en el ensanchamiento de las capacidades propias y ajenas. Esas restricciones van desde lo político-institucional, pasando por las de orden económico-presupuestaria, hasta llegar a las de tipo social.

Las restricciones político institucionales están referidas a las tensiones que se producen en sus relaciones con los diferentes entes públicos sean nacionales, estatales o municipales. En este sentido mencionaron las preferencias o simpatías políticas y la alta rotación de los cargos responsables de dirigir las políticas públicas en materia de salud con la subsecuente dificultad para el seguimiento de los programas hasta llegar a la definición de las políticas públicas en la materia. Para ilustrar el primer caso, sirva lo manifestado por la representante de una organización «Defensora» situada en Caracas, con menos de cinco años de funcionamiento: «en los últimos tiempos se niegan a atendernos u oírnos; suponemos que es debido a que nuestra presidenta es la esposa de...» Sobre la forma de dirigir las políticas públicas sirve lo señalado por el representante de otra organización «Defensora» ubicada esta en el interior del país, con 5 años de funcionamiento: «El tema del VIH no está en la agenda de las instituciones públicas, no hay acceso a la información oficial». Otro aspecto mencionado fue la ausencia de programas de formación a los profesionales que trabajan en el área para dar un trato digno a los pacientes y sus familiares: «El médico venezolano no está educado para la prevención [...] Es penoso el trato que le dan [...] a los pacientes, excepto cuando se trata de los enfermos del cáncer, [...] no se detienen a pensar que eres un ser humano y mereces ser tratado con dignidad. Tienen que diseñar programas [...] hace falta capacitar al médico en lo ético, en lo humano» (organización «Comunitaria», situada en Caracas, con más de 50 años de funcionamiento).

Las restricciones de orden económico tienen su origen en recursos presupuestarios limitados y, en algunos casos, en que no hay la debida correspondencia entre objetivos, metas y recursos: «Los recursos de nuestra organización son finitos ya que no exigimos contraprestación alguna por nuestros servicios, ni tenemos fuentes de financiamiento» (representante de una organización «Promotora» con más de veinte años de fundada, cuya sede se encuentra en el interior del país). Esas dificultades también se traducen en

limitaciones para mantener su recurso humano, comprar y mantener los equipos médicos y crear nuevos proyectos: «ese carácter aleatorio en nuestros ingresos, nos limita en el mantenimiento de nuestros equipos, que son muy costosos, también en la contratación de personal o el aumento los sueldos. Mantenernos nos cuenta mucho [...] nos limita cada vez más en nuestros esfuerzos para abrir nuevas especialidades médicas o comprar otros equipos que se necesitan» (Organización «Religiosa-popular» con más de 10 años, ubicada en Caracas).

Las restricciones de orden social tienen que ver tanto con los valores culturales como con la situación política y económica que vive el país; entre estos aspectos se menciona el escaso número de personas que, de manera voluntaria, solidaria y sin contraprestación económica alguna contribuyen con los propósitos y objetivos de estas organizaciones: «Es duro decirlo, pero la más grande de nuestras limitaciones tiene que ver con la escasa vocación para el voluntariado que tiene la sociedad venezolana [...] Aquí, todos somos voluntarios, todos hacemos de todo» (Presidente de una organización «Promotora», ubicada en el interior del país, con casi 20 años de fundada). Los prejuicios existentes ante algunas enfermedades o condiciones de salud, como el VIH-Sida se mencionan como fuente de estigmatizaciones de parte de los vecinos con estas organizaciones: «Los vecinos se han mostrado reacios a que funcionemos en el sector, [...] han llegado a no dar nuestra dirección cuando alguien pregunta en la calle o boicotear nuestras actividades» (Director de una Organización «Defensora», ubicada en la capital de la República, con 17 años de funcionamiento).

El clima de polarización política que vive el país afecta negativamente la labor realizada y ha llegado a expresarse tanto en conflictos interpersonales como en el deterioro de los bienes por parte de los usuarios y vecinos: «Hay mala fe de algunos vecinos de la parroquia que destruyen los bienes del ambulatorio y atacan de forma personal a los miembros del comité de salud. Nos han dañado los sanitarios, nos han tirado animales muertos, piedras u otras cosas. Solo porque representan una tendencia política distinta» (Directora de una organización «Comunitaria», con sede en Caracas, y menos de 10 años de fundada). Las carencias sociales y económicas de las personas que utilizan sus programas y servicios, también entran en esta clasificación, como lo mencionara la representante de una organización «Promotora», con sede en Caracas y 10 años de funcionamiento: «el deterioro social dificulta la participación de personas que no pueden venir a nuestro Centro a la hora acordada, bien porque no pueden salir del barrio o porque no tienen con quien dejar a los niños...»

Logros organizacionales

De las respuestas dadas se desprenden dos logros centrales en la promoción, defensa y vigilancia del derecho a la salud: *la construcción de acuerdos sociales* y *la provisión*

directa de servicios de salud. Alcanzar acuerdos sociales, establecer alianzas y tejer redes de interacción con diferentes actores —públicos o privados— les ha permitido contribuir a la satisfacción de ciertas necesidades como: a) la creación y dotación de infraestructura y servicios de salud: «no siempre nos atienden, [...] nos toca estar allí, conversar, dialogar, crear puentes; todo eso ha valido la pena y hemos alcanzado acuerdos substanciales como la creación de centros públicos con especialidades en hemofilia y coagulopatías» (organización «Defensora», con sede en Caracas y 10 años de funcionamiento); b) la distribución de medicamentos de alto costo para tratar patologías complejas: «Del trabajo constante y en red con otras organizaciones y con el gobierno, han surgido acuerdos importantes como que el Seguro Social distribuya gratuitamente los medicamentos contra el VIH- SIDA. Gracias a eso son muchos los que han podido vivir más años y en mejores condiciones» (organización «Defensora» con más de 40 años de fundada, ubicada en Caracas); c) fortalecer capacidades y derechos, bien en forma de capacitación y formación de personal o presionando y obteniendo el ejercicio efectivo del derecho. «Hemos logrado que se entienda que las personas tienen derecho a exigir una atención de calidad, que eso no es una dádiva, sino un derecho» (organización «Promotora», ubicada en el interior del país con 10 años de fundada). Más allá del sentido abstracto de la norma, está la labor de vigilancia de los espacios y el control de políticas y programas de salud: «Un logro importante es [...] ejercer la contraloría y velar por la prestación de un buen servicio; [...] tenemos el control y vigilancia de las políticas y programas de salud» (organización «Comunitaria», ubicada en el interior del país, 5 años de fundada). La creación de redes y espacios de interacción con entes públicos y privados forma parte de esas conquistas; en algunos casos, se expresa también a través de la capacitación del personal de salud de los organismos estatales; o, en su incorporación a los espacios públicos a través de decisiones que se toman en materia de salud: «Asesoramos permanentemente al Ministerio de Salud en materia de violencia de género, capacitamos a su personal, hemos establecido convenios para brindarles servicios, incluso somos llamados permanentemente como testigos-expertos ante los tribunales» (organización «Promotora», ubicada en Caracas, con 27 años de funcionamiento).

El segundo tipo de logro está referido a la provisión directa por parte de estas organizaciones y sin intermediarios, de programas y servicios de salud, accesibles, oportunos, de alta calidad, en lugares cercanos a los hogares y con una infraestructura adecuada: «Producto de nuestra labor de más de 46 años de servicio a la comunidad, hemos logrado el mejoramiento y aumento de las especialidades de atención, que haya un mantenimiento efectivo de la infraestructura y del servicio; que este sea cercano, limpio, de calidad, oportuno» (organización «Comunitaria», del sur del país). Más allá del servicio, el acompañamiento al otro, en tanto ser humano, es reivindicado como algo muy significativo por la directora de una organización «Religiosa-popular» con más de 40 años de funcionamiento en la capital de la República: «Para nosotros es vital dar atención de la mejor que se pueda,

con nuestra gente, con un personal médico muy calificado [...] no cualquier atención [...] atendemos al paciente como si viniera Jesucristo; se trata de atender al hermano enfermo, curar los cuerpos para que estén bien y con todo el cariño del mundo».

Trascender la atención inmediata, permitir que mejore la calidad de vida de las personas y darles herramientas para incidir en su entorno; vale decir, contribuir a la agencia humana es una motivación que se expresa de manera reiterada en entrevistas, conforme lo manifestara la representante de una organización «Promotora» de Caracas (44 de fundada). La gratuidad de los servicios ofrecidos o con una baja contraprestación económica, sobre todo cuando se trata de personas que viven bajo condiciones que ponen en peligro sus vidas o padecen una enfermedad catastrófica, es otra de sus reivindicaciones: «A pesar de la situación que vive el país, de los altos precios que tienen los servicios e insumos, nosotros nos esforzamos en seguir ofreciendo servicios gratuitos como la aplicación de la prueba de VIH» (organización «Defensora» con menos de 10 años de fundada, ubicada en Caracas).

Valor de los logros

Los aspectos más significativos de esos logros son la *incidencia* y la *respuesta oportuna*. La primera se refiere a las oportunidades de influir tanto en el bienestar de las personas, el ejercicio de su agencia, las capacidades colectivas e individuales como en la defensa y promoción del derecho a la salud: «lo que hemos logrado hasta ahora, nos satisface mucho, porque muestra lo más tangible de nuestro trabajo; pero lo que verdaderamente tiene valor es que podamos influir en las personas para que racionalicen sobre su entorno y se responsabilicen por su salud, por sus derechos y los de aquellos que viven en su zona de influencia» (Director de una organización «Promotora» del interior del país, con un poco menos de 20 años de fundada). Esa incidencia para mejorar la calidad de los servicios y la formación de los profesionales de la salud es expresada de esta manera: «Somos testigos y actores claves en el tema de la salud, tenemos un trabajo consolidado en las redes nacionales e internacionales. Hemos logrado que el Concejo Municipal decretara el día del cáncer de mama y que ese día se hagan despistajes [...] que el Consejo legislativo haga campañas informativas y, además, hemos becado a 10 médicos para que estudien mastología en España...» (presidenta de una organización «Defensora», ubicada en la región centro occidental del país, con 6 años de fundada). Otra forma de presentar esa influencia se expresa en la integración de las comunidades a la realización de las actividades propiciadas por estas organizaciones: «Velar por el funcionamiento del centro, que el personal cumpla con sus labores; saber que a través de nuestro trabajo es posible la inclusión de la comunidad para que participe y se haga parte del equipo de trabajo, es algo que va más allá de cualquier cosa, es un asunto muy valioso» (Director de una organización «Comunitaria», ubicada en el interior del país, con 5 años de fundada).

Además de lograr cambios de actitud para mejorar la salud y la calidad de vida, se valora la integración de las personas a una causa común, en procura del bienestar propio y ajeno; inclusive, poniendo en peligro su propio bienestar, como lo sintetizara la representante de una organización «Religiosa-popular», ubicada en un barrio caraqueño, con 44 años de fundada: «es importante tener personal humano que viene del barrio, que crece y trabaja con nosotros [...] integrarles para que esto se constituya en parte de su esfuerzo, de su trabajo, es una forma de presentarles oportunidades de mejorar su vida». Otro aspecto considerado de central importancia es la defensa de los derechos o la construcción de ciudadanía: «Nos hemos convertido en referencia en la defensa de los Derechos Humanos y especialmente, cuando se trata de defender el derecho a la salud en personas con VIH y evitar su discriminación» (Director de una Organización Defensora, ubicada en el interior del país, con 9 años de fundada).

El segundo aspecto más valorado por los entrevistados en cuanto a sus logros se refiere a *dar una respuesta oportuna* a las necesidades de las personas en materia de salud; esto es, la posibilidad de atender o canalizar demandas ciudadanas, en algunos casos prestando el servicio de manera directa: «lo que verdaderamente importa es llegar al mayor número de personas, a bajos costos y con servicios de calidad. Ese es el punto: ofrecer los mejores servicios y hacerlos accesibles» (organización «Comunitaria», ubicada en Caracas, 77 años de fundada).

Cuadro 3

Agencia derivada del ejercicio del derecho a la salud

La Agencia Humana en la promoción, defensa y vigilancia del Derecho a la Salud	
Sub categorías	Resignificaciones
Participación en la promoción y defensa del derecho a la salud	Mecanismos de voz Provisión de servicios
Restricciones	Político-institucional Económico-presupuestario Sociales
Logros organizacionales	Acuerdos sociales (creación de redes) Provisión de servicios
Valoración de los logros	Incidencia Respuesta oportuna

Fuente: elaboración propia

Significado de la agencia como instrumento para desarrollar capacidades en defensa de la salud y el derecho que la garantiza

La investigación cualitativa se interesa por las manifestaciones de los actores y trata de darles sentido en un contexto científico, para lo cual busca interpretar la información obtenida con criterios objetivos. El análisis de contenido, entre otras herramientas, permite cumplir con este cometido, al trascender el sentido manifiesto del texto y llegar a lo que Ruíz e Ispizua (1989:183), entre otros autores, denominan su «contenido latente». En la sección, anterior los datos fueron presentados sin entrar en mayores consideraciones; resta analizar su alcance, uniéndolos y contrastándolos con los mismos testimonios y con los presupuestos teóricos expuestos en las primeras páginas de este trabajo. Los entrevistados, más allá de sus limitaciones, valoran provocar cambios para contribuir al acrecentamiento de las capacidades ciudadanas, dándoles voz a los que no la tienen, defendiendo sus derechos y proveyéndoles de servicios y bienes en salud.

La responsabilidad, la racionalidad y el sentido ético con el que actúan se inscriben en el sentido dado por Sen a la influencia de la agencia humana en el ejercicio de la ciudadanía, sobre todo cuando ese compromiso «saca a la luz la necesidad de considerar a las personas como agentes racionales, no meramente como seres cuyas necesidades tienen que ser cumplidas o cuyos niveles de vida deben de ser preservados» (Sen, 2004:3).

El incremento de las libertades, propias y ajenas, a través del trabajo conjunto con otros ciudadanos, es una forma de expresar la capacidad de agencia, manifestada, entre otros factores, en la elección de un modo de vida considerado valioso, aunque eso signifique, en algunas ocasiones, disminuir, el bienestar individual. Ese ejercicio de agencia pasa por intervenir en los espacios públicos, en la realización de metas solidarias, lo que implica tener en cuenta los objetivos, propósitos, obligaciones e intereses de las personas, y su concepción del bien. De allí que estos ciudadanos se organizan, con la fuerza que da la unidad de propósitos, para defender el derecho a la salud, propia o ajena, y, en paralelo, contribuir al bienestar y libertad de elegir de aquellos que no tienen voz. Esa defensa de los derechos y contribución a la libertad y autonomía del otro, más allá de consolidar la misión organizacional, son vistos como logros –vectores– que contribuyen al bien común; bien sea que se den a través de acciones reivindicatorias de los derechos o mediante la provisión, directa o indirecta, de servicios de salud. Esa prestación adquiere significado, en una doble medida: por una parte, dan respuestas oportunas y «la gente se siente segura, bien atendida, confortable en un ambiente de tranquilidad» (Directora de una organización «Comunitaria», del interior del país, 46 años de fundada) y, por la otra, está la circunstancia de ofrecer esa atención a «personas que nunca han tenido esas oportunidades» (organización «Religiosa Popular», ubicada en Caracas, con 42 años de fundada).

La participación en lo público y la interacción social resultan substanciales para entretener acuerdos; no hay que olvidar que las discusiones, debates públicos abiertos, el cabildeo, la movilización pública, el seguimiento y control de las políticas y programas de salud pueden contribuir a la construcción de marcos institucionales que impulsen, incentiven y promuevan capacidades, o simplemente, generen bienestar a través de la satisfacción de las necesidades de las personas.³ Una de las formas encontradas por estos ciudadanos para fortalecer su faceta de agente racional es interactuando con el Estado en sus diferentes representaciones:⁴ nacional, estatal, municipal o local. Esa interacción no implica necesariamente la toma de decisiones, pero sí la articulación de canales de comunicación, utilizando las instancias constitucionales y legales, las cuales propician la discusión de los problemas y la resolución de los conflictos. El seguimiento y control de las políticas y programas de salud, a través del ejercicio de la contraloría social, en las diferentes variantes mostradas (subvencionada por los entes públicos nacionales, regionales o locales, o sin tutelaje alguno por parte del Estado), es una vía para fomentar las capacidades. Este mecanismo les ha permitido, de una forma u otra, incidir en su entorno inmediato y convertirse en factores de cambio para mejorar su calidad de vida y la de los otros.

Independientemente de la libertad con la que actúen (vista desde su vinculación o sujeción a los entes gubernamentales), estos ciudadanos, a través de su acción colectiva, han logrado incidir positivamente en la efectiva realización del derecho a la salud, participando en la construcción, evaluación y gestión de los asuntos públicos. Los entrevistados asumen sus acciones como una forma de fortalecer las capacidades institucionales, bien sea para adecuar los marcos legales, las políticas y la prestación de servicios, o para mejorar los resultados sanitarios, aumentar la disponibilidad de información y el efectivo ejercicio del Derecho. Para muchos de ellos, el ejercicio de la corresponsabilidad ciudadana, establecido en la Constitución de 1999, coadyuva a la adquisición de funcionamientos que constituyen capacidades importantes en la defensa del Derecho y que se vinculan con el cumplimiento de metas más amplias e incluso inespecíficas como la realización efectiva del derecho.

En clave *seniana*, las capacidades son las libertades que le permiten a una persona hacer cosas de una manera efectiva: «lo que pueden permitirse hacer, lo que tienen los instrumentos para hacer. Y eso depende de su riqueza, de su educación, del tipo de sociedad en que usted viva» (Sen, 2010: 61). Al valerse de mecanismos formales para hacer reivindicar sus derechos, estos entrevistados utilizan lo institucional para viabilizar sus oportunidades y hacerlas reales, lo cual incrementa su libertad de acción y, por ende, su

³ Esta discusión la desarrolla, ampliamente y con profundidad, Amartya Sen en el capítulo VI de su obra *Desarrollo y Libertad* (2000).

⁴ Se está usando el concepto de representaciones en el sentido dado por Emile Durkheim, de conceptos o categorías propias del «sentido común», esto es, producidas colectivamente y que constituyen parte del bagaje cultural de una sociedad.

libertad de elegir. El diálogo y el debate, sobre todo el primero, son los principales mecanismos con los que cuentan estos ciudadanos para relacionarse, tanto con sus pares como con los entes públicos, en la promoción y defensa de sus derechos. En algunos casos, al generar espacios de discusión han visibilizado los problemas y encontrado oportunidades para hacer efectivos sus derechos.

Son varias las referencias de casos en los cuales los decisores de políticas públicas del sector salud han tenido que modificar medidas que afectaban el interés público o dictar medidas inmediatas para resolver problemas. Un ejemplo citado fue el lograr que, después de múltiples encuentros y desencuentros, mejorara el acceso a tratamientos, servicios y medicamentos muy específicos, con su consecuente reconocimiento, por parte del Estado, como actores válidos para interactuar en las negociaciones en curso. Ese ejercicio de la capacidad de agencia ha permeado las instancias gubernamentales e incidido en procesos de cambio que generaron políticas de salud legítimas, consultadas y discutidas con diferentes sectores. Producto de sus argumentaciones y prácticas democráticas en el espacio público, se identificaron necesidades, a la luz de los derechos formales; se priorizaron acciones y se tomaron decisiones en beneficio de colectivos, con interés en el tema.

El hilo argumental que se viene siguiendo permite afirmar la existencia de un círculo virtuoso entre los acuerdos sociales y la expansión de la libertad. Los acuerdos contribuyen al acrecentamiento de las libertades y las capacidades individuales; mientras que el ejercicio de la libertad individual, al permitir un «mayor desarrollo de capacidades», impacta en la vida de las personas y les proporciona ciertas ventajas, lo que «permite que la acción individual intervenga en la mejora de los acuerdos sociales» (Pereira, 2006:40). La agencia es un elemento instrumental que refleja la libertad que tienen los ciudadanos para hacer aquellas cosas que afectan su vida o la de los otros; ahora bien, aspectos como el contexto social y económico o los factores individuales pueden potenciar o limitar sus capacidades. Es en este sentido, que los entrevistados, a través de sus organizaciones e incluso, de forma personal, enfrentan por igual a restricciones económicas y político institucionales; siendo el caso, que, las sociales, aparecen menos frecuencia en sus declaraciones.

Todas las organizaciones «Religiosa-popular» y un elevado número de las «Defensoras» identificaron sus limitaciones como de orden económico-financiero. En su totalidad, prestan servicios de salud a cambio de una muy baja contraprestación, lo que dificulta el retorno para costear los sueldos del personal y comprar tanto medicamentos como equipos. Para tratar de contrarrestar esta situación, acuden a las donaciones de particulares o a los convenios con el Estado, para que este pague el sueldo de los profesionales; así, logran subsistir y cumplir con su objeto social. Por su parte, las organizaciones «Defensoras» y la mayoría de las «Comunitarias» acusan como una de sus grandes limitaciones —además de las de orden económico— las «político-institucionales», que, entre otros aspectos, se

traduce en falta de información adecuada para planificar, establecer acuerdos que mejoren los servicios y acrecienten los derechos. Las restricciones sociales son mencionadas, sobre todo, por las «Promotoras». Las tensiones coyunturales, como el clima de crispación política que vive el país, pueden vulnerar sus intereses y alejarlos de sus objetivos. En función de ello, han ideado prácticas y estrategias para construir identidades y valoraciones comunes, con su entorno y allegados, a través de la participación y solidaridad, independientemente de las posiciones políticas que pudieren existir en su seno.

A manera de cierre

El verdadero agente es el que logra impactar en su entorno, bien a través de su esfuerzo individual o asociado con otros. En la investigación presentada, los entrevistados, más allá de las limitaciones que enfrentan, provocan cambios positivos para contribuir al acrecentamiento de las capacidades ciudadanas, dándoles voz a los que no la tienen, defendiendo sus derechos y proveyéndoles de servicios y bienes en salud. Reconocen que aun cuando no siempre es factible obtener resultados favorables, el proceso para lograrlo es significativo. Sus prácticas ciudadanas, expresadas en acciones como la prestación de servicios de salud y la reivindicación del derecho que la garantiza, dejan entrever un compromiso que va más allá de las formas de asumir responsabilidades o superar las limitaciones que se les presentan, al contribuir con el incremento de su propia autonomía y libertad, y la de otros; para lograrlo, establecen arreglos sociales básicos que se han traducido en cambios significativos en su entorno y campos de acción. Este ejercicio marca una manera de abordar la ciudadanía como ruta alternativa, que va más allá del concepto de bienestar, lo que, aunque pueda verse disminuido producto de sus elecciones, se concreta en la procura de una libertad más amplia, que permite obtener no solo los funcionamientos básicos en salud sino también en autonomía. Para ello, trabajan con el Estado, en tanto principal responsable de los derechos sociales y, específicamente, el de la salud. O sin él.

Referencias bibliográficas

- Alkire, Sabina** (2005). «Subjective Quantitative Studies of Human Agency», en *Social Indicators Research*, vol.74. pp. 217-260. Disponible en: www.ophi.org.uk. Consultado el 1 de diciembre de 2014.
- Alkire, Sabina y Séverine Deneulin** (2009). «El enfoque del desarrollo humano y las capacidades», en Séverine Deneulin y Lila Shahani, ed., *An introduction to the human development and Capability approach Freedom and Agency*. pp. 22-48. Disponible en: www.escuelapnud.org. Consultado el 1 de diciembre de 2014.
- Alsop, Ruth., M. Bertelsen y J. Holland** (2006). *Empowerment in Practice from Analysis to Implementation*. Washington DC, The World Bank. Disponible en: www.siteresources.worldbank.org/. Consultado el 1 de diciembre de 2014.
- Duhart, Daniel** (2006). «Ciudadanía, aprendizaje y desarrollo de capacidades», en *Persona y Sociedad*, vol. XX. n° 3. pp. 113-131. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. Disponible en: www.pysuah.co-op.cl. Consultado el 13 de marzo de 2013.

Hernández, Ángel y Zouleyma Escala (2011). *Enfoques de la capacidad y el desarrollo humano. Origen, evolución y aplicaciones*. Caracas. Pnud.

Pereira, Gustavo (2006). «Capacidades individuales y capacidades colectivas», en *Sistema. Revista de ciencias sociales*, 2006, n° 195, pp. 35-52. Madrid. Fundación Sistema. Disponible en: <http://bddoc.csic.es>. Consultada el 15 de julio de 2014.

Pick, Susan y Carolina Ruesga (2006). «Agencia personal, empoderamiento agentico y desarrollo humano: una perspectiva empírica». Ponencia presentada en la «Primera Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre el Enfoque de las Capacidades Humanas», Universidad Iberoamericana. Ciudad de México. 3-4 de julio. Disponible en: www.imifap.org.mx. Consultado el 15 de febrero de 2010.

Pick, Susan, Jenna Sirkin, Isaac Ortega, Pavel Osorio, Rocío Martínez, Ulises Xocolotzin y Martha Givaudan (2007) «Escala Para Medir Agencia Personal y Empoderamiento (ESAGE)», en *Interam. j. psychol.*, vol.41, n° 3, pp. 295-304. Disponible en: pepsic.bvs-psic.org.br. Consultado el 15 de febrero de 2010.

Ruiz Olabuenaga, José y María Antonia Ispizúa (1989). *La descodificación de la vida cotidiana: Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao, Universidad de Deusto.

Samman, E. y M. E. Santos (2009). *Agency and Empowerment: A Review of Concepts, Indicators and Empirical Evidence*. University of Oxford. Disponible en: www.ophi.org.uk. Consultado el 1 de diciembre de 2014.

Sen, Amartya (2010). «Suprimir las injusticias en todas Partes del mundo», en *Philosophie Magazine*, n° 44, noviembre de 2010. Francia. Entrevista realizada por Martin Legros [Trad. R.A.]. pp. 58-63. Disponible en: www.alcoberro.info/pdf/sen3.pdf. Consultado el 14 de noviembre de 2013.

Sen, Amartya (2004). «Reanalizando la Relación entre Ética y Desarrollo», conferencia dictada en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. 24 de enero. Disponible en: <http://www.etnor.org/doc/Sen-etica-y-desarrollo.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2015.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Editorial Planeta.

Sen, Amartya (1999). *La libertad individual como compromiso social*. Ecuador, Editorial Abya-Yala. Ildis.

Urquijo Angarita, Martín Johani (2007). «El enfoque de las capacidades de Amartya Sen: alcance y límites». Tesis doctoral presentada en la Universidad de Valencia. Servei de Publicacions. Disponible en electrónico en: www.tesisenxarxa.net/. Consultado el 19 de noviembre de 2009.

Urquijo Angarita, Martín Johani (2004). «La ciudadanía democrática y el Ciudadano como agente», en *Cibionte*. 2004, n° 6, pp.1-15, Cali, Universidad Autónoma del Occidente. Disponible en: www.dali.uao.edu.co. Consultado el 22 de julio de 2011.

Valladares Riveroll, Liliana (2011). «Autonomía, agencia y empoderamiento: el papel de las prácticas educativas interculturales». Ponencia presentada en el XII Congreso de teoría de la educación, Universidad de Barcelona, pp. 1-123. Disponible en: www.cite2011.com. Consultado el 1 de diciembre de 2014.

Valles S., Miguel (2002). «Entrevistas cualitativas», en *Cuadernos metodológicos*, n° 32, pp. 7-177. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

La formación de los docentes y su impacto en las desigualdades educativas en Ecuador*

MARIANO HERRERA**
MARIELSA EMILIA LÓPEZ pp. 57-81

Resumen

Mucho se ha discutido en América Latina acerca de si las desigualdades educativas son estructurales o si, por el contrario, pueden ser superadas a través de políticas educativas focalizadas. La tesis del artículo es que las desigualdades educativas no son fatalismos ni determinismos sociales inevitables. Se pretende argumentar que, en Ecuador, las desigualdades en educación podrían ser atribuidas a falencias en la formación específica de los docentes y, en consecuencia, si se actúa sobre la formación inicial, podrían superarse muchas de las carencias de los alumnos más desfavorecidos. Es por ello que se plantea la necesidad de que los currículos de las universidades de formación docente incluyan competencias profesionales y herramientas especializadas que les permitan a los futuros profesionales ofrecer oportunidades eficaces a los alumnos provenientes de los estratos de menor capital cultural.

Palabras clave

Desigualdades educativas / Desempeño docente / Formación docente

Abstract

Much has been discussed in Latin America about whether educational inequalities are structural or, if on the contrary, they can be overcome through targeted educational policies. The thesis of the article is that educational inequalities are not fatalisms or inevitable social determinisms. It is intended to argue that, in Ecuador, inequalities in education could be attributed to shortcomings in the specific training of teachers and, consequently, if with improvements on initial training, learning outcomes of the disadvantaged students are improved as well. That is why the need arises for the curricula of the teacher training colleges to include professional skills and specialized tools that allow future professionals to offer effective opportunities to students from the lower cultural capital strata.

Key words

Educational inequalities, teacher performance, teacher training

* Este artículo forma parte del proyecto de reflexión: Fortalecimiento de la formación docente en Ecuador, de cuyo desarrollo fuese publicado otro de sus aspectos en el número anterior de esta revista (*Cuadernos del Cendes* n° 96), bajo el título: «Bases para una educación exitosa en provincias con alto porcentaje de pobreza».

** M. Herrera: PhD en Ciencias de la Educación. Docente-investigador de la Universidad Nacional de Educación, Ecuador.

Correo-e: mariano.herrera@unae.edu.ec

M.E.López: PhD en Ciencias de la Educación. Docente-investigadora de la Universidad Nacional de Educación, Ecuador.

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

Introducción

El presente trabajo se centra en la relación entre desigualdades educativas y el desempeño y la formación de los docentes. Se pretende argumentar que, en Ecuador, se puede asociar el factor docente con los resultados educativos, tanto en indicadores de cobertura y egreso como de niveles de aprendizaje de los alumnos de Educación Básica y Bachillerato.

El razonamiento que se sigue es que los resultados de aprendizaje tienen consecuencias en indicadores tales como prosecución y tasas de graduación. Es decir, se parte de que a mejor promedio de aprendizaje existe una mayor posibilidad de culminación de los estudios en cada uno de los niveles del sistema educativo y que uno de los factores que influye en el aprendizaje es el desempeño del docente. A su vez, se argumenta que la formación inicial de este puede considerarse como uno de los factores que influyen en el ejercicio de su profesión. Si bien la información disponible no permite establecer una correlación estadística entre desempeño y formación inicial de los docentes, el presente trabajo contribuye a apuntar las consecuencias que esta última tiene sobre la actuación docente, sin con ello ignorar que son muchos los factores que pueden asociarse a esta.

En Ecuador un porcentaje muy elevado de la población en edad escolar (96,3 por ciento) accede a la Educación General Básica (Ineval, 2016). Dentro de este porcentaje se encuentra también la población en edad escolar de los estratos socio-económicamente más vulnerables.

Los costos de oportunidad que más afectan a los estratos sociales más vulnerables, están cubiertos, en buena medida, por políticas sociales asociadas al sistema educativo. Estos factores, externos a la docencia y que podrían llamarse estructurales –tales como el transporte escolar gratuito y el programa de alimentación escolar– actualmente garantizan el acceso y la permanencia en la escuela de casi toda la población en edad escolar, es decir desde los 6 hasta los 15 años de edad.

Sin embargo, dentro del sistema educativo ecuatoriano se siguen produciendo desigualdades en términos de cobertura, tasa de egreso y aprendizajes de los alumnos más vulnerables.

Las desigualdades en los aprendizajes se observan tanto entre niveles o grados como entre estratos sociales en el mismo nivel o grado. Es decir, los promedios en las pruebas de aprendizaje disminuyen en la medida en que aumenta el nivel o el grado, es decir, los promedios de 4° grados son superiores a los de 7° y estos, a su vez, son superiores a los de 10°. Y, desde otra perspectiva, en un mismo grado, los promedios de los estratos socio-económicamente más vulnerables también son inferiores a los de los estratos más favorecidos.

La pregunta que se intenta responder con este artículo sería, entonces, ¿por qué?, ¿qué sucede al interior del sistema, de las escuelas y de las aulas para que estas desigualdades se sigan produciendo?

Para contestar esta pregunta la metodología utilizada consistió en explorar dos tipos de fuentes de información. En primer lugar, se consultaron las bases de datos Cima/BID con las tasas de graduación por quintiles y nacionales del Ecuador, y, en segundo lugar, se accedió a las bases de datos de las evaluaciones de los estudiantes que realiza en Ecuador el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) mediante las pruebas «Ser estudiante» aplicadas a una muestra nacional de alumnos de 4° 7° y 10° año de Educación General Básica (EGB) y las pruebas «Ser bachiller», aplicadas a todos los alumnos al culminar el Bachillerato General Unificado (BGU), es decir la Secundaria. En ambos niveles las pruebas cubren las áreas de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. También se recurrió a la base de datos con los resultados de la prueba «Ser maestro» aplicada a cerca de 150.000 docentes de todas las áreas y niveles del sistema educativo ecuatoriano.

A partir de esta información se planteó el argumento de que uno de los factores que pudiera estar incidiendo de manera importante en las desigualdades educativas en Ecuador se relaciona con la formación inicial de los docentes, además por supuesto de otras variables que también influyen tales como los factores socio-económicos de las familias y el nivel educativo de la madre.

Luego de esta argumentación se llega a la conclusión de que es necesario hacer estudios más concluyentes que validen la relación entre el desempeño de los docentes y su formación inicial. Pero que es indudable que existen carencias en dicha formación para atender de manera más especializada a los alumnos más vulnerables.

Dentro del presente artículo se presenta en primer lugar un estado del arte sobre la relación entre los elementos que nos interesa destacar, a saber: la relación entre el desempeño de los docentes, su formación inicial y las desigualdades educativas. Luego se muestran las desigualdades en cobertura y graduación en el sistema educativo ecuatoriano, las desigualdades entre sectores geográficos y sociales, la desigualdad en los resultados de aprendizaje, la discusión y finalmente las conclusiones.

Estado del arte

Toda la tradición de la investigación acerca de las escuelas eficaces muestra que existen escuelas y docentes que logran que sus alumnos, provenientes de familias con escaso capital cultural, alcancen los mismos resultados que los que están en escuelas que atienden a poblaciones de capital cultural más alto (Herrera y López, 1986; Murillo *et al.*, 2007). Es el concepto de valor educativo agregado que consiste en determinar el aporte de la educación escolar al lograr que escuelas que atienden alumnos provenientes de familias con bajo capital cultural alcancen niveles superiores al esperable en promedios de pruebas equivalentes aplicadas a alumnos y escuelas equivalentes. Y el esperable es el promedio alcanzado por alumnos del mismo capital cultural, en la mayoría de las escuelas que atiende ese sector socio-económico.

Este valor agregado se logra *ceteris paribus*, es decir con control de que todas las demás variables sean iguales. Entre ellas, las características de los docentes en términos de su origen social y su nivel de formación. De modo que lo que varía y que se asocia a la diferencia entre los resultados de aprendizaje de los alumnos de los docentes de escuelas eficaces y el resto de los docentes de otras escuelas, es efectivamente su desempeño, su práctica profesional en el aula (Martínez, 2015). Y por lo tanto, destaca aquí la importancia de las competencias y herramientas profesionales que domina que a su vez pueden atribuirse, a su formación inicial, a su formación continua y al aprendizaje por experiencia. De modo que, la formación inicial manifiesta tener impacto en el desempeño.

En un estudio realizado en Venezuela (Herrera, López y Regnault, 2000), se les preguntó a los docentes si efectivamente habían recibido en su formación universitaria algunas de las competencias especializadas requeridas por la especificidad de la profesión. Más del 60 por ciento de los encuestados respondió que había recibido una formación deficiente o inexistente en temas relacionados con trabajar con alumnos repitientes, o con alumnos en extrema pobreza y para enfrentar situaciones de violencia en el aula o en la escuela. A las preguntas relacionadas con temas más generales relacionados con la especialidad, 47 por ciento respondió haber recibido deficiente o nula formación para el manejo de grupos (control de disciplina) y 40 por ciento afirmó no haber recibido formación especializada en motivación para despertar el interés de los alumnos. Así, puede postularse que, la formación inicial en técnicas o herramientas especializadas para las especificidades del oficio puede influir en el desempeño docente, especialmente si su presencia en los planes de estudio es débil o inexistente.

En un estudio acerca de los docentes en América Latina (Falus y Godberg, 2011) se infiere acerca de los conocimientos y competencias en los que los docentes expresan estar menos preparados. Según el estudio mencionado, esa expresión podría dar cuenta de «... la distancia que existe entre lo que la preparación que brinda la formación inicial y las expectativas previas al comenzar la actividad en relación con los verdaderos desafíos que deben enfrentar en la práctica» (Falus y Goldberg, 2011:24).

El mismo estudio señala que los tópicos en los que los docentes opinan requerir mayor demanda son: manejo disciplinario del aula, contenidos de áreas como matemáticas y, con especial énfasis, capacitación para trabajar con alumnos de bajo rendimiento. Los autores sintetizan el problema de la siguiente manera:

El énfasis puesto en la necesidad de capacitación para trabajar con alumnos de bajo rendimiento, que seguramente acarrea una dosis importante de frustración en los docentes, pareciera estar reflejando la emergencia de un fenómeno cualitativo y cuantitativamente importante que los docentes no saben cómo abordar (Ibídem).

Y señalando la relación entre este fenómeno con la necesidad de que los docentes dominen competencias para trabajar con alumnos de bajo rendimiento, los mismos autores afirman que:

...es importante mencionar que la formación inicial no pareciera 'preparar' a los futuros maestros a enfrentar esta problemática. De hecho el mayor porcentaje de docentes que considera muy importante recibir apoyo para trabajar con alumnos de bajo rendimiento se registra entre los de mayor formación (estudios de nivel superior y formación pedagógica) (Ibídem).

Si se sabe que los alumnos de bajo rendimiento en su mayoría pertenecen a los estratos de bajo nivel socio-económico y capital cultural, podemos argumentar que existen razones para pensar que las competencias profesionales que requiere la práctica educativa para situaciones tan específicas como cuantitativamente importantes, como los son las que se necesitan para lograr mejores niveles de aprendizaje en dichos alumnos, no están siendo parte de la formación inicial recibida por esos docentes.

Lo anterior refuerza que se pueda postular, vistos los resultados de desempeño en cuanto al dominio del contenido de la asignatura que dictan, que es probable que existan lagunas en la formación docente y esto termina favoreciendo aquellos alumnos cuyo capital cultural familiar es capaz de sustituir o subsanar los vacíos de la educación formal en EGB y BGU. Tales lagunas en la formación docente, a su vez perjudican a los alumnos que dependen de un desempeño eficaz de sus maestros.

Las razones por las que existen esas lagunas han sido analizadas por numerosos estudios y resumidas en un informe de Unesco en los siguientes 4 aspectos:

1. Bajo nivel de formación al ingresar a estudios pedagógicos.
2. Débil calidad de los programas de formación.
3. Formación sin especialización para trabajar con sectores desfavorecidos.
4. Insuficiente regulación de los programas de formación (Portales, 2015).

Si los maestros son el factor más importante para el aprendizaje de los alumnos —una vez en la escuela— y si los resultados educativos muestran que quienes menos aprenden son los más vulnerables, habría que preguntarse qué tienen que saber y saber hacer los maestros para lograr que también aprendan los alumnos pertenecientes a los estratos de menor capital cultural. Este asunto está relacionado con los puntos 2 y 3 mencionados por Portales (2015) en la cita anterior.

El punto número 1: la débil formación de quienes ingresan a la formación docente es un factor conocido de larga data y que constituye sin duda una dificultad para las universidades que forman docentes. Sin embargo, no es una situación nueva por lo cual se esperaría que existieran políticas académicas en las instituciones de educación superior con carrera de educación que compensaran las carencias iniciales.

Los puntos 2 y 3 se refieren específicamente a aspectos que afectan la calidad educativa y que están directamente relacionados con la formación docente, su pertinencia y su especialidad profesional. Y son precisamente los que se consideran en el presente trabajo. El punto número 4 señalado por Portales remite a la necesidad de que el Estado evalúe la adecuación de los programas de formación docente, reforzando la idea de que este factor es central para la mejora de la calidad de la educación, especialmente para el logro de una mayor equidad y una disminución de las desigualdades en los niveles de aprendizaje con sus repercusiones en las tasas de graduación de los distintos niveles, a saber EGB y BGU.

Otro estudio que abarca a varios países latinoamericanos también se refiere al peso que recae sobre la formación inicial de los docentes. Una de las conclusiones del estudio se expresa en los siguientes términos: «Los resultados encontrados confirman que los conocimientos de los docentes son un elemento clave para promover el desarrollo cognitivo y socioafectivo de los estudiantes» (Martínez, 2015: 387). Esta conclusión implica que se recomiende invertir en una mejora de la formación del docente y de su desarrollo profesional.

Es claro que existen muchos otros factores que influyen en el desempeño docente, además de su formación inicial. Entre ellos podemos mencionar, los incentivos para estudiar la carrera de educador, el estatus social y el prestigio de la profesión, el clima escolar en la institución en la que trabajan, las perspectivas de carrera, entre otras. Este estudio no pretende considerar esos factores sino centrarse en la formación universitaria como uno de los elementos que inciden de manera considerable en su ejercicio profesional. Pretende argumentar que existen elementos que indican que se requiere una formación inicial más especializada y acorde con las especificidades de la práctica profesional de los docentes. Tal y como ya ha sido demostrado: «...la efectividad de los maestros es el factor predictor más importante en la escuela del aprendizaje de los estudiantes» (Saber, 2012:1).

Y, como se ha destacado, uno de los factores que puede ser asociado a la profesionalidad de los maestros es su formación inicial, pero junto con ello hay que considerar lo que concluyen Treviño, Villalobos y Baeza (2016), a saber, que a pesar de que los años de formación tanto inicial como continua de los docentes se han venido incrementando en América Latina, ello no ha redundado en una mejora de sus prácticas de aula.

Todo lo anterior tiene la intención de argumentar que es posible disminuir las tasas de desigualdad educativa, tanto en los indicadores de resultados de aprendizaje como lo son los promedios en las pruebas de aprendizaje, como en los indicadores de egreso, si se logra incidir en la mejora de la formación profesional de los docentes. Esto quiere decir que, si se lograra ofrecer a los futuros docentes, en el transcurso de su formación inicial, competencias específicas y especializadas para lograr aprendizajes de calidad en las poblaciones más vulnerables, es probable que estas alcancen promedios de aprendizaje y tasas de graduación que se asemejen a sus pares de estratos sociales más favorecidos.

De tal manera que se plantea que el capital cultural familiar de los alumnos de los niveles básicos del sistema educativo no son fatalismos sociales. La educación puede funcionar como un contrapeso de esas desigualdades si las escuelas y los docentes, en particular, logran que los alumnos provenientes de familias con bajo capital cultural alcancen los mismos resultados que aquellos que provienen de familias con elevado capital cultural. De eso trata la igualdad de oportunidades educativas. Si esto no fuera posible, se pierde el sentido de la masificación educativa, puesto que se partiría del postulado de que la educación es impotente en términos de equidad e igualdad de oportunidades.

Primera parte. Desigualdades en cobertura y graduación

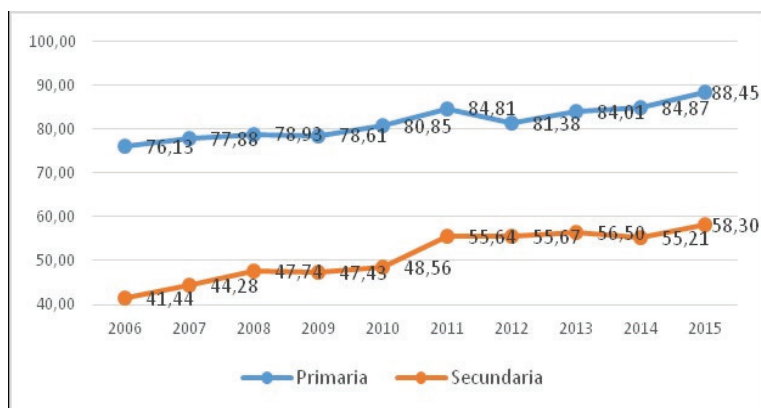
Desigualdades en las tasas de graduación

En esta primera parte se analizarán los indicadores de desigualdad en las tasas de graduación de los alumnos ecuatorianos. Es decir, la proporción de niños en edad de haber culminado cada una de las etapas educativas que efectivamente culminaron. Se presentan las tasas de culminación de primaria y secundaria. La tasa de graduación de educación primaria es el porcentaje de estudiantes de 12 a 14 años de edad, que se gradúan de primaria para cada año seleccionado. La tasa de graduación de educación secundaria es el porcentaje de estudiantes de 18 a 20 años de edad que se gradúan de secundaria alta para cada año seleccionado. Para este análisis se accedió a las bases de datos Cima/BID.

El gráfico 1 permite observar la evolución de las tasas de graduación de educación primaria y secundaria desde el año 2006 hasta el 2015.

Gráfico 1

Serie cronológica de las tasas de graduación de Primaria y Secundaria. Ecuador 2006-2015



Fuente: elaboración propia con base en Cima-BD

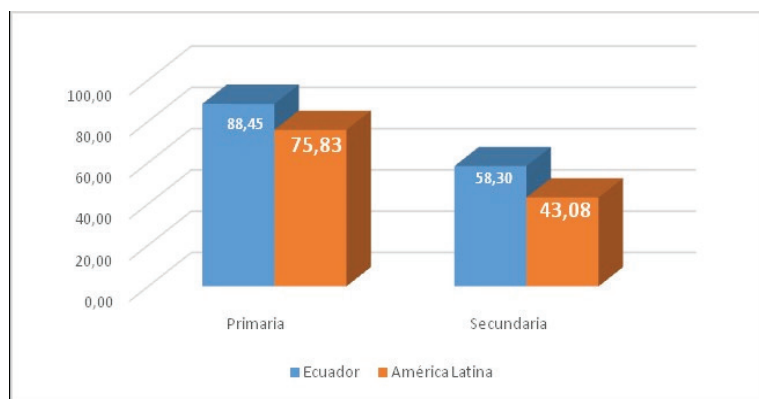
Se puede constatar que se ha incrementado considerablemente el porcentaje de graduados en primaria. En 10 años el aumento ha sido de 12,32 por ciento. En el caso de secundaria el aumento en 10 años en la tasa de graduación ha sido de 16,86 por ciento. No obstante, puede apreciarse que para el año 2015, aún existe una brecha de 30,15 por ciento entre la tasa de graduación de primaria con respecto a la de secundaria. Esa misma brecha era de 34,69 en 2006. Si bien la disminución de la brecha es de 4,54 por ciento, es importante resaltar que, en 2015, más del 40 por ciento de los jóvenes entre 18 y 20 años de edad, no culminaron sus estudios de secundaria.

Si bien las cifras de Ecuador pueden preocupar por la brecha entre los dos niveles educativos y por el hecho de que una proporción tan elevada de jóvenes entre 18 y 20 años de edad no hayan culminado la secundaria, la comparación con la región latinoamericana permita ser quizás más optimista.

En el gráfico 2 se puede constatar que Ecuador presenta proporciones más elevadas que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) en las tasas de graduación de educación primaria y secundaria. En efecto, el promedio en la tasa de graduación de primaria en ALC es de 74,83 por ciento, es decir una diferencia de -10 por ciento con respecto a esa misma tasa en Ecuador. En el caso de secundaria, la tasa de graduación de ALC es de 43,08, es decir más de 15 por ciento menos que la tasa en Ecuador. A pesar de los avances de Ecuador comparados con otros países de la región, las desigualdades en la tasa de graduación siguen siendo un asunto a atender.

Gráfico 2

Tasa de graduación por niveles. Ecuador vs. América Latina y el Caribe (2015)



Fuente: elaboración propia con base en Cima-BD

Desigualdades entre sectores geográficos y sociales

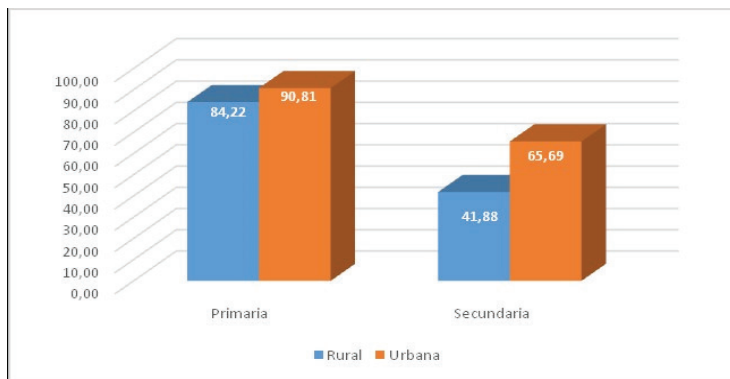
Es necesario también comparar las desigualdades en Ecuador entre sectores geográficos y sectores socio-económicos. El gráfico 3 permite observar las diferencias en las tasas de graduación entre el área rural y el área urbana.

Se observa que la tasa de graduación de primaria presenta una diferencia de poco más de 6 por ciento entre el área urbana y el área rural. En este caso, la escasez de docentes con poca especialización para trabajar con los alumnos más pobres y, en muchos casos quichua parlantes, podría ser uno de los factores a considerar para explicar la diferencia.

En el caso de la tasa de graduación de secundaria la desigualdad es bastante más considerable. En el área urbana la tasa es de 65,69 por ciento y en el área rural es de 41,88 es decir casi 24 por ciento menos. Casi 60 por ciento de los jóvenes entre 18 y 23 años de edad del área rural en Ecuador no pudieron culminar sus estudios de secundaria. Para el área urbana la proporción de jóvenes sin secundaria es de menos de 35 por ciento.

Gráfico 3

Tasa de graduación por nivel y por área. Ecuador (2015)

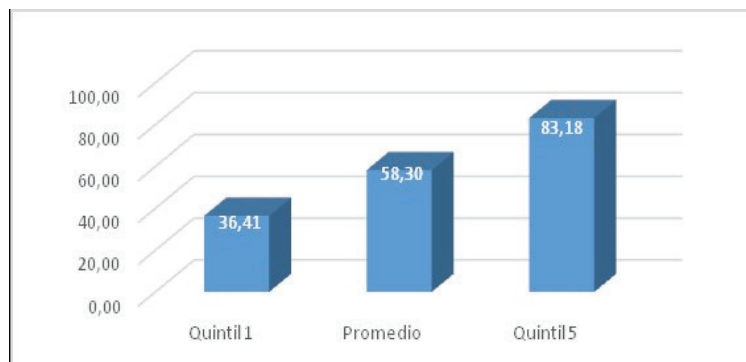


Fuente: elaboración propia con base en Cima-BD

Los más pobres se gradúan menos que el promedio nacional y mucho menos que los menos pobres. En efecto cuando se observan las desigualdades por nivel o estrato socio-económico, se puede constatar que el quintil 1, es decir el 20 por ciento más pobre, alcanza una tasa de graduación de secundaria de 36,41 por ciento. Esto es casi 12 por ciento menos que el promedio nacional de Ecuador y casi 52 por ciento menos que el quintil 5, es decir, el, 20 por ciento menos pobre. Estos datos indican que, cerca del 63 por ciento del quintil 1, no culmina sus estudios de secundaria (gráfico 4).

Gráfico 4

Comparación de la tasa de graduación de secundaria por estrato socio-económico Ecuador (2015)



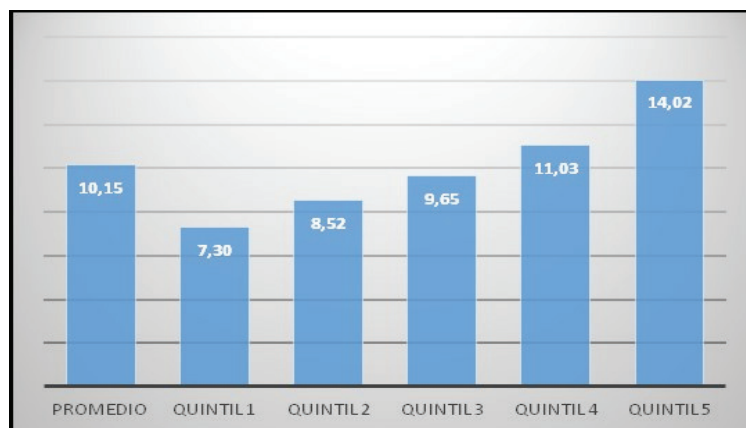
Fuente: elaboración propia con base en Cima-BD

La desigualdad en años de escolaridad también es muy amplia. Este indicador puede también proveer datos acerca de las desigualdades entre estratos socio-económicos. Y aquí, nuevamente, la falta de especialización de los docentes para atender las necesidades de los alumnos más pobres sería uno de los elementos importantes para explicar estas desigualdades.

El gráfico 5 muestra el promedio de años de escolaridad de la población ecuatoriana mayor de 25 años, tanto nacional como por quintil socio-económico.

Gráfico 5

Años de escolaridad promedio por habitante en Ecuador (2015)



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu).

Se observa que la población ecuatoriana de más de 25 años de edad alcanzó 10,15 años de estudio. Esto es EGB completa, que es la escolaridad obligatoria en Ecuador. También aquí se pueden ver las desigualdades socio-económicas. Vemos que el 20 por ciento perteneciente al quintil 1, con 7,3 años de escolaridad, alcanza 3 años menos que el promedio nacional y casi 7 años menos que el quintil 5 que alcanza 14,02 años de escolaridad promedio. También se observa que sólo a partir del quintil 4 se alcanzan 10 años de escolaridad, es decir 60 por ciento de la población ecuatoriana mayor de 25 años no alcanza la escolaridad obligatoria.

Esta primera parte permitió observar desigualdades en los resultados educativos en términos de tasa de cobertura y de graduación por niveles. Se puede destacar que, si bien Ecuador ha avanzado de manera considerable, las desigualdades sociales representan un reto que debe superarse. Es necesario diseñar políticas específicas para lograr disminuir esas situaciones de inequidad social en educación.

Lo primero que se requiere es que existan suficientes escuelas y cupos en las escuelas para los adolescentes en edad escolar, y que esas escuelas estén cerca de sus casas. Y lo segundo es que, una vez en los colegios, se garanticen las condiciones y las oportunidades de aprendizaje que eviten la inasistencia y alcancen niveles de aprendizaje suficientes para culminar con éxito, al menos hasta el bachillerato.

Segunda parte. Desigualdad en los resultados de aprendizaje

En la primera parte se analizó el problema de la desigualdad en las tasas de egreso o de graduación, cuyas desigualdades sin duda perjudican a los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

En esta segunda parte se analizarán las desigualdades en los resultados de aprendizaje. Para ello se tomarán en consideración los resultados obtenidos por los estudiantes ecuatorianos en las pruebas aplicadas por el Instituto de Evaluación Educativa (Ineval).

Los grados superiores alcanzan promedios más bajos que los grados inferiores. Esta desigualdad no es de carácter social sino puramente educativa se podría decir. Independientemente del sostenimiento de las escuelas y colegios, el rendimiento en promedio tiende a bajar en la medida en que los alumnos aumentan de grado.

En el gráfico 6 se observa que en EGB los alumnos de 4° grado obtienen un puntaje superior a los alumnos de 7° y de 10°. Esta realidad es la misma tanto en el caso de los alumnos de escuelas públicas como en el de los de escuelas privadas

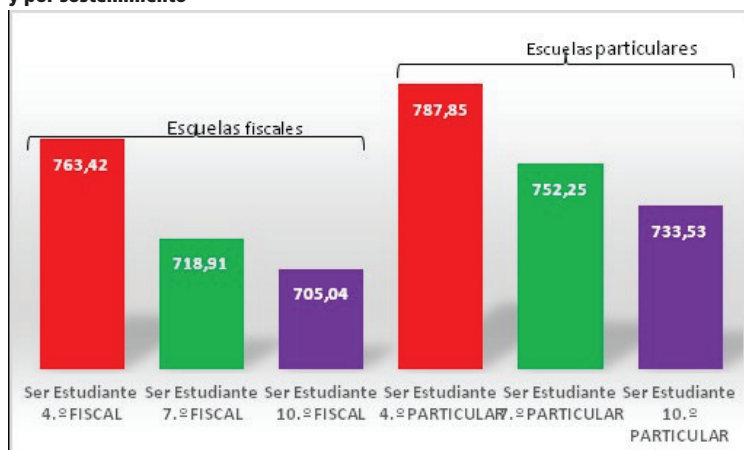
Estos datos obligan a preguntarse acerca de las causas de esta situación. ¿Por qué los alumnos de grados iniciales de la EGB alcanzan promedios superiores a los de los grados superiores? ¿Se debe a diferencias en la pedagogía, a cambios en la psicología de los adolescentes?, ¿se debe a aspectos relacionados con el currículo?

La desigualdad también se expresa en el tipo de sostenimiento de las escuelas y colegios. La información presentada en el gráfico hace también evidente que, además de la desigualdad entre los promedios por grado, en detrimento de los grados superiores, también existe una diferencia entre los promedios de las instituciones públicas y las privadas, en detrimento de las públicas. Como se sabe, en las escuelas públicas se atienden alumnos provenientes de los estratos socio-económicos más vulnerables (quintiles 1, 2 y 3), de modo que, una vez más se observa que mientras más pobre, menos aprendizaje. Es necesario estudiar de manera rigurosa las causas que explican estas diferencias, especialmente aquellas que dependen directamente de la acción de la escuela y de la acción pedagógica de los docentes.

Planteamos que la diferencia entre los aprendizajes de quienes asisten a los colegios privados y a las escuelas públicas puede deberse, entre otros factores, a que los docentes de las escuelas públicas con igual calificación que los docentes de las escuelas privadas tienen más dificultades para lograr rendimientos satisfactorios en sus alumnos. Tal y como se sostiene desde el inicio de este trabajo, la formación universitaria que reciben actualmente los docentes ecuatorianos no contempla las competencias y conocimientos profesionales que se requieren para trabajar eficazmente con los alumnos de menor capital cultural. Por lo que se requiere diseñar políticas y programas que aseguren que las condiciones que inciden directamente en la mejora de los aprendizajes de los alumnos provenientes de sectores socio-económicamente más vulnerables estén presentes en sus escuelas y en sus aulas y, en particular, aquellas condiciones que dependen de la formación inicial de los docentes.

Gráfico 6

Promedio general en las 4 áreas en las pruebas «Ser estudiante» por año y por sostenimiento

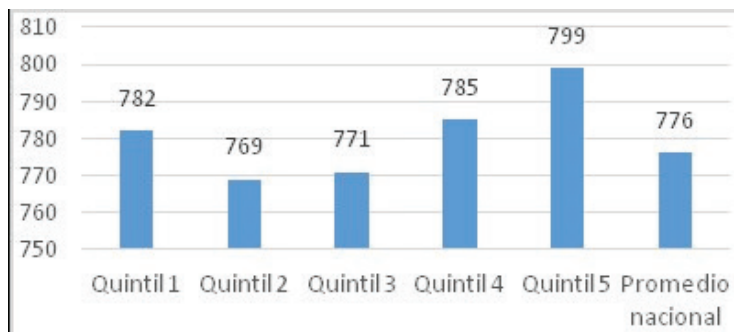


Fuente: elaboración propia con base en Base de datos «Ser estudiante» Ineval, 2017

Desagregando la información disponible, presentaremos 3 gráficos que permiten observar las desigualdades educativas en los 3 grados o años de EGB según los resultados en las pruebas «Ser estudiante» del año 2016, por quintiles socio-económicos.

Gráfico 7

Promedio global en la prueba «Ser estudiante» 4° grado EGB, año 2016

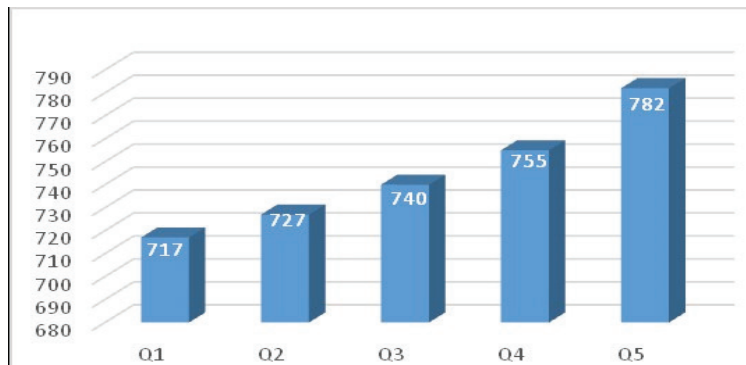


Fuente: Base de datos «Ser estudiante» 4° grado de EGB, año 2016

El gráfico 7 pone en evidencia que los quintiles 2 y 3 alcanzan un promedio global en las 3 asignaturas inferior al promedio nacional e inferior a los quintiles 4 y 5. Llama la atención que el quintil 1 alcanza un nivel superior al promedio y a los quintiles 2 y 3, pero inferior a los quintiles 4 y 5. Si bien este hecho no es frecuente, y valdría la pena indagar para determinar los factores que explican su existencia, no es menos cierto que los quintiles superiores (4 y 5) que agrupan a los estudiantes procedentes de medios socio-económicos más favorecidos alcanzan promedios superiores a la media nacional y a los promedios de los quintiles 1, 2 y 3, lo cual es un indicador indiscutible de desigualdad educativa.

Gráfico 8

«Ser estudiante» 7° EGB. Promedio global por quintiles (2016)



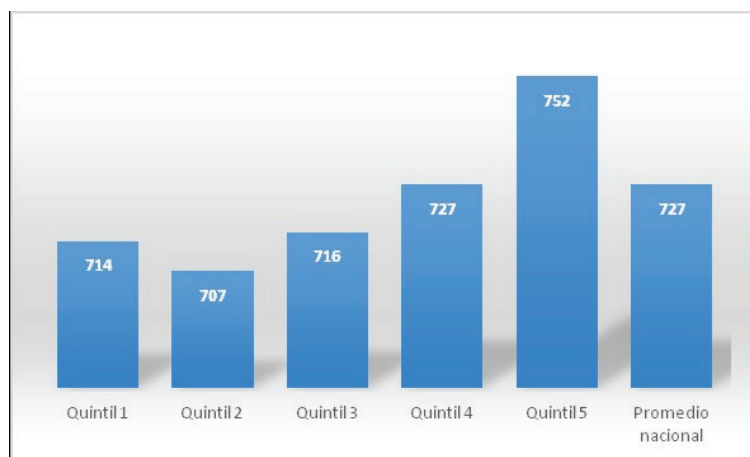
Fuente: Base de datos «Ser estudiante» 7° grado de EGB, año 2016.

Las pruebas «Ser estudiante» de 7° grado de EGB (gráfico 8) muestran una gradación de menor a mayor puntaje entre el quintil 1 y el quintil 5, lo que permite verificar una vez más las desigualdades en los resultados de aprendizaje relacionados con las desigualdades entre estratos socio-económicos.

El gráfico 9 permite observar que los estudiantes de 10° grado de EGB pertenecientes a los quintiles 1 y 2 alcanzan un promedio global inferior a la media nacional y a los quintiles 3, 4 y 5. Una vez más es necesario notar que el quintil 1 alcanza un promedio global superior al quintil 2, lo cual es también poco frecuente. No obstante, se mantiene la confirmación de que, a menor nivel socio-económico, menor el promedio alcanzado en las pruebas que evalúan los niveles de aprendizaje alcanzados por los alumnos.

Gráfico 9

«Ser estudiante» 10° EGB. Promedio global por quintiles

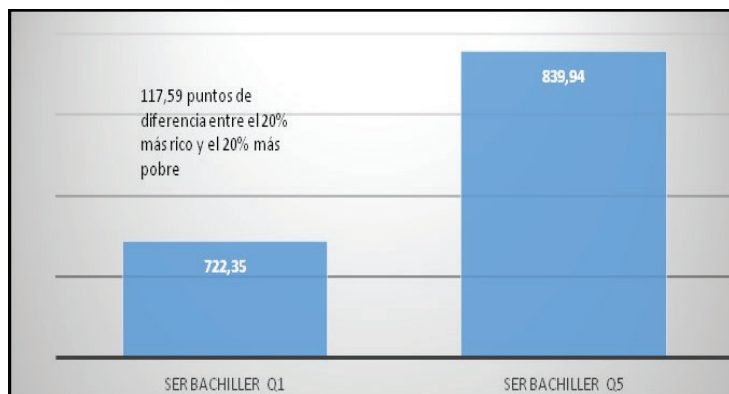


Fuente: Base de datos «Ser estudiante» 10° grado de EGB, año 2016

Las desigualdades que existen en EGB tienen consecuencias en la culminación del Bachillerato. En efecto, cuando se analizan los resultados de la prueba «Ser bachiller» por quintiles se obtiene que, entre el 20 por ciento menos pobre (Q5) y el 20 por ciento más pobre (Q1), la diferencia es de 117,59 puntos en detrimento del Q1 (gráfico 10).

Gráfico 10

Diferencia entre el promedio global en las pruebas «Ser bachiller»



Fuente: elaboración propia con base en Base de datos Ineval 2016.

Tercera parte. Discusión

¿Por qué el sistema educativo ecuatoriano presenta esta situación de desigualdades en las que se hace evidente que los estratos socio-económicos más favorecidos tienen mejores oportunidades y mejores resultados que los menos favorecidos? ¿Qué factores explican estas diferencias?

La teoría de la reproducción o el determinismo social

Una respuesta obvia y muy frecuente a la pregunta anterior es justamente que lo que más influye en los resultados y en el rendimiento escolar de los alumnos es su origen socio-económico y el capital cultural familiar, tal y como se entiende desde que el sociólogo francés Pierre Bourdieu introdujera tal concepto en su trabajo «La Reproducción» (Bourdieu y Passeron, 1970).

Pero justamente esa es la cuestión. ¿Por qué el sistema educativo produce esa diferencia entre los más vulnerables y los menos vulnerables, entre los estratos sociales más desfavorecidos y los menos desfavorecidos?

Según la teoría del capital cultural, la explicación estaría en que en la escuela se imitan los hábitos lingüísticos y otras formas de actuar y de comportarse de las clases dominantes. El conjunto de hábitos y de formas de comportamiento hegemónicos son llamados «habitus» en la teoría del capital cultural de Bourdieu. Según esta teoría, quienes pertenecen a las clases dominantes tienen prácticamente garantizado el éxito escolar, mientras que quienes pertenecen a las clases inferiores son discriminados por no compartir el «habitus cultural» dominante.

Esta explicación tiende a ser determinista. La teoría de la reproducción plantea que mientras existan clases hegemónicas la educación tiene pocas posibilidades de producir cambios que disminuyan las desigualdades sociales. Solo es capaz de reproducir las desigualdades al impedir el éxito escolar de las clases más vulnerables o populares. Estas no tienen posibilidades de tener éxito en la escuela porque el habitus hegemónico los discrimina de manera estructural y definitiva. Se sobreentiende que esta situación solo se solucionará cuando ocurra un cambio en la sociedad que desplace la hegemonía del capital cultural de las clases superiores.

Las nuevas orientaciones de la sociología de la educación señalan la necesidad de tener en cuenta otros factores tales como los que señalamos a continuación.

Factores educativos asociados al rendimiento escolar: la centralidad del docente

Múltiples estudios e informes de agencias internacionales (Unesco 2014a; Unesco, 2014 b; OEI, 2013) han mostrado evidencias de que el sistema educativo, la escuela y los docentes son los principales factores que permiten a los estratos más pobres de nuestras sociedades, disponer de las habilidades, competencias y conocimientos que les permiten salir de la pobreza e integrarse productiva y críticamente a la sociedad.

La evidencia cada vez más abundante y reciente, parece apuntar hacia los docentes como factor más importante para lograr el mejor aprendizaje en todos sus alumnos, independientemente de su origen socio-económico. Un estudio reciente contiene la siguiente afirmación:

(...) los trabajos de investigación realizados en los últimos 10 años han permitido reunir también nuevas evidencias que indican que, una vez que los niños ingresan a la escuela, ningún otro factor es tan importante como la calidad de los profesores (Bruns y Luque, 2014:5).

Sobre este asunto, como se afirma en la cita anterior existe abundante información según la cual los docentes son pues el factor clave que más influye en el aprendizaje de los alumnos (Bruns y Luque, 2014; Falaney, 2006; Berry *et al.*, 2009; Hoffman y Oreopoulos, 2006; Rockoff, Jacob, Kane y Staiger, 2011; Treviño, 2016). De modo que mientras mejor preparados estén los docentes, mejor será su desempeño y como consecuencia, mejor será el aprendizaje de sus alumnos. Es pues central disponer de información acerca de la forma en que los docentes llevan a cabo su cometido.

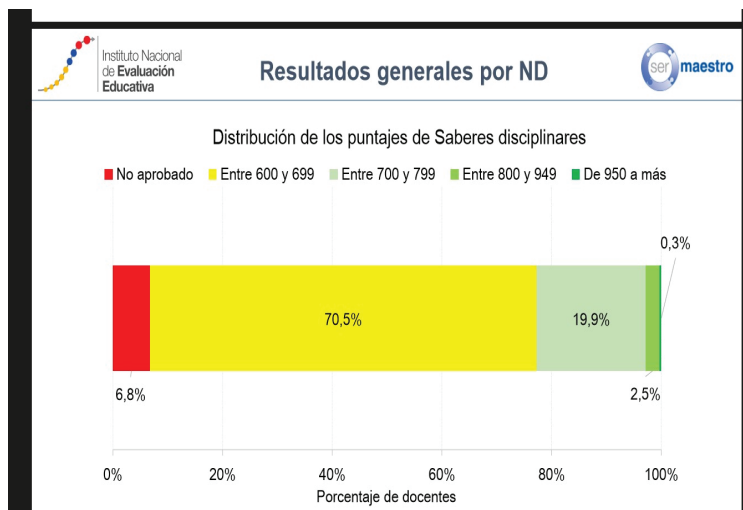
En Ecuador, el Ineval realizó una evaluación a poco más de 149.000 docentes en ejercicio, titulares de sus cargos. Este dato es importante porque la titularidad exige poseer un diploma universitario, es decir, todos los docentes evaluados son licenciados universitarios, con al menos 4 años de formación de tercer nivel. Se podría argumentar que el capital

cultural de los docentes es bajo debido a que su origen socioeconómico tiende a ser bajo, sin embargo si se considera que uno de los componentes esenciales del capital cultural es el número de años de escolaridad, se constata que el promedio de esta en los docentes ecuatorianos es muy superior al promedio de la misma en la población ecuatoriana y tres veces superior al quintil 1.

El gráfico 11 muestra los resultados de la evaluación. Se constata que 70,5 de los docentes evaluados obtienen una puntuación inferior a 700 puntos y casi 7 por ciento inferior a 600. Esa puntuación se considera deficiente y se refiere a los saberes que los docentes deben dominar para poder dar clases de sus materias.

Gráfico 11

Resultados de la evaluación



Fuente: Ineval

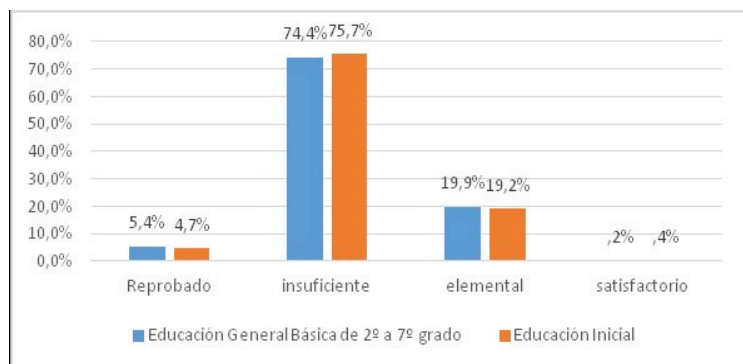
Según estos resultados, el desempeño de más de 3 de cada 4 docentes ecuatorianos no es satisfactorio y, por lo tanto, es difícil que logren los mejores aprendizajes en sus alumnos. Solo alrededor de 23 por ciento de los docentes ecuatorianos estarían en capacidad de lograrlo.

Para analizar con mayor precisión el nivel de desempeño según la prueba «Ser maestro», el gráfico 12 permite constatar que el porcentaje de docentes con nivel de desempeño elemental en Educación Primaria y en Educación Inicial es muy similar y muy cercano al promedio general. Se observa que 74,4 por ciento de los docentes de Educación Primaria y 75,7 por ciento de los docentes de Educación Inicial se ubican en el nivel insuficiente y en ambos casos, poco más del 19 por ciento en el nivel elemental o satisfactorio. Si se considera que la Educación Inicial y Primaria son la base fundamental de la cual depende

en buena medida el éxito en las etapas superiores de la escolaridad, estos resultados son una señal de alerta. Indican que los docentes de esas dos etapas no tienen un dominio satisfactorio de los saberes que se necesitan para una docencia adecuada.

Gráfico 12

Porcentaje de docentes de Educación Inicial y Primaria según nivel de desempeño



Fuente: elaboración propia con base en Ineval. Base de datos «Ser maestro» 2016.

El siguiente gráfico muestra el nivel de desempeño de los docentes de las diversas asignaturas que forman parte del currículo de Educación General Básica Superior (Secundaria inferior) y del Bachillerato General Unificado (Secundaria superior).

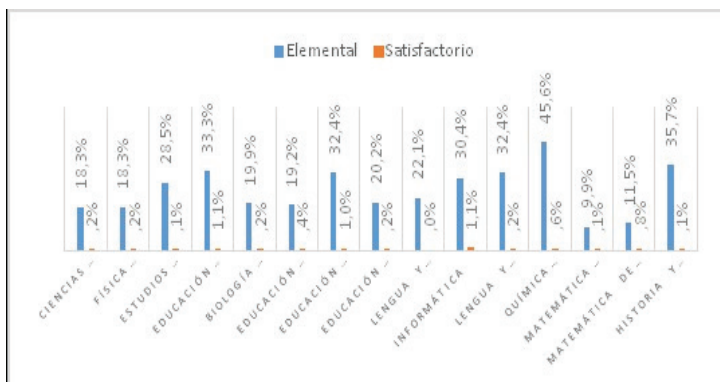
Se observa que en ningún caso la proporción de docentes que alcanza el nivel elemental y satisfactorio llega al 50 por ciento. La asignatura con mayor proporción de docentes con nivel elemental de desempeño es Química de BGU con 45 por ciento, es decir que 55 por ciento de los docentes de esa asignatura alcanza un nivel insuficiente como máximo. La que tiene menor proporción de docentes con nivel elemental o superior es matemática de BGU con 9 por ciento. Es decir que 91 por ciento de los docentes de matemática de BGU no dominan el contenido de su asignatura. La situación de la misma asignatura, pero en EGB superior (8° a 10° año) es similar con apenas un 11,5 por ciento de docentes con nivel elemental o superior, es decir 88,5 por ciento de docentes de la materia que no dominan el contenido de su asignatura.

En el resto de las asignaturas, menos del 35 por ciento de los docentes domina su contenido. En promedio, el porcentaje de docentes con nivel elemental o superior es de 25 por ciento, es decir, 75 por ciento de los docentes evaluados no domina el contenido de su asignatura. Historia, Ciencias Sociales, Literatura e Informática se ubican alrededor de un 30 por ciento de docentes con nivel de desempeño elemental o superior. Ciencias Naturales de EGB y Física de BGU presentan porcentajes bajos de docentes con desempeño elemental

o más, con alrededor del 18 por ciento. Es de notar que, en el caso de los docentes de primaria (2° a 7° de EGB), sólo 20 por ciento de los docentes domina las asignaturas bajo su responsabilidad.

Gráfico 13

Porcentaje de docentes con dominio del contenido de su asignatura en nivel elemental o superior

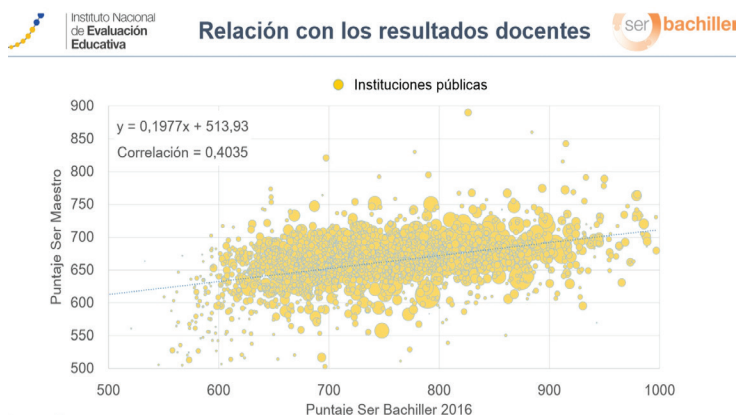


Fuente: elaboración propia con base en Ineval, Base de datos «Ser maestro» 2016.

El Ineval también investigó si podía existir una relación entre el desempeño de los docentes y los resultados de la prueba «Ser bachiller» aplicada a los alumnos que culminan el bachillerato.

Gráfico 14

Relación entre el puntaje de los docentes en la prueba «Ser maestro» y el puntaje de los alumnos en la prueba «Ser bachiller»



Fuente: tomado de: Sánchez, H. (2016). Resultados de las evaluaciones. Educación inicial, aprendizaje y evaluación docente. Quito. Ineval.

Como se aprecia en el gráfico 14, existe una correlación estadística entre ambos resultados. A mayor puntaje en la prueba «Ser maestro» de desempeño de los docentes (eje vertical) mayor puntaje en la prueba «Ser bachiller» de los estudiantes (eje horizontal).

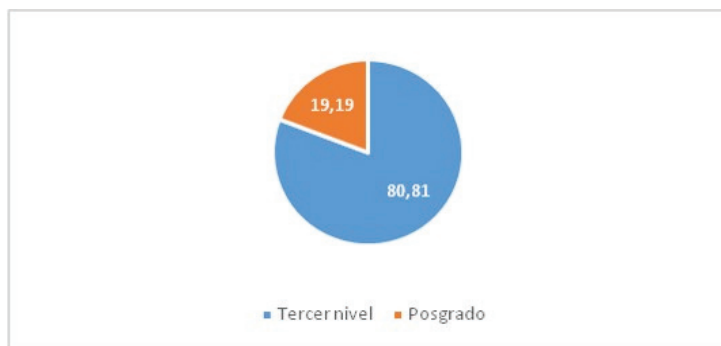
Puede afirmarse, pues, que en Ecuador, la calidad del desempeño docente es un gran predictor del nivel de aprendizaje de los alumnos. Esto evidencia que el capital cultural no es forzosamente un determinismo inevitable. Es posible lograr que los alumnos aprendan siempre y cuando los docentes sean capaces de aplicar buenas prácticas.

La formación universitaria de los docentes: ¿cumple sus funciones?

Ahora bien, una de las condiciones que, en teoría, debería asegurar un desempeño profesional satisfactorio de los docentes es el hecho de disponer de un diploma de tercer nivel, es decir ser egresados de universidades de formación docente. En Ecuador, del total de docentes titulares, 80,81 por ciento son poseedores de un diploma de tercer nivel y 19,19 por ciento poseen un nivel de posgrado (gráfico 15).

Gráfico 15

Porcentaje de docentes universitarios con tercer nivel y con posgrado. Ecuador 2017



Fuente: elaboración propia con base en Ineval (2016): Base de datos «Ser maestro».

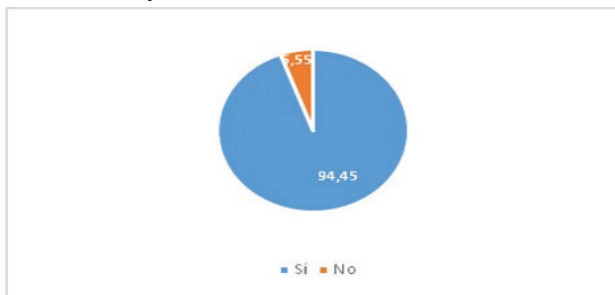
Esto parece no ser suficiente para asegurar un desempeño más allá del nivel calificado como insuficiente por el Ineval, es decir con promedio inferior a 700 sobre 1.000 puntos. La pregunta entonces es ¿las universidades están formando a sus egresados con un dominio adecuado de los dos elementos esenciales para el ejercicio de la profesión, a saber, el dominio del contenido de la o las materias que enseña(n) y la pedagogía y las didácticas especializadas?

En el cuestionario de Factores Asociados que Ineval aplica a los docentes evaluados, se les pregunta si estaba incluida en su educación de carácter formal el contenido de las materias que enseña. El gráfico 16 muestra las respuestas. Como puede observarse 94,45

por ciento de los docentes afirma que sí estaba incluido el contenido de las materias que enseña. Los resultados de la prueba «Ser maestro» no parecen coincidir con la opinión generalizada de los docentes.

Gráfico 16

¿Estaba incluida en su educación de carácter formal el contenido de las materias que enseña?

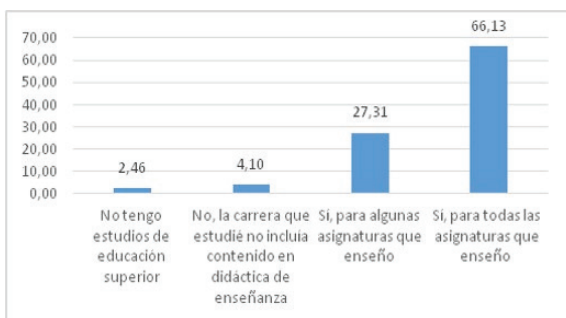


Fuente: elaboración propia con base en Ineval. Encuesta factores asociados «Ser maestro» 2016.

La encuesta Factores Asociados también indaga acerca de si estaba incluida en su educación superior la didáctica de las asignaturas que enseña.

Gráfico 17

¿Estaba incluida en su educación superior la didáctica de las asignaturas que enseña?



Fuente: elaboración propia con base en Ineval, Encuesta factores asociados «Ser maestro», 2016

En el gráfico se aprecia que 66,13 por ciento de los docentes respondió que sí recibió formación didáctica para todas las materias que enseña y 27,2 por ciento para algunas de las materias que enseña. En total 93,3 por ciento de los docentes considera que si recibió

la formación requerida para dominar la didáctica de la o las materia(s) que enseña. Existe pues una aparente contradicción entre los resultados de las evaluaciones de los docentes, así como de las evaluaciones de los alumnos, con las respuestas de los docentes a la encuesta Factores Asociados en lo referente a la formación que recibieron.

Según los docentes ecuatorianos, las universidades donde estudiaron sí incluían en sus mallas curriculares materias relacionadas con el contenido y la didáctica de la o las asignaturas que enseñan. Sin embargo, por un lado, los resultados de las pruebas de desempeño del Ineval parecen indicar que, en el caso del dominio de los saberes, los docentes, en su mayoría, no alcanzan un nivel satisfactorio.

Por otro lado, los resultados de los estudiantes en la prueba «Ser estudiante» y «Ser bachiller» reflejan deficiencias que parecen atribuibles al desempeño de los docentes, visto este último a través de los resultados en la prueba «Ser maestro». Si todos los docentes evaluados son egresados universitarios y 20 por ciento de estos poseen un título de posgrado, ¿a qué se deben los resultados?

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se presentaron diversas desigualdades educativas: desigualdad en cuanto a las tasa de egreso, por zonas geográficas, por sector social y las desigualdades educativas entre los alumnos más pobres y los más favorecidos. Las desigualdades parecieran tener relación con falencias en el desempeño de los docentes debidas muy probablemente a carencias en su formación inicial. Estas carencias parecen estar relacionadas con el hecho de que existe una ruptura entre lo que en ellas se enseña y lo que la profesión docente requiere. Esto ha sido ampliamente planteado en diversos trabajos sobre la calidad del desempeño docente, y otros temas relacionados con el desempeño y la formación docente. Ball y Forzani (2009) lo plantean así:

We argue that the curriculum of professional training should be the first object of teacher educators' attention and that this curriculum must focus squarely on practice, with an eye to what teaching requires and how professional training can make a demonstrable difference—over sheer experience and common sense—in the quality of instructional practice (Ball y Forzani, 2009:498).

Es probable que para lograr mejores beneficios para los estudiantes más vulnerables, procedentes de familias en situaciones de exclusión social y pobreza, se requiera que los docentes dominen saberes profesionales especializados para esas situaciones específicas que enfrentan. No obstante, en el caso de Ecuador, a pesar de que según Ineval, 81 por ciento de los docentes titulares posee al menos tercer nivel y son egresados de facultades de educación del Ecuador, los resultados de los estudiantes más vulnerables no son satis-

factorios y son inferiores al promedio, y todavía más bajos que los de los estratos menos vulnerables. Esta situación parece, pues, reforzar la idea de que la formación universitaria de los docentes actualmente en servicio no contempla las competencias profesionales que se requieren para asegurar oportunidades de calidad a esas poblaciones en situación de exclusión social y pobreza.

Los resultados que perjudican a los más vulnerables podrían superarse si la formación de los docentes incluyera competencias y herramientas especializadas profesionales que les permitieran ofrecer oportunidades eficaces a los alumnos provenientes de los estratos de menor capital cultural.

Se plantea, pues, que se requieren transformaciones en los currículos de las instituciones superiores de formación docente para contribuir a la disminución de las desigualdades estudiadas.

Los futuros egresados docentes deberían, así, adquirir competencias dentro de dos ámbitos:

- En el campo de la especialización. Es decir, en el ámbito de los saberes de las distintas asignaturas presentes en el curriculum y las estrategias didácticas para enseñarlas, el dominio para el manejo de grupos y técnicas de motivación para los todos los alumnos, pero especialmente para los más vulnerables.
- En el área que pudiéramos denominar de «responsividad», que incluiría la capacidad de los egresados para responder con efectividad a las situaciones del contexto socio-cultural de los alumnos en situación de pobreza y adecuar su pedagogía a dichas situaciones. Hablamos por ejemplo de ¿cómo enseñar a leer a alumnos en situación de extrema pobreza y con familias analfabetas?, ¿cómo aprenden los alumnos quichua-parlantes?, ¿cómo enfrentar el problema de la poca ayuda que prestan las familias de los alumnos a las actividades escolares?, ¿cómo hacer frente al abandono escolar?, ¿cómo hacer progresar a los alumnos con inasistencias frecuentes?, ¿cómo enfrentar situaciones de violencia en la escuela?, ¿cómo ayudar a niños con problemas familiares?, ¿qué métodos utilizar en escuelas unidocentes?, ¿cómo enseñar a adolescentes en situación de dificultad?, ¿cómo trabajar con niños hijos de migrantes?, ¿cómo crear espacios y contextos de aprendizajes enriquecedores en infraestructuras adversas?
- Una alternativa de formación capaz de cubrir aprendizajes profesionales diversos y aplicados es incorporar mayor cantidad de horas académicas a las prácticas o pasantías en escuelas. Algunas universidades, tanto en América Latina como en Ecuador lo están haciendo con modalidades variadas.

Se trataría de que dentro de los centros de formación docente se considerara la diversidad de la población ecuatoriana y que la interculturalidad se viera realmente reflejada en las aulas universitarias.

Evidentemente no puede dejar de considerarse el hecho de que la escuela y el docente no son capaces aisladamente de combatir y superar la pobreza, es necesario que existan adicionalmente programas sociales que permitan a las familias acceder a bienes y servicios fundamentales, como el empleo, el agua potable, la electricidad, el transporte, etc. Es también necesario que los programas sociales apoyen la acción escolar mediante becas, alimentación escolar, transporte escolar, así como otros incentivos para la asistencia diaria a la escuela.

Sin embargo, la educación sigue siendo un factor de primer orden para lograr que grandes sectores de la población accedan a la modernidad y los docentes con su desempeño son actores clave para alcanzar ese objetivo. Por lo tanto, las universidades de formación docente tienen un reto de vital importancia para la superación de la pobreza en Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Ball y Forzani** (2009). «The Work of Teaching and the Challenge for Teacher Education». *Journal of Teacher Education* 60(5).
- Berry B., D. A.** (2009). *Teaching Effectiveness and The Conditions That Matter Most in High-Needs Schools: A Policy Brief*. Carrboro: Center for Teaching Quality.
- Bourdieu, P. y J. Passeron** (1970). *La reproduction*. Paris, Les éditions de Minuit.
- Bruns, B. y J. Luque** (2014). *Profesores excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Carrel S. y West J.** (2010): «Does Professor Quality Matter? Evidence from Random Assignment of Students to Professors». *Journal of Political Economy*, 118 (2), 409-432.
- Chetty R., J. Friedman y J. Rockoff** (2012). «The Long-Term Impacts of Teachers: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood» NBER Working Paper No. 17699.
- Cima-BID** (2015): <http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/cima/inicio,20590.html?>
- Falaney, P.** (2006): «National Board for Professional Teaching Standards Certification: Does It Impact Student Learning?» UNF Theses and Dissertations. Paper 192
- Falus, I. y M. Goldberg** (2011). *Perfil de los docentes en América Latina*. Buenos Aires: Iipe-Siteal.
- Herrera y López** (1996): *La escuela eficaz*. Caracas, Cinterplan. OEA.
- Herrera, López y Regnault** (2000): *Identidad profesional y desempeño docente en Venezuela y América Latina*, Caracas, Ediciones Ucab.
- Hoffman, F. y P. Oreopoulos** (2006): «Professor qualities and student achievements». *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, 91 (1), 83-92.
- Ineval** (2016): «Resultados educativos, retos hacia la excelencia». Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Quito. http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/12/CIE_ResultadosEducativos-
- Ineval** (2016): Bases de datos de Ser Bachiler, Ser Estudiante y Ser Maestro. <http://www.evaluacion.gob.ec/evaluaciones/carga-de-datos/>

Martínez G. C. (2015): «Investigación sobre enseñanza eficaz. Un estudio multinivel para Iberoamérica». Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

Murillo, J. (coord.) et al. (2007). *Investigación Iberoamericana sobre enseñanza eficaz*. Bogotá. Convenio Andrés Bello.

OEI (2013): Informe Miradas sobre la educación en Iberoamérica. Desarrollo profesional docente y mejora de la educación. Madrid. Organización de Estados Iberoamericanos.

Portales P. (2015): «Situación Educativa y Docentes en ALC». Unae. 1er Congreso Internacional de Educación. Azogues.

Rockoff, Jacob, Kane y Staiger (2011). *Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One?*, Education Finance and Policy, MIT Press, 6 (1),43-

Sánchez, H. (2016). *Resultados de las evaluaciones. Educación inicial, aprendizaje y evaluación docente*. Quito. Ineval.

Treviño, E. V. (2016). Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina según Terce. Santiago de Chile: Orealc/Unesco.

Unesco/Orealc. (2014a). *Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. París, Unesco.

Unesco/Orealc. (2014b). *Temas críticos para formular nuevas políticas docentes en América Latina y el Caribe: el debate actual*. París: Unesco.

El sector hidrocarburífero en la última dictadura desde la cúpula empresaria argentina*

Mariano A. Barrera**
Pablo Manzanelli

pp. 83-109

Resumen

La dictadura cívico-militar (1976-1983) generó un cambio estructural en la economía y la sociedad argentina que impactó en distintos sectores económicos. De allí, que el objetivo del artículo sea analizar cuál fue el impacto en la cúpula empresaria local de las políticas aplicadas por el gobierno *de facto* en el complejo hidrocarburífero. La principal hipótesis se sustenta en que las políticas hidrocarburíferas implementadas por dicho gobierno, principalmente la transferencia de renta petrolera de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) pero también la cesión de cuotas de mercado en la refinación y venta de derivados, permitieron que ciertas fracciones del capital local y extranjero (con las diferencias analizadas) pudieran capitalizarse y aumentar notablemente su posicionamiento estructural dentro de las 200 firmas de mayor facturación del país.

Palabras clave

Dictadura cívico-militar / Hidrocarburos / YPF / Grupos económicos

Abstract

The civic-military dictatorship (1976-1983) generated a structural change in the economy and the Argentine society that had impact in different economic sectors. In this sense, the objective of this article is to analyze the impact of the policies implemented by the *de facto* government in the hydrocarbons complex in the local business community. The main hypothesis is that hydroelectric policies implemented by the *de facto* government, mainly the transfer of oil revenues from YPF but also the transfer of market shares in the refining and sale of derivatives, allowed certain fractions of local and foreign capital (with the differences analyzed) could capitalize and significantly increase its structural positioning within the 200 firms with the highest turnover in the country.

Key words

Civic-Military Dictatorship / Hydrocarbons/ YPF / Economic Groups

* Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto PICT-2016-3306 «Condicionamientos estructurales macroeconómicos y sectoriales, y sus manifestaciones en el sector externo», bajo el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se agradecen los valiosos comentarios de Eduardo Basualdo realizados a este artículo a quien, naturalmente, se exime de los posibles errores u omisiones existentes.

** M.A. Barrera: Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magíster en Economía Política (Flacso) y Doctor en Ciencias Sociales (Flacso). Investigador asistente del Conicet y del Área de Economía y Tecnología de la Flacso.

Correo-e: marianoabarrera@gmail.com

P. Manzanelli: Licenciado en Sociología (UBA), Magíster en Economía Política (Flacso) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador docente de la Universidad de Quilmes y del Área de Economía y Tecnología de la Flacso.

Correo-e: pdmanzanelli@gmail.com

Introducción

El golpe de Estado que el 24 de marzo de 1976 derrocó a la vicepresidenta electa y presidenta en ejercicio, luego de la muerte de Juan Perón, María Estela Martínez, sentó nuevas bases político económicas en la Argentina a partir de la desarticulación del patrón de acumulación basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (1930-1975) e inauguró otro sustentado en la valorización financiera del capital y en el ajuste estructural (1976-2001) (Basualdo, 2006; Canitrot, 1980; Schorr, 2004). Son diversos los estudios que señalan que el objetivo principal de la dictadura cívico-militar fue la transformación del entramado social de la Argentina, por medio del terrorismo de Estado y el disciplinamiento mediante mecanismos de mercado.

Este proceso se basó en la liberalización de los mercados,¹ principalmente el financiero, y la apertura de la economía al exterior, en consonancia con las transformaciones acontecidas en el ámbito internacional (Chesnais, 2001). Una serie de estudios desde distintas perspectivas permiten afirmar que el plan económico liderado por José Alfredo Martínez de Hoz, se implementó en función de la lógica política, en procura de establecer una nueva relación de fuerzas tendiente a cambiar el bloque en el poder.

Particularmente, estas transformaciones constituyeron un nuevo poder económico que se fue consolidando a la par que se afianzaba el patrón de acumulación de valorización financiera (Acevedo, Basualdo y Khavisse, 1990; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986, 2004). Según afirman estos autores, esta dinámica en la que se registró un importante proceso de concentración económica y centralización del capital, estuvo liderado por los grupos económicos locales que se expandieron notablemente durante esta etapa, incluso a costa del capital extranjero que había guiado la actividad económica durante la segunda etapa de la ISI, ya que algunas firmas foráneas se adaptaron a la nueva situación, pero otras repatriaron su capital durante esa década. Se trató de un proceso en el que, con un estancamiento en el nivel de actividad (aumentó sólo el 0,9 por ciento anual entre 1976 y 1983), los grupos locales crecieron fuertemente (a partir de la creación de nuevas empresas o la absorción de existentes) expandiéndose en la industria de bienes intermedios, al calor de: los regímenes de promoción industrial, un importante endeudamiento externo que luego fue transferido al Estado a través de diversos mecanismos y una estrategia

¹ Las principales medidas del Plan Económico generaron una reducción de los salarios reales en alrededor de un 40 por ciento, eliminaron los derechos de exportaciones de productos agropecuarios (que giraban en torno del 10 y 50 por ciento), disminuyeron progresivamente los aranceles a las importaciones, liberalizaron los mercados financiero y cambiario, suprimieron el control de precios, eliminaron los subsidios a las exportaciones de bienes no tradicionales, redujeron la inversión pública, el empleo y el déficit del gobierno. Esta política terminó con la ISI y deterioró fuertemente el entramado fabril (Azpiazu *et al.*, 2004; Basualdo, 2006; Canitrot, 1980, 1981; Schwarzer, 1983a, 1983b, 1986).

de redireccionamiento de las compras estatales hacia estos grupos que, sobreprecios mediante (como se analizará en el sector hidrocarburífero), obtuvieron recursos que les permitieron constituirse en hegemónicos durante este proceso.

En este marco, el sector hidrocarburífero no fue ajeno a tal reestructuración, ya que en este período se observan quiebras sustantivas, principalmente en lo relativo al desempeño del Estado y las empresas públicas,² entre ellas la principal empresa del país, YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales). Dado que la situación social y los propios conflictos internos de la dictadura impedían encarar directamente la venta al sector privado de las firmas estatales,³ ella decide implementar *privatizaciones periféricas*, entendiendo por estas la transferencia, «aunque continuasen siendo propiedad del Estado, (...) de la mayor parte posible de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios» (Martínez de Hoz, 1991:53-54).

Dentro de la literatura existente, pueden encontrarse estudios que dan cuenta de las transformaciones socioeconómicas implementadas por la dictadura, tanto en términos de la estructura económica como de la cúpula empresaria local (Azpiazu *et al.*, 2004; Azpiazu y Schorr, 2010; Basualdo, 2006; Canitrot, 1980, 1981; Castellani, 2009; Damill y Frenkel, 1987; Ferrer, 1981; Schvarzer, 1983b, 1986; Sidicaro, 2001) y de las tensiones derivadas de aquellos sectores dentro del equipo de gobierno que sostenían que había una excesiva intervención estatal (de cuño liberal) y quienes planteaban la necesidad de mantener la intervención económica (afianzados en la tradición industrialista y nacionalista de las fuerzas armadas) (Canelo, 2016; Heredia, 2004). A su vez, otra serie de investigaciones se centraron en analizar las transformaciones acaecidas en el sector hidrocarburífero y las consecuencias que tuvieron en la dinámica energética de la Argentina y en YPF entre 1976 y 1990, y la situación de insolvencia en la que ingresó esta compañía tanto por las políticas de precios establecidas por los gobiernos (Barrera, 2012; Kozulj, 1993; Kozulj y Bravo, 1993; Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres, 1990), como por su notable endeudamiento, su funcionalidad con la política económica (Ballesteros, 2000; Olmos, 2004; Scalabrini Ortiz, 1987) y la transferencia de activos, producto de las *privatizaciones periféricas* (Barrera, 2014; Bonelli, 1984; Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen,

² Tal como expresó tiempo después el entonces secretario de Hacienda de Martínez de Hoz, Juan Alemann, el modelo privatizador de la década de 1990 tiene su origen en el equipo económico de la dictadura: «Martínez de Hoz y su equipo éramos privatistas a ultranza. Pero no estaban dadas las condiciones para una privatización amplia» (Alemann, 1996:8).

³ Al respecto, Martínez de Hoz, entonces ministro de Economía de la dictadura, afirmó años más tarde: «La transferencia global al sector privado de todas las empresas comprendidas en esta categoría era difícil de llevar a cabo en ese momento tanto por la naturaleza misma de sus actividades como por el monto del capital necesario y la relativa ineficiencia de las empresas (...). A ello habría que incluir la filosofía política existente, es decir las fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional que sostenían que este tipo de empresas debían ser mantenidas en manos del Estado» (Martínez de Hoz, 1991:53).

1987; Kozulj y Bravo, 1993). Por otra parte, otros trabajos analizaron la transferencia de renta petrolera a los actores privados producto de dichas privatizaciones y cómo esto impactó en la rentabilidad de esos agentes y en la de YPF (Barrera, 2014; Basualdo y Barrera, 2015; Castellani, 2009; Castellani y Serrani, 2010). Sin embargo, no existen estudios específicos que analicen el impacto que tuvieron las políticas implementadas entre 1976 y 1983 por la dictadura cívico militar en la cúpula empresaria argentina centrando el análisis en las compañías que operan en el complejo hidrocarburífero, tanto en el campo de la extracción como de la refinación y comercialización.

Por esta razón, en el marco de la descripción de las principales políticas hidrocarburíferas implementadas por la dictadura cívico-militar y de su impacto en el complejo y en YPF, el presente artículo tiene como objetivo analizar la evolución de la cúpula empresaria argentina considerando, por un lado, el efecto sobre las empresas del sector hidrocarburífero de las políticas de transferencia de activos y renta sobre los principales actores privados que operaron como contratistas; por el otro, el peso que adquirieron las empresas hidrocarburíferas dentro de las 200 compañías de mayor facturación de la economía y, finalmente, cuáles fueron las principales fracciones del capital beneficiadas en este proceso y su relación con el sector en el que operaban (*upstream o downstream*).

La estructura de mercado y las principales políticas hidrocarburíferas de la dictadura

La dinámica económica de la etapa previa a la irrupción del golpe de Estado de 1976 se caracterizó por un importante crecimiento del Producto Bruto Interno (PIB) que entre 1940 y 1974 se expandió a una tasa anual acumulativa del 3,7 por ciento, con una fase final (1963-1974) que se incrementó al 5,0 por ciento anual (impulsado, principalmente, por la industria que aumentó al 7,0 por ciento anual) (Basualdo, 2006; Ferreres, 2005). Este último período, que fue caracterizado como una subetapa de la segunda fase de la ISI (1958-1974), tuvo la particularidad de que, con distinta intensidad, el PIB creció ininterrumpidamente, lo que permitió superar los denominados ciclos de *stop and go*, en los que, por la escasez de divisas, la economía tenía recurrentes contracciones luego de etapas de crecimiento.⁴ Entre los factores que generaban la falta de divisas, además de los insumos y bienes intermedios, se encontraban las compras externas del sector energético

⁴ La escasez de divisas que generaba crisis de balanza de pagos se «corregía» con devaluaciones de la moneda, transferencia de ingresos de los trabajadores al sector agropecuario por medio del encarecimiento de los bienes salario, disminución de la demanda, recesión, caída de las importaciones, incentivo a las exportaciones (por un tipo de cambio real elevado) y recuperación del equilibrio externo que iniciaba otra etapa de crecimiento hasta la nueva escasez de divisas a partir del mayor ritmo de expansión de las importaciones que de las ventas externas (Braun y Joy, 1981; Diamand, 1972).

que en 1958 explicaron el 24 por ciento del total de importaciones del país y fue uno de los factores que motivó al gobierno de Arturo Frondizi a implementar los contratos de locación y servicios en el sector hidrocarburífero a través de los cuales YPF comenzó a contratar empresas privadas extranjeras para que explotasen a cuenta y orden de la firma yacimientos que le pertenecían legalmente⁵ (Frondizi, 1958).

De este modo, entre 1940 y 1974 la tasa de expansión del PIB industrial fue del 5,0 por ciento, mientras que el consumo de petróleo y gas natural (que explicaban el 90 por ciento del consumo energético del país) se expandió al 6,6 por ciento anual, idéntica variación que la producción de esos dos combustibles, lo que posibilitó morigerar el peso de las compras externas de energía, que hacia 1972 se habían reducido al 3,7 por ciento del total de importaciones del país.⁶

Al momento del golpe de Estado, el *upstream* hidrocarburífero contaba con una estructura dominada por YPF luego de varios años de expansión: extraía de forma directa el 72 por ciento del petróleo y el 78 por ciento del gas natural y, a través de contratistas, el 25 y 21 por ciento de ambos hidrocarburos, respectivamente, y controlaba el 99 por ciento de las reservas de petróleo y gas natural del país (Kozulj y Bravo, 1993; Secretaría de Energía, 1998). A su vez, la petrolera estatal concentraba el 75 por ciento de la refinación de crudo y el 72 y 79 por ciento de la venta de naftas y gasoil, respectivamente.

Aun cuando la tasa de variación de la producción de hidrocarburos era superior a la de consumo, lo que había permitido moderar los problemas estructurales señalados, el gobierno de facto que irrumpió en 1976 propuso nuevos lineamientos para el sector. El argumento se centraba basándose en que todavía no se había logrado el autoabastecimiento ya que el 13 por ciento del crudo refinado era importado. Tal como señaló el entonces ministro de Hacienda Martínez de Hoz en su asunción:

Mantendremos a YPF como el organismo responsable de la ejecución de la política petrolera nacional, pero consideramos que (...) es imposible afrontar estas necesidades [de inversión] con los recursos con que cuenta YPF. La utilizaremos como instrumento para llevar adelante una política de reactivación de la producción petrolera nacional, apelando, en todo lo posible, a la contratación de diversas obras y servicios con empresas privadas nacionales o extranjeras. (...)

⁵ Sobre el particular y las discusiones que surgieron al respecto, se recomienda Kozulj y Bravo (1993), Silenzi de Stagni (1978), Liceaga (1963), Barrera (2014) y Sábato (1963).

⁶ Hasta 1958 el consumo de petróleo se expandió por encima de la producción, situación que se revirtió con posterioridad a la firma de los contratos.

Deberá también contratarse con empresas privadas la extracción primaria en zonas con explotación ya iniciada y que YPF no está en condiciones de encarar de inmediato. (...) En los yacimientos operados directamente por YPF deberán revisarse las modalidades de trabajo, tratando de contratar la mayor cantidad posible de tareas con empresas privadas (...). Y se requiere proceder a un aumento del precio del petróleo crudo local (Martínez de Hoz, 1976:12).

Ante la imposibilidad de privatizar la compañía estatal, la estrategia del gobierno giró en torno a mantener la empresa estatal como núcleo rector de la actividad, pero profundizó la política de contratos con el capital privado para transferir áreas y renta petrolera hacia estos sectores. Esto redundó en una notable expansión de la cantidad de áreas hidrocarbúferas transferidas al capital privado bajo la modalidad de contratos de explotación que había implementado Frondizi en 1958. Así, entre 1975 y 1983 casi se sextuplicó la cantidad de contratos con firmas que extraían hidrocarburos, en tanto que de 6 contratos que existían al inicio del período, se llegó a 33 en el retiro del gobierno *de facto*, siendo el principal beneficiario el capital privado nacional (a diferencia de los contratos de Frondizi en donde predominaba el capital extranjero). Fueron las empresas: Pérez Companc —que pasó de tener injerencia en dos áreas a poseerla en diez, incluyendo las firmas controladas—, Bidas —la cual incrementó su injerencia de dos a siete áreas—, Astra —que pasó de operar una a hacerlo en cinco—, Techint —que amplió de un área a cuatro— y Pluspetrol que ingresó al sector con tres áreas (Barrera, 2014). Esto posibilitó que hacia 1981 las empresas que operaron con esta modalidad de explotación lograran el mayor protagonismo en la extracción de petróleo, al alcanzar el record en volumen (64,3 millones de barriles) y participación (35,4 por ciento). En realidad, estas áreas transferidas al capital privado, principalmente a los grupos económicos locales (que pasaron a controlar 23 de las 33 nuevas áreas entregadas), tenían escaso o nulo riesgo empresario dado que YPF les transfería yacimientos con las inversiones de capital realizadas —en algunos casos con alta productividad⁷, que se encontraban en plena explotación y cuyos contratos se establecían sin pago de cánones (a diferencia de las concesiones), y con la garantía de que YPF compraba la totalidad de la producción.

Así, entre 1977 y 1980 se entregaron en calidad de contratos de explotación 21 áreas con una extracción anual realizada hasta ese momento por YPF de 18,2 millones

⁷ Según Scalabrini Ortiz (1987), cuatro de los nueve contratos entregados entre 1977 y 1978 tenían una productividad diaria equivalente o superior a la nacional (67,9 barriles diarios), entre ellos 25 de Mayo-Medanito y Piedra Clavada entregados a Pérez Companc y Bidas, Centenario otorgado a Pluspetrol y Refugio Tupungato, a Supercemento —empresa subsidiaria del Grupo Macri—, todos vinculados a los grupos locales.

de barriles. En este sentido, la mayor parte del mencionado incremento de la explotación de los contratistas se debió al traspaso en la contabilidad de la producción de la empresa estatal al sector privado.⁸ Cerca del 80 por ciento de los 24,7 millones de barriles que los contratistas incrementaron su extracción, al pasar de 36,9 millones de m³ en 1977 a 61,6 millones de barriles en 1980, se debe a este fenómeno.⁹ Esto se reafirma al analizar que, luego de 1980, último año de mayor crecimiento de la cantidad de contratos firmados, la explotación alcanzó su tope en 1981 y luego comenzó a descender. En realidad, como sostienen Kozulj y Bravo (1993), el repunte del sector privado se debió a la transferencia de nuevas áreas en producción que explican el 93 por ciento del aumento del sector privado y no a incrementos genuinos en la explotación debido a mayores inversiones.

Como se advierte en el gráfico 1, otro de los ejes de la política del gobierno *de facto* fue el incremento de los precios en dólares que YPF le pagaba a los contratistas. Así, el período puede dividirse en tres subetapas. La primera, entre 1977 y 1980, en la que los precios locales crecieron el 186,6 por ciento (por encima del precio internacional *–Brent–* que se expandió el 164,6 por ciento). La segunda, que se extendió entre 1980 y 1982, en la que los precios locales en dólares cayeron un 55 por ciento y se posicionaron un 28 por ciento por encima de 1977 debido a la devaluación de la moneda doméstica, en el marco de un leve descenso del precio Brent (-10,5 por ciento); esto originó diversas presiones de los contratistas para lograr recomponer la cotización de los contratos en moneda extranjera, las cuales lograron concretarse por el poder de coacción sobre las autoridades políticas que le había conferido concentrar entre el 25 y el 35 por ciento de la extracción *–en un período en el que el 10 por ciento del crudo procesado internamente era importado–*. Así, se dio inicio en 1982 a la tercera etapa con la renegociación de contratos,¹⁰ la cual culminó en 1983. Allí se registró un importante incremento de los precios ya sea en moneda local (112,1 por ciento) como en dólares (127,1 por ciento). Vale mencionar que, medido en pesos de 1970, los precios pagados a los contratistas se mantuvieron relativamente constantes entre 1977 y 1982, aunque con la renegociación de los contratos se duplicaron.

⁸ Tal como describe un informe del Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen, el área 25 de mayo-Medianito S.E., que representaba el 4 por ciento de la producción nacional, fue transferida en 1977 al consorcio conformado por Pérez Companc y Bidas. Estos yacimientos fueron entregados no solamente «desarrollados y listos para producir sino con todas las instalaciones necesarias para operar la recuperación secundaria. También bancos oficiales, especialmente el Banade, otorgaron líneas de crédito promocionales» (Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen, 1987:118).

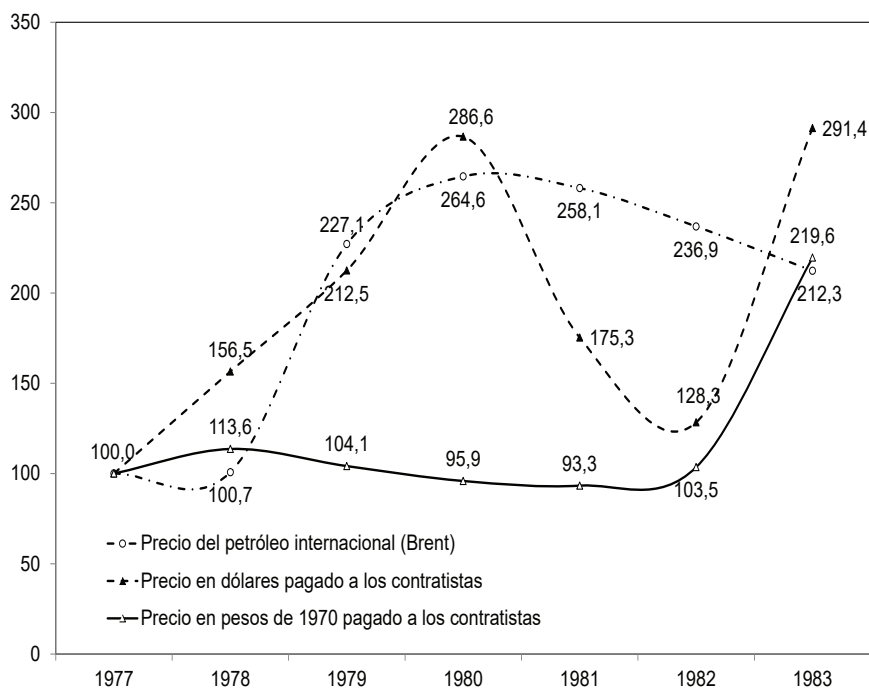
⁹ Entre 1977 y 1978 la extracción de YPF, luego de haber ascendido en 10,1 millones de barriles el año anterior, descendió en casi 6 millones de barriles, mientras que la relativa a los contratistas se incrementó en 13,8 millones de barriles.

¹⁰ Para profundizar en este proceso se recomienda Bonelli (1984), Calleja (2003, 2005) y Scalabrini Ortiz (1987).

Esta negociación de los contratos tuvo como contraparte estatal a Alieto Guadagni, como secretario de Energía, y a Juan Bustos Fernández, como presidente de YPF entre agosto de 1982 y diciembre de 1983, quien desde la década de 1960 hasta su asunción en la petrolera estatal ocupó la Vicepresidencia Ejecutiva de la compañía Pérez Companc, uno de los principales beneficiarios de los aumentos acordados lo que, por lo menos, permite sospechar de la connivencia existente (Presidencia, 1965, 1980; YPF, 1990).

Gráfico 1

Evolución del precio internacional del crudo (*Brent*), del precio en dólares y en pesos de 1970 pagados a los contratistas y del precio oficial del petróleo local en pesos de 1970, 1977-1983 (número índice 1977=100)



Fuente: elaboración propia en base a British Petroleum y Pistonesi, Figueroa de la Vega y Torres (1990).

Si bien esta fue la evolución media registrada de los precios a los contratistas, los incrementos no fueron idénticos para todos. Como sostiene Scalabrini Ortiz (1987), a los nuevos contratistas (principalmente los grupos locales) en 1977 se le reconocieron precios que oscilaron entre 3,3 y 7,8 USD por barril y que al año siguiente algunos de ellos

alcanzaron valores de USD 4,0 por barril, como el caso de 25 de Mayo-Medanito (bajo la explotación de Pérez Companc y Astra), o USD 8,3 por barril, por el petróleo producido en Cañadón Seco por la firma Astra. En cambio, contratos preexistentes, como el de la firma extranjera Amoco que explotaba Cerro Dragón, recibió USD 2,9 por barril en 1977 y fue actualizado a USD 3,6 por barril recién en 1983.

Investigaciones previas (Bonelli, 1984) pudieron determinar que los contratistas recibieron precios significativamente superiores a los costos que YPF tenía en yacimientos con similares características. Por ejemplo, manteniendo los mismos casos, el estudio reveló que para el área 25 de Mayo-Medanito en 1983 (luego de la renegociación) por la producción base, el contratista recibía USD 6,7 por barril, mientras que la petrolera estatal en zonas de similares características tenía un costo de USD 1,7 por barril, es decir, una diferencia de cuatro veces. A su vez, la relación en el área Piedra Clavada era 6,4 veces mayor, toda vez que el costo de YPF en áreas de parecidas características era de USD 1,7 por barril y pagaba al contratista USD 10,9 por barril. Estimaciones posteriores (Barrera, 2014) establecieron que, para una muestra de 27 contratos, en promedio ponderado, YPF compraba el petróleo que le pertenecía legalmente a un valor cuatro veces superior al que le hubiera costado explotarlo por sus medios, lo que permite cobrar magnitud de la renta transferida, que, según estudios recientes (Basualdo y Barrera, 2015) alcanzó los 1.640 millones de dólares (3.505 millones en dólares de 2017) en el período 1977-1983 (equivalente al 13,7 por ciento de las ventas de la firma estatal en el mismo lapso de tiempo y el 30,3 por ciento del stock de deuda de la compañía a finales de 1983).

Este notable incremento de los precios del petróleo en una economía cuya matriz primaria dependía en un 64,5 por ciento de este combustible fósil, si se hubiera trasladado al consumidor, habría acelerado la inflación doméstica.¹¹ De allí que la Secretaría de Energía fijó una doble política. Por un lado, utilizó el precio de los combustibles como «ancla» contra la inflación al retrasar su cotización respecto de los precios generales de la economía. En consecuencia, entre 1975 y 1983, en términos reales, el precio final de la nafta común y súper se contrajo el 40,7 por ciento y 41,4 por ciento, respectivamente, habiendo alcanzado el máximo nivel en 1979 con una pérdida del 58,5 por ciento y 61,0 por ciento, correspondientemente (gráfico 2). Por el otro lado, obligó a YPF a vender a precio subsidiado el petróleo a las refinerías privadas, principalmente Shell y Esso (que concentraban el 91 por ciento de la refinación privada), a fin de evitar que se trasladasen al consumidor los mayores

¹¹ Con base en estadísticas del Indec, entre 1976 y 1983, el índice de precios al consumidor registró valores interanuales que oscilaron entre el 100 y el 444 por ciento.

costos del crudo adquirido a los contratistas (gráfico 2). Esto sucedió en el marco de la sanción del Decreto n° 2227/80 que cambió el valor de referencia para el cálculo de las regalías que YPF pagaba a las provincias (aun de las áreas explotadas por los contratistas, dado que era la titular del yacimiento). De tomar el precio del mercado interno del crudo se comenzó a considerar como precio de referencia el Arabian Medium. Esta actualización se realizó de forma escalonada a partir de incrementar siete puntos porcentuales por año el valor de referencia que en 1981 era del 58 por ciento del internacional y que alcanzaría el 100 por ciento en 1987.

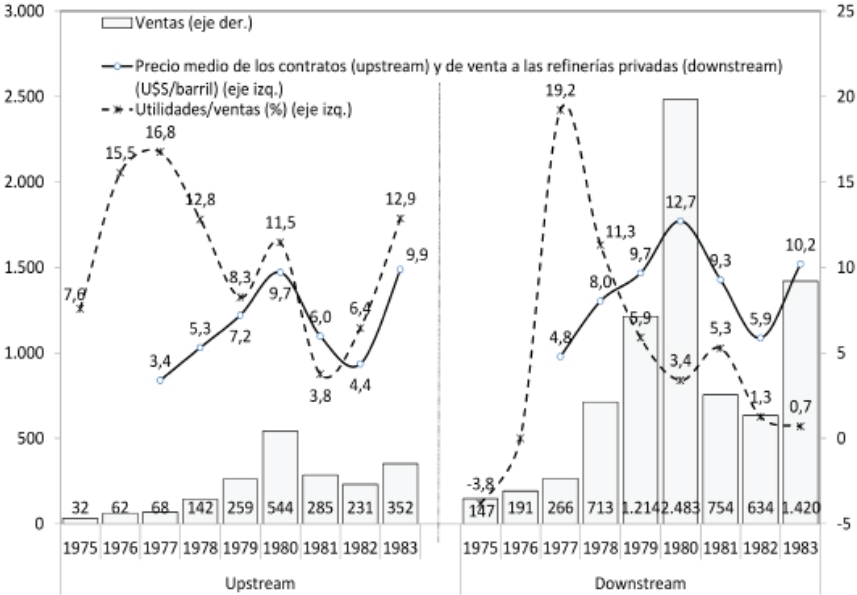
En consecuencia, la evidencia disponible en el gráfico 2 permite visualizar la estrategia de la dictadura cívico-militar. Al tomar la evolución del costo para YPF del crudo comprado a los contratistas (el precio abonado a éstos más las regalías correspondientes a dicha producción), se advierte que entre 1977 y 1983 se incrementó el 214,3 por ciento. Por su parte, el valor al que la petrolera estatal les vendía esa materia prima a las refinerías privadas apenas creció el 113,4 por ciento. Es decir, la dictadura obligó a YPF a aplicar una lógica de subsidiariedad con el objetivo de absorber el impacto negativo de la nueva política de precios, lo que redundó en problemas estructurales en la compañía a partir del déficit operativo generado.¹²

En efecto, con base en los datos proporcionados por el gráfico 2 se observa que, con excepción de los años 1978 y 1981, el costo del crudo que YPF pagaba a los contratistas evolucionó por encima de las variaciones del precio de venta a las refinerías privadas, lo que determinó que desde 1982 la operación de compra-venta fuera deficitaria para la compañía estatal. Los 60 millones de dólares de déficit generados en 1982 equivalían al 6 por ciento de las ventas de ese año que, al duplicarse al año siguiente —en parte por la renegociación de los contratos—, alcanzaron a representar el 9 por ciento de su facturación. Es decir, la dictadura instituyó una operatoria estructuralmente deficitaria a partir de la compra-venta del crudo a los privados que perduró hasta inicios de la década de 1990 cuando se eliminaron los contratos.

¹² Si bien no es el objeto de este artículo, esta estrategia implementada desde la Secretaría de Energía nacional generó que, luego de una década de ser superavitaria, desde 1975 (primer año de intervención militar de la compañía) YPF tuviera 12 años ininterrumpidos de pérdidas en su resultado final (YPF, 1990). A las políticas de precios, por su parte, se le sumó la estrategia de endeudamiento implementada por el ministro de Hacienda que consistió en que YPF tomara deuda externa, cuyas divisas, en su mayoría, eran destinadas al mercado de capitales para financiar la fuga de capitales del período (Ballesteros, 2000; Barrera, 2014; Basualdo, 2006, 2017; Mansilla, 2007; Olmos, 2004; Scalabrini Ortiz, 1988; YPF, 1977). La deuda de la compañía pasó de 730 millones de dólares en 1975 a 5.419 millones de dólares en 1983 (el 87 por ciento de ella era de carácter financiera y bancaria), lo que alteró severamente el equilibrio de la empresa en la medida en que pasó de representar 15 a 63 meses de ventas de la firma.

Gráfico 2

Evolución del precio pagado a los contratistas (USD por barril), las regalías abonadas por YPF (USD por barril), costo del barril para YPF, precio de venta a las refinерías, saldo para YPF y precio de venta final y sin impuestos de nafta súper, 1975-1983 (índice 1977=100 y millones de USD corrientes)



Fuente: elaboración propia con base en Pistonesi *et al.* (1990), Kozulj (1993) y Balances de YPF.

Los cambios estructurales en las empresas del sector hidrocarburífero

En resumidas cuentas, la estrategia del gobierno cívico militar giró en torno a transferir áreas y renta hidrocarburífera en el *upstream* y aplicar precios subsidiados a las refinерías privadas, obligando a YPF a que absorbiera los desfases generados. Analizar con mayor detalle cuál fue la dinámica de funcionamiento del mercado, permitirá comprender el notable incremento de las ventas de este conjunto de compañías que tuvo impactos en su posicionamiento estructural dentro de la élite empresarial argentina.

Naturalmente, la política de entrega de áreas rentables de YPF al capital privado, sumado a los incrementos de precios pagados a los contratistas, derivó en una importante transferencia de renta hidrocarburífera. Pero no sólo perdió ingresos por esa vía, sino que también se deben contemplar las erogaciones financieras que generó el elevado endeudamiento, el alza del valor de referencia para el pago de las regalías y la estrategia

de subsidiar la operación de venta de crudo a las refinerías, lo que contribuyó a la emergencia del déficit operativo de la compañía que tuvo un saldo negativo durante doce años consecutivos (Barrera, 2014; Bonelli, 1984; Mansilla, 2007; Scalabrini Ortiz, 1987).

El impacto de esta nueva política hidrocarburífera se expresó en la descapitalización de YPF y la pérdida de mercados frente a los otros actores. En este sentido, con el objetivo de estilizar los análisis previos, si bien la mayor expansión de la producción de los contratistas se realizó en 1958 con la firma de contratos petroleros con firmas extranjeras, durante la dictadura se potenciaron con actores nacionales principalmente. Así, en 1966 el 25 por ciento de la extracción realizada por los contratistas era explicada por las firmas Cities Service y Amoco. Sin embargo, debido a la menor producción relativa de estos actores, sumado a la implementación de cuatro contratos durante la dictadura de Onganía-Levingston-Lanusse (1966-1973), hacia 1976 el conjunto de los contratistas explicó el 27 por ciento de la extracción. La posterior explosión de contratos en el período 1976-1983 (al pasar de 6 a 33), con el traspaso de áreas en producción, permitió que aumentaran la producción al 30 por ciento, que no fue mayor debido a que Cities Service y Amoco redujeron el 13 por ciento la producción (gráfico 3).

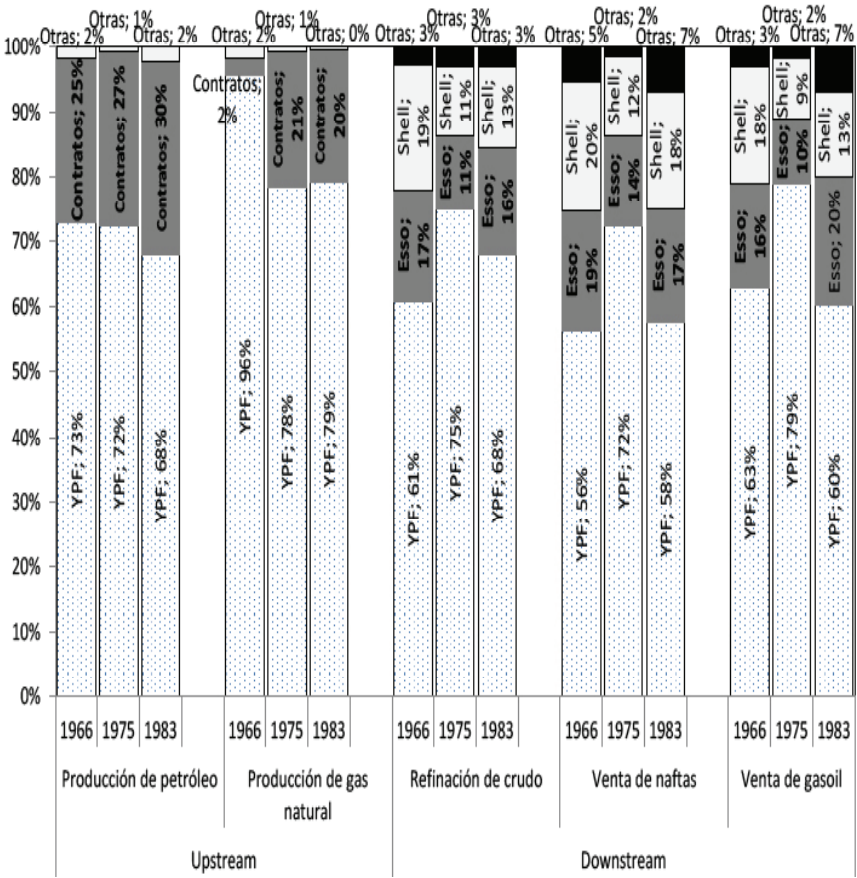
En cuanto al gas natural, desde mediados de la década de 1960 su extracción, por parte de los capitales privados, ya fuese bajo concesiones o contratos de explotación, era marginal, dado que rondaba el 5 por ciento del total explotado. No obstante, la adjudicación en 1972 a Pérez Companc del yacimiento Catriel Oeste que YPF estaba operando, significó un marcado cambio en tanto que solamente esta área representaba el 12,5 por ciento del total del país. Luego de esta pérdida de áreas y participación, no se realizaron otras entregas de gran significación por lo que entre 1976 y 1983 la cuota de YPF en el sector se mantuvo estable. Esto se debió, en gran medida, a que el precio del gas natural era marginal, lo que hacía poco atractivo y rentable este tipo de inversiones por parte del capital privado.

Al analizar el caso del *downstream*, la información del gráfico 3 es clara en señalar que YPF estaba ganando cuotas de mercado y se había consolidado hacia 1975 con una participación del 75 por ciento en la refinación del crudo, y 72 y 79 por ciento en ventas de naftas y gasoil. Esto se logró a través de un fuerte plan de ampliación de la capacidad instalada de las siete refinerías que YPF construyó entre 1918 y 1960¹³ (ECyT-ar, 2016; Secretaría de Energía, 1998; Stratta, 2013).

¹³ En 1974, el gobierno de Isabel Martínez de Perón firmó el Decreto 632/74, el cual estableció que YPF centralizara la comercialización de combustibles y lubricantes del país. En la práctica no tuvo efectos y a los pocos años la dictadura cívico-militar derogó la norma con los decretos n° 1.535/77, 1.536/77 y 2.568/79. Este elemento no afecta el análisis realizado ya que la tendencia al incremento en la participación de YPF y descenso de las privadas venía desde hacía varios años.

Gráfico 3

Participación de YPF, Esso, Shell y otras empresas en los segmentos de refinación de crudo, ventas de naftas y gasoil, y producción de petróleo y gas natural, 1966, 1975 y 1983 (en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de los Boletines de Combustibles del Ministerio de Energía.

El aumento de la capacidad instalada de la petrolera estatal permitió una expansión de la refinación de crudo y de la venta de naftas al mercado interno en torno del 5 por ciento anual acumulativo, y del gasoil en derredor del 10 por ciento anual. Esta expansión estuvo impulsada por el mayor consumo derivado del crecimiento del PIB¹⁴ y por las caí-

¹⁴ Hacia 1974 el 55 por ciento de la electricidad del país se generaba a través de fuel oil, gas oil y diesel (Secretaría de Energía, 1975).

das en la refinación y las ventas de nafta de Shell y Esso (en torno del 2 y 3 por ciento anual, respectivamente) y el estancamiento (0,5 por ciento anual) en la comercialización del gasoil.

Sin embargo, las políticas de precios mencionadas, sumadas al estancamiento en la refinación de crudo de YPF y su estrategia de expandir la red de estaciones de servicio en las zonas más despobladas, librando a los actores privados las zonas más rentables, le generaron una importante pérdida de ventas.

Un análisis más detallado del uso de la capacidad instalada de las refinerías permite afirmar que la maduración de las obras de infraestructura permitió que, entre 1969 y 1979, YPF aumentara el 87 por ciento de su capacidad de refinación. Sin embargo, con el gobierno *de facto*, la firma estatal inició una etapa de reducción del crudo procesado, ampliando su capacidad ociosa. Pese a la fuerte inversión de la firma estatal durante los años previos, que explicó el 69 por ciento de la ampliación total de la capacidad de refinación del país,¹⁵ entre 1979 y 1983, la firma pública contrajo el 9,8 por ciento la refinación de crudo en sus instalaciones. De allí que YPF, habiendo tenido un uso de la capacidad instalada en promedio del 86 por ciento en el período previo a la dictadura y del 80 por ciento hacia 1980, con la política mencionada, perdió 16 puntos porcentuales al alcanzar un uso de capacidad instalada del 70 por ciento en 1983, producto de la estrategia llevada adelante por la dictadura cívico-militar a través de la «mesa de crudos», institución coordinada por la Secretaría de Energía, que asignaba las cuotas de mercado a cada refinería y le fijaba la cantidad de crudo para procesar. Como contrapartida, los datos de la Secretaría de Energía señalan que este escenario fue aprovechado primero por Esso al ampliar del 40 al 67 por ciento el uso de la capacidad de sus refinerías y, en segundo lugar, por Shell que pasó de una utilización del 37 por ciento al 47 por ciento, lo que les permitió ganar cuotas de mercado, tanto en refinación como en venta de los principales derivados (naftas y gasoil) (gráfico 3).

De este modo, la política implementada por la dictadura cívico-militar tuvo dos grandes líneas en el sector hidrocarburífero. En el *upstream*, la Secretaría de Energía expandió la cantidad de contratos con actores privados, principalmente de origen nacional y fuertemente concentrado en Pérez Companc, Bidas, Astra y Pluspetrol, y se aumentaron los precios pagados por el crudo que estos grupos extraían, generando cierta disparidad con otros que ya desarrollaban la actividad (como Amoco en el yacimiento Cerro Dragón), lo que les permitió aumentar la transferencia de renta hacia estos sectores. En el *dowstream*,

¹⁵ Entre 1969 y 1979, la capacidad de destilación del país creció el 73,1 por ciento, al pasar de 153,6 millones de barriles/año a 265,9 millones, impulsado por YPF y seguido por Esso (explicó el 14 por ciento) y Shell (13 por ciento) (Secretaría de Energía, 1998).

los mayores precios abonados a los contratistas fueron absorbidos por YPF dado que a las refinerías privadas se les vendía a un precio subsidiado, en el marco de la reducción de los precios reales de los combustibles líquidos como «ancla» contra la inflación, lo que generó una estructura de funcionamiento deficitaria para la compañía pública. Aun cuando YPF había realizado importantes inversiones que permitieron ampliar la capacidad instalada de sus refinerías, a finales de la década de 1970 redujo la refinación de crudo, debido a que el poder político asignó más cuotas de crudo a Shell y a Esso aun cuando «las refinerías de Esso y Shell estaban más cerca de la chatarra que de la faz productiva», según señaló años después el ex subsecretario de Combustibles del gobierno democrático de Raúl Alfonsín, Gustavo Calleja (2005). Este elemento, sumado a la mayor expansión en las zonas del país de mayor demanda, le permitió ganar participación a las firmas privadas dentro de las ventas de los principales combustibles comercializados internamente.

Naturalmente, estas políticas a la vez que generaron un proceso de descapitalización de la compañía estatal potenciaron el accionar del capital privado que operaba tanto como contratista como en el segmento de refinación.

Las consecuencias de las políticas de la dictadura en la cúpula empresaria argentina

Como se mencionó, el patrón de valorización financiera implementado con el golpe de Estado generó una estructura económica que agredió las bases de sustentación de la industrialización, propiciando un estancamiento del Producto Bruto Interno a partir de la redistribución regresiva del ingreso, la apertura comercial, el cambio en los precios relativos en favor del sector agropecuario y financiero, y la reducción del gasto y la inversión pública (Azpiazu *et al.*, 2004; Azpiazu y Schorr, 2010; Canitrot, 1980, 1992; Martínez de Hoz, 1991; Schvarzer, 1986).

En el sector hidrocarburífero, el impacto redundó en un importante cambio a partir de la ralentización en el crecimiento del *upstream*. De aumentar la extracción de petróleo a una tasa anual acumulativa del 8,6 por ciento entre 1958 y 1975, en el período siguiente la expansión fue del 2,7 por ciento hasta 1983. Sin embargo, la dinámica de YPF fue más deficiente ya que su contracción fue del 7,4 al 1,9 por ciento, debido a la transferencia de áreas en producción al capital privado. Naturalmente, el efecto combinado de mayor producción e incremento de precios tuvo un importante impacto en términos de la transferencia de renta petrolera y, consecuentemente, de las ventas y utilidades de las principales firmas que operaron como contratistas.

Las políticas económicas aplicadas por la dictadura cambiaron el escenario de «ganadores y perdedores» en la economía argentina. Como *proxy* para analizar este elemento, en el cuadro 1 se presenta la dinámica que adquirió la cúpula empresarial argentina desde

el punto de vista sectorial, tanto en lo que concierne a la cantidad de empresas como a su gravitación en la facturación total.¹⁶

Una primera lectura de esta información permite afirmar que los cambios implementados generaron una transformación de la composición sectorial de la cúpula con un afianzamiento de los sectores vinculados al comercio, servicios y petróleo en detrimento de la industria. Claramente, la presencia industrial fue la más perjudicada por las políticas de la dictadura en la medida en que seis de las 171 empresas que existían en 1975 dejaron de integrar la elite local con una pérdida de incidencia dentro del total de ventas de la cúpula de 8,1 puntos porcentuales.¹⁷ Sin embargo, cabe mencionar que los estudios específicos señalan que esta caída fue heterogénea en la medida en que, mientras que el valor agregado industrial se contrajo el 9,6 por ciento entre 1976 y 1981, se expandió el 5,3 por ciento en las ramas altamente concentradas (donde opera el capital concentrado local) que elaboran bienes intermedios, al calor de los regímenes de promoción industrial y de las compras del Estado (Azpiazu y Khavisse, 1983).

Por el contrario, mientras que las tres firmas de comercio explicaban el 0,7 por ciento del total de ventas de las 200 empresas más grandes de la economía argentina, hacia 1983 las cuatro existentes daban cuenta del 2,1 por ciento. Dentro del sector de los «ganadores» también se encontró el complejo petrolero que, pese a la ralentización de la producción, asistió a un reposicionamiento del sector en la cúpula, producto de la nueva estructura de precios relativos de la economía.

¹⁶ Se trata de las 200 firmas de mayor facturación anual que se desempeñan en los distintos sectores de la actividad económica (con la excepción del financiero –por la incompatibilidad de sus variables con las de la base– y el agropecuario –por carencia de información, salvo las que se dedican a la comercialización de granos–). Su elaboración supone un proceso de sistematización de información básica. En una primera instancia se trabaja con datos procedentes de balances empresariales, los que, en una segunda etapa, son complementados a partir del uso y la compatibilización de fuentes diversas y heterogéneas como las revistas Mercado y Prensa Económica. Cada panel no siempre está constituido por las mismas empresas, sino que las unidades estadísticas varían aplicando, como única variable de selección, el criterio de las ventas correspondientes a cada año. Por ello se incorporan firmas, ya sea por «nacimientos» o por crecimiento de sus ventas o reestructuración de empresas existentes, y se producen bajas del panel, por cierres, absorciones o disminución en el tamaño (facturación anual) de las empresas. En cuanto a la forma de propiedad del capital se establece una tipología sustentada en dos grandes dimensiones de acuerdo al origen del capital (nacional y extranjero), las cuales son subdivididas conforme al número de empresas controladas. En efecto, en las empresas extranjeras se diferencia entre aquellas transnacionales que se diversifican en el ámbito local de las que sólo controlan unas pocas subsidiarias en el país. Así, se denominan conglomerados extranjeros (CE) a las transnacionales que detentan una proporción mayoritaria del capital de seis o más subsidiarias locales y empresas transnacionales (ET) a las que no cumplen con tal atributo. Por su parte, entre las de capital nacional se distinguen los siguientes tipos de empresa: las estatales (EST); las empresas locales independientes (ELI) donde se integran grandes firmas que no están vinculadas por la propiedad con otras empresas de la misma u otra rama económica; y los grupos económicos locales (GL) que comprenden a los capitales que poseen la propiedad de seis o más firmas que operan en diversas actividades económicas. Por último, se agregan las asociaciones (Asoc) como un sexto tipo de fracción del capital, que son los consorcios cuyas tenencias accionarias están compartidas por inversores del mismo o diferente origen en proporciones de cierta relevancia.

¹⁷ Para un análisis pormenorizado de las políticas económicas que impactaron en la industria durante la dictadura y su continuación durante el primer gobierno democrático, se recomienda Schwarzer (1983a), Azpiazu y Khavisse (1983) y Schorr y Wainer (2018). A su vez, Castellani (2009) logró determinar que las firmas que establecieron vínculos con el complejo económico estatal-privado, al amparo de los ámbitos privilegiados de acumulación constituidos, pudieron aumentar sus ventas y rentabilidad por encima de las otras firmas de la cúpula (100 empresas de mayor facturación).

Cabe mencionar que las tendencias señaladas fueron más profundas entre 1975 y 1981, con mayor participación de los sectores servicios, comercio, construcción y petróleo. En este marco, si bien después de la crisis de 1981, en la que la economía cayó 5,2 por ciento, las firmas industriales recuperaron ciertos espacios dentro de la cúpula (pero con menores ventas promedio), lo cierto es que la estructura económica sufrió significativas alteraciones en detrimento de los sectores productivos, con la excepción del petróleo, por la batería de medidas analizadas.

Restringiendo el análisis al complejo petrolero (*upstream* y *dowstream*), cabe mencionar que la mayor incidencia dentro de la cúpula fue alcanzada a través de dos tendencias. La primera, que se registró una expansión de la participación del 15,8 al 20,8 por ciento de las ventas, explicada, principalmente, por una mayor incorporación de empresas dentro de las 200 más grandes del país entre 1975 y 1980. La segunda etapa, que se inició al año siguiente con la devaluación de la moneda, se corresponde con una menor cantidad de empresas, pero que poseía un nivel de facturación mayor, lo que permitió que el complejo mantuviese la misma incidencia relativa en la cúpula, aún con cuatro empresas menos.

Cuadro 1

Cantidad de empresas de la cúpula empresaria Argentina y porcentaje de ventas sobre el total por sector económico, 1975-1983 (en cantidad y porcentajes)

	Comercio		Construcción y minería		Industria		Petróleo y su refinación		Servicios	
	Ventas	Canti- dad	Ventas	Canti- dad	Ventas	Canti- dad	Ventas	Canti- dad	Ventas	Canti- dad
1975	0,7%	3	2,5%	8	66,8%	171	15,8%	6	14,1%	12
1976	1,2%	3	2,1%	6	62,1%	171	19,3%	7	15,3%	13
1977	2,7%	3	1,8%	6	63,2%	165	15,5%	9	16,8%	17
1978	2,6%	4	1,9%	5	60,1%	164	15,0%	10	20,5%	17
1979	1,3%	2	2,3%	8	58,7%	163	18,9%	10	18,9%	17
1980	1,3%	3	2,0%	8	55,9%	159	20,8%	13	20,0%	17
1981	2,1%	5	2,9%	8	55,5%	152	19,4%	13	20,2%	22
1982	1,5%	4	3,6%	10	61,5%	160	17,3%	11	16,3%	15
1983	2,1%	4	2,4%	9	58,7%	165	21,0%	9	15,9%	13
1975-80	0,6%	0	-0,5%	0	-10,9%	-12	4,9%	7	5,9%	5
1975-83	1,4%	1	-0,1%	1	-8,1%	-6	5,1%	3	1,7%	1

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del Área de Economía y Tecnología de la Flasco.

En un contexto de fuerte desaceleración de la producción de hidrocarburos y estancamiento de la refinación, este reposicionamiento del sector en el conjunto de la economía responde a los mejores precios del crudo pagados por YPF a los contratistas y a la transferencia de cuotas de mercado de la petrolera estatal a las refinerías privadas, fijados por las políticas energéticas de la dictadura.

La expansión registrada en el segmento petróleo no fue homogénea en términos de las fracciones del capital favorecidas y tuvo beneficiarios marcados por segmento. La evidencia del cuadro 2 permite corroborar que en el *upstream*, el gran crecimiento en la cantidad de empresas, dentro del núcleo selecto de las 200 firmas más grandes del país, se dio en los grupos locales: de dos firmas en 1975 (Pérez Companc y Bidas), se alcanzó el número de seis en 1981 (Astra, y su subsidiaria Astrafor, Río Colorado —controlada por Bidas—, y Quitral Co —subsidiaria de Pérez Companc—, además de las otras dos mencionadas) y terminó con cuatro en 1983 (Pérez Companc, Astra, Bidas y Río Colorado). En línea con lo señalado, la transferencia de áreas y la política de precios mencionada le permitieron a este selecto número de empresas ampliar notablemente su peso dentro de las ventas del sector como en el *ranking* de la cúpula. Así, Pérez Companc ascendió del puesto 100 al 46 del *ranking*, Bidas del 95 al 58 y Río Colorado y Astra finalizaron 51 y 29 respectivamente.

Por su parte, la menor recomposición de precios mencionada para Amoco y la pérdida de producción generaron que la incidencia tanto en el sector como en la cúpula fuera cada vez menor, hasta que en 1983 desapareciera de las 200 más grandes de la economía, cuando en 1975 estaba ubicada en el puesto 29. Entre 1975 y 1982 redujo su incidencia del 5,8 por ciento al 2,4 por ciento dentro de las firmas petroleras insertas en la cúpula.

En cuanto a la empresa estatal, YPF, se advierte que las políticas desarrolladas impactaron negativamente en las ventas del sector que estaban en la cúpula y de la cúpula en general.¹⁸

El *downstream* permite advertir un importante reposicionamiento del sector privado dentro de la cúpula del 2,0 al 7,1 por ciento y dentro de este, las fracciones extranjeras (Shell y Esso). Si bien analizado por sector el resultado del cuadro es que las empresas extranjeras reducen su incidencia, lo cierto es que se debe a que no se pudo desagregar la información del *downstream* de YPF. Los datos analizados permiten afirmar, como hipótesis, que la incidencia de YPF se redujo sensiblemente en pos de las firmas privadas. Así lo evidencia el análisis de estas en el total de las ventas de la cúpula. Centrando la atención

¹⁸ Las ventas de YPF se computaron en el sector *upstream* cuando, en realidad, opera en ambos segmentos del negocio, porque en los balances la compañía no desagregaba las ventas por segmento.

en las ventas del sector sobre la cúpula, las firmas extranjeras –Shell y Esso, básicamente– multiplicaron por 3,4 veces su peso. La notable performance de estas dos compañías les permitió reposicionarse dentro de la cúpula, al pasar del puesto 9 al 2 (Esso) y del 27 al 3 (Shell).

Cuadro 2

Cantidad de empresas del sector hidrocarburífero por fracción del capital en la cúpula empresaria Argentina y porcentaje de ventas sobre la cúpula empresarial total y sectorial, 1975-1983 (en cantidad y porcentajes)

	Empresa estatal*		Empresas extranjeras**			Grupos Económicos Locales***			Total cúpula petrolera		
	% sobre ventas cúpula petrolera	% sobre ventas cúpula total	Canti- dad	% sobre ventas cúpula petrolera	% sobre ventas cúpula total	Canti- dad	% sobre ventas cúpula petrolera	% sobre ventas cúpula total	Canti- dad	% sobre ventas total cúpula	Canti- dad
Upstream											
1975	90,7%	12,5%	1	5,8%	0,8%	1	3,5%	0,5%	2	13,8%	4
1976	90,8%	15,5%	1	3,3%	0,6%	1	5,9%	1,0%	3	17,0%	5
1977	86,2%	10,6%	1	5,6%	0,7%	2	8,2%	1,0%	3	12,3%	6
1978	85,6%	8,9%	1	2,9%	0,3%	1	11,5%	1,2%	4	10,4%	6
1979	89,7%	12,6%	1	1,4%	0,2%	1	8,9%	1,3%	4	14,1%	6
1980	87,8%	13,1%	1	2,6%	0,4%	2	9,7%	1,4%	5	14,9%	8
1981	82,7%	11,2%	1	1,0%	0,1%	1	16,3%	2,2%	6	13,6%	8
1982	80,7%	10,6%	1	2,4%	0,3%	1	16,9%	2,2%	5	13,2%	7
1983	85,3%	11,9%	1	0,0%	0,0%	0	14,7%	2,0%	4	13,9%	5
Downstream											
1975	-	-	-	100,0%	2,0%	2	0,0%	0,0%	0	2,0%	2
1976	-	-	-	100,0%	2,3%	2	0,0%	0,0%	0	2,3%	2
1977	-	-	-	100,0%	3,2%	3	0,0%	0,0%	0	3,2%	3
1978	-	-	-	100,0%	4,5%	4	0,0%	0,0%	0	4,5%	4
1979	-	-	-	100,0%	4,8%	4	0,0%	0,0%	0	4,8%	4
1980	-	-	-	96,9%	5,7%	4	3,1%	0,2%	1	5,9%	5
1981	-	-	-	96,2%	5,6%	4	3,8%	0,2%	1	5,8%	5
1982	-	-	-	94,0%	3,8%	3	6,0%	0,2%	1	4,1%	4
1983	-	-	-	95,8%	6,8%	3	4,2%	0,3%	1	7,1%	4

* Los balances de YPF no desagregan la información por segmento de negocio por lo que se decidió asignarle todas las ventas al upstream.

** En el *upstream* incluye a Amoco y Saipem Argentina, mientras que en *downstream* ingresaron Esso, Shell, La Isaura y AGIP.

*** En el *upstream* contempla a Astra, Pérez Companc, Bidas, Astrafor, Astrasur, Quitral Co. y Río Colorado, mientras que en el *dowstream* incluye a Compañía General de Combustibles.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas del Área de Economía y Tecnología de la Flacso.

Este importante reposicionamiento de los actores señalados respondió a una sensible mejora en las ventas como resultado de las políticas desplegadas. Ya sea analizado en pesos constantes o en dólares, los contratos petroleros firmados y la posterior renegociación redundaron en una notable expansión de la facturación de los tres grupos económicos que lideraron el proceso en el *upstream* (Pérez Companc, Bidas y Astra). Así lo declaraba incluso, Oscar Vicente, directivo del grupo Pérez Companc, al señalar que el ingreso al sector petrolero permitió capitalizar la compañía a partir de su notable expansión en los niveles de facturación:

1958, es cuando la compañía decide entrar [sin éxito] en petróleo. En ese momento, no facturaba más de 10 millones de dólares. 1967: se triplicó la facturación al entrar en el negocio de la perforación de pozos y en la producción, cuando apareció el contrato Entre Lomas. 1976, 1977 y 1978: es la época de la *gran privatización, de los contratos petroleros*, de cuando compramos Sade-General Electric. Nuestra facturación entonces pasaba largamente los 100 millones de dólares. 1981, 82 y 83: Sade estaba en pleno funcionamiento. Y facturábamos entre 300 y 400 millones de dólares (Majul, 1994:103).

Con base en la información del gráfico 4, los datos agregados de estos tres actores económicos, que tienen una tendencia similar entre ellos, es contundente en señalar la clara expansión del negocio en la medida en que el nivel de facturación creció el 1.000 por ciento entre 1975 y 1983. En efecto, la creciente producción de crudo por las áreas cedidas de YPF y la renegociación de los precios de los contratos posibilitaron que, entre los años mencionados, las ventas pasaran de 32,0 millones de dólares a 352,0 millones de dólares.¹⁹ Pese a la similar tendencia de las tres firmas, Astra se destacó por alcanzar los mejores resultados al incrementar las ventas 2.017 por ciento, principalmente como resultado de la importante expansión de la producción (1.276 por ciento) sin por esto desconocer la política de precios.

Al desagregar el período se puede advertir una primera etapa (1976-1980), en la que, producto de la apreciación cambiaria, las ventas medidas en dólares crecieron en mayor medida que en la segunda etapa macroeconómica, que se inició con la fuerte devaluación del peso en 1981. Aun considerando estas diferencias, la media de facturación respecto de 1975 fue significativamente superior, ya sea en la etapa inicial (1976-1980) en la que las tres empresas reportaron ventas en dólares 573 por ciento superiores a dicho año o en la final (1981-1983) cuando el promedio de las firmas expresó un volumen 805 por ciento mayor a 1975.²⁰

¹⁹ Más allá de las fluctuaciones cambiarias, medido en pesos constantes de 1975 hay un incremento de las ventas en torno del 659 por ciento.

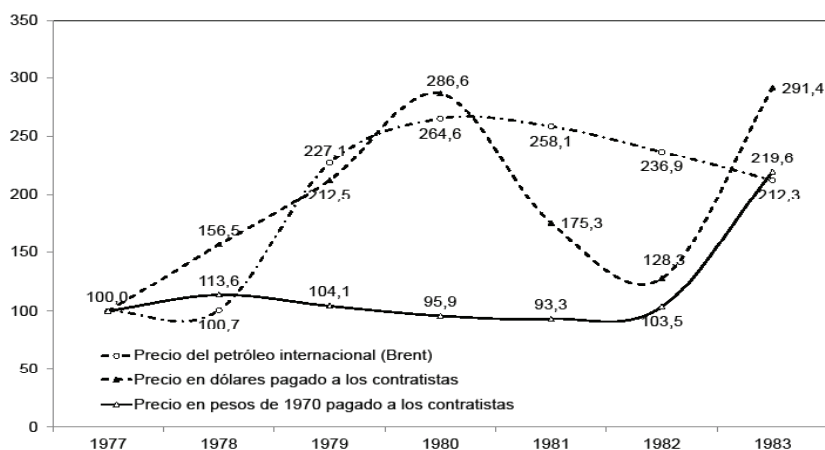
²⁰ Medido en pesos de 1975, en el período 1976-1980, el incremento respecto de 1975 fue del 122 por ciento, mientras que entre 1981 y 1983 la expansión fue del 466 por ciento.

En suma, de la información analizada se advierte que la facturación de las tres compañías privadas estuvo fuertemente condicionada, tanto por las transferencias de áreas hidrocarburíferas con reservas comprobadas y pozos en producción como por los precios validados por la política instrumentada por la Secretaría de Energía que, como contracara del deterioro en la petrolera estatal, se tradujo en amplios beneficios para los contratistas. Considerando el período 1977 y 1983, se advierte una elevada correlación entre las variables mencionadas. De manera tal que el coeficiente de correlación de Pearson arroja como resultado un valor de 0,86 entre los precios en dólares de los contratos y las ventas en igual moneda de las tres firmas privadas, que alcanza a 0,94 si, en lugar de correlacionar los precios con el nivel de facturación, se considera la producción valorizada (flujos de extracción por el precio del barril) con las ventas. Este elemento refleja la incidencia que tuvieron tanto las renegociaciones de los contratos en el flujo de ventas de las petroleras como de las áreas entregadas para que las exploten.

Por último, pero no por ello menos relevante, pese a los altibajos registrados por la rentabilidad sobre ventas, vale destacar que el monto de utilidades registró un crecimiento todavía más elevado que las ventas totales, al pasar de 2,4 millones de dólares en 1975 a 45,2 millones de dólares en 1983 (una expansión del 1.769 por ciento).

Gráfico 4

Evolución de las ventas, de la tasa de utilidad de Pérez Companc, Bidas y Astra (*upstream*) y de Shell y Esso (*downstream*) y del precio promedio de los contratos, y del valor de venta a refinerías privadas, 1975-1983 (en millones de dólares y porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a los balances de las firmas, Pistonesi y otros (1990) y revista Prensa Económica.

Nuevamente, si se considera la evolución de las ganancias durante los dos períodos señalados previamente, se constatan incrementos muy significativos en la medida en que alcanzaron un crecimiento del 916 por ciento (considerando 1976-80) y del 875 por ciento (1981-1983), siempre comparado con 1975.

La dinámica relativa al *downstream* tiene una tendencia similar, pero con ciertas particularidades de significativa importancia. La política desplegada por la dictadura, basada en que YPF redujera sus cuotas de mercado no sólo en la refinación de crudo sino también en la comercialización de los principales derivados, generó una notable expansión de las ventas de sus competidoras, fundamentalmente, Esso y Shell.²¹ En consecuencia, los datos del gráfico 4 reflejan esta expansión de la facturación que creció el 866,2 por ciento en dólares entre 1975 y 1983,²² con un incremento muy superior de las ventas de Shell (902,8 por ciento) que de Esso (416,1 por ciento) impulsado, probablemente (dado que no existe información para corroborarlo), por la mayor comercialización de naftas (principalmente la de mayor calidad) en el mercado doméstico.

Las fluctuaciones macroeconómicas también incidieron en los resultados finales a partir de la notable contracción de las ventas registrada en el año de la devaluación de la moneda doméstica.²³ Pese a este elemento, los volúmenes de facturación en dólares del período 1981-1983 fueron, en promedio, equivalentes a la etapa de apreciación cambiaria (1976-1980) con un promedio anual de alrededor de 950 millones de dólares,²⁴ como consecuencia de los mayores niveles de actividad señalados.

Si bien los niveles de facturación crecieron significativamente, a diferencia de lo sucedido con las firmas del *upstream*, la tasa de rentabilidad fue decreciente al punto de alcanzar el 0,7 por ciento sobre ventas en 1983. No solamente la tasa fue menor, sino que lo mismo ocurrió con la masa de utilidades. Contrariamente a lo sucedido entre las empresas productoras, que tuvieron importantes mejoras en los precios pagados por los contratos, la estrategia de la dictadura giró en torno a utilizar los precios de las naftas como «ancla» contra la inflación. De allí que es posible sostener como hipótesis que la rentabilidad decreciente estuvo dada por la caída en términos reales del precio de los bienes que comercializaban Shell y Esso, los cuales evolucionaron por debajo del valor del barril que adquirirían a los productores, mientras que las ventas ascendentes estuvieron en función

²¹ Entre 1975 y 1983 se expandió la refinación de crudo de Esso (67,5 por ciento) y Shell (28,6 por ciento) el 48,1 por ciento y la ventas de gasoil y naftas el 119,0 por ciento y 82,8 por ciento, respectivamente (Esso centrada más en el gasoil al incrementar sus ventas el 153,9 por ciento y Shell en naftas que crecieron 99,5 por ciento).

²² En pesos constantes se expresa la misma tendencia, pero con un crecimiento menor: 566,6 por ciento.

²³ Más allá de la devaluación que generó una caída en dólares de la facturación, medida en pesos constantes, 1981 registró una contracción del 23 por ciento del valor de las ventas, arrastrado por la caída del PIB (-5 por ciento).

²⁴ En pesos de 1975 el promedio de ventas del segundo subperíodo es casi el 92 por ciento superior al de 1976-1980.

de los mayores volúmenes de ventas derivados de las crecientes cuotas de mercado que alcanzaron por el relativo desplazamiento de YPF.

Conclusiones

El nuevo esquema planteado por Martínez de Hoz cuando asumió la cartera económica suponía que la transferencia de áreas y los mayores precios dinamizarían la actividad hidrocarburífera. Sin embargo, lo que se observó fue una ralentización en sus tasas de crecimiento que impactó en el complejo en general y fundamentalmente en la petrolera estatal que se encontraba en expansión hasta 1976.

La contracara de este proceso fue la formidable capitalización de los actores privados que potenciaron su accionar dentro del *upstream*. Se alude, a las fracciones locales que recibieron nuevas áreas y fuertes aumentos de precios por encima de los que percibieron otras firmas de capital extranjero, como Amoco, cuyas actualizaciones de precios se ubicaron por debajo de los contratistas locales. Así, el primer grupo recibió precios alrededor de 4 veces mayores que los costos de extracción de la petrolera estatal. Esta transferencia de renta originó que, mientras los grupos económicos locales se reposicionaron en la cúpula empresarial, ingresando dentro de las 50 firmas de mayor facturación —cuando antes se ubicaban en torno del puesto 100— y multiplicando por 18 las utilidades en dólares respecto de los valores de 1975, Amoco saliera del selecto grupo de las 200 firmas más grandes del país. Este crecimiento notable por encima de las otras firmas de la cúpula estaría sustentado en la formidable transferencia de renta petrolera (1.640 millones de dólares en el período 1977-1983 equivalente al 13,7 por ciento de las ventas de YPF, la principal compañía del país) hacia los contratistas cuyos principales beneficiarios fueron estas fracciones del capital.

La variable explicativa del por qué los principales beneficiarios del proceso fueron los grupos locales se centra en que fue la fracción que apoyó y sustentó la dictadura. Al respecto, Basualdo concluye:

De allí en más los (...) conglomerados extranjeros y los grupos económicos locales pasaron a controlar el proceso económico sobre la base de una sobreexplotación de los trabajadores y de la férrea conducción del Estado que ejercía la fracción hegemónica de esa alianza: los grupos económicos locales. El proceso de acumulación que lideraron se sustentaba en la valorización financiera y, por lo tanto, ya no estaba condicionado por el consumo de los sectores populares ni las fronteras nacionales (Basualdo, 2011).

En el *downstream*, si bien los precios finales de los combustibles líquidos fueron utilizados como «ancla» contra la inflación, ante el acelerado proceso inflacionario del país,

la mesa de crudos fijó mayores cuotas de mercado a las principales empresas privadas, Esso y Shell en detrimento de YPF. Incluso, la petrolera estatal operó a déficit a partir de subsidiar a la competencia privada al no trasladar los mayores costos del crudo comprado a los contratistas hacia estas refinerías. Esta estrategia originó que estos actores extranjeros se reposicionaran dentro de la cúpula por las mayores ventas derivadas de las cuotas de mercado cedidas por YPF y alcanzaran los puestos dos y cuatro, aunque no se tradujo en mayores utilidades por la política de precios.

En suma, la nueva política hidrocarburífera, a la vez que potenció principalmente al capital local, agredió fuertemente a la petrolera estatal, no sólo por la pérdida de cuotas de mercado, sino también porque los nuevos precios relativos y los altos costos financieros generados por el fuerte endeudamiento impactaron negativamente en el resultado final del balance contable, con déficit que perduraron hasta 1987. En realidad, el déficit operativo de la compañía fue funcional para que pudiera tomar créditos externos, algo que, como sostiene la literatura especializada (Ballesterio, 2000; Basualdo, 2006; Olmos, 2004), era imprescindible para el esquema económico de la dictadura, a fin de garantizar las divisas para la denominada «bicicleta financiera»,²⁵ ya que en las pericias realizadas demostraron que esas divisas no quedaban en la empresa sino que eran volcadas al mercado de capitales (Ballesterio, 2000). En este proceso de valorización financiera, ingresaron los grupos locales que estaban en proceso de expansión, tomando créditos en el exterior y que, luego de la devaluación de la moneda doméstica en 1981, reclamaron al Estado diversos mecanismos para que les absorbiera esa deuda («seguros de cambio», entre otros), algo que no se le permitió a las empresas públicas. Así, Pérez Companc, Bidas y Astra concentraron el 8 por ciento de la deuda externa privada que utilizaron, principalmente, para valorizar internamente y luego sacar al exterior (Azpiazu et al., 1986).

En este marco, con base en el estudio, existen indicios para sostener que el complejo petrolero fue uno de los principales sectores que les permitió capitalizarse y reposicionarse como las principales firmas nacionales, producto de la cuantiosa renta transferida, tal como expuso Oscar Vicente al afirmar que, desde la incorporación al sector petrolero, Pérez Companc, con la «gran privatización, de los contratos petroleros», cuadruplicó sus ventas en moneda extranjera entre 1976 y 1983. En este sentido, sus principales actores se expandieron notablemente en la economía en esta etapa: se trata de Pérez Companc que

²⁵ El incremento de la tasa de interés local, considerablemente superior a la internacional y a la inflación doméstica, generó un escenario propicio para la especulación financiera, ya que los grandes capitales se endeudaban en el exterior a tasas bajas en dólares, los ingresaban al país y colocaban en pesos en los bancos locales. Al vencer el depósito, cambiaban por dólares los pesos valorizados a una tasa de cambio que ya estaba establecida con antelación («la tablita») y luego los fugaban al exterior. Esa diferencia en moneda extranjera producto del interés devengado, era cubierta por el Estado a través del endeudamiento externo, principalmente, de las empresas públicas.

pasó de controlar 10 a 53 firmas, Bidasas, que amplió de 4 a 41 y Astra, de 18 a 20 (Acevedo *et al.*, 1990), lo que les dio mayor presencia en la cúpula. Así, la facturación de estas firmas y sus empresas controladas y vinculadas, presentes dentro de la cúpula, pasaron de explicar el 0,5 por ciento de las ventas de las 200 al 3,3 por ciento, ampliando 7 veces su incidencia. Lo relevante de este proceso, en rigor, es que la expansión de los grupos, por acción del Estado, fue conformando un nuevo bloque de poder tanto en el plano sectorial como general con elevada capacidad para incidir en las políticas públicas, tal como se observó años después, a inicios de la década de 1990, con la incidencia que tuvieron en el proceso de privatización de empresas.

Referencias bibliográficas

- Acevedo, M., E. M. Basualdo y M. Khavisse** (1990). *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico* (Argentina 1973-1987), Buenos Aires, Editora 12. <http://publicacioneseconomia.flacso.org.ar/images/pdf/3.pdf> Consultado el 16/04/2018
- Acevedo, M., E. M. Basualdo y M. Khavisse** (1986). «¿Capitanes de la industria o generales de la economía? Los grupos económicos y las empresas transnacionales». *El Periodista*, 1-15, Buenos Aires.
- Alemann, J.** (1996). «Los años de Martínez de Hoz». *Diario La Nación*, p. 8, Buenos Aires.
- Azpiazú, D., E. M. Basualdo y M. Khavisse** (2004). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Siglo XXI Argentina Editores.
- Azpiazú, D. y M. Khavisse** (1983). *La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, 1976-1981*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Azpiazú, D. y M. Schorr** (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.
- Ballesterio, J.** (2000). «Fallo Juez Ballesterio: sobre la causa n° 14.467. Olmos Alejandro S/dña». Buenos Aires.
- Barrera, M.** (2012). «El legado de la última dictadura en el mercado hidrocarburífero: la antesala de las reformas de los noventa», en Revista *Realidad Económica*, n° 267, pp. 19-43, Buenos Aires.
- Barrera, M.** (2014). *La entrega de YPF: Análisis del proceso de privatización de la empresa*, Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Basualdo, E.** (2006). *Estudios de historia económica: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E.** (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Editorial Atuel.
- Basualdo, E.** (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Siglo XXI Argentina Editores.
- Basualdo, E. y M. Barrera** (2015). «Las privatizaciones periféricas en la dictadura cívico-militar: el caso de YPF en la producción de petróleo», en Revista *Desarrollo Económico*, n° 216, pp. 211-236, Buenos Aires.
- Bonelli, M.** (1984). *Un volcán en llamas: los contratos petroleros*, Buenos Aires, Corregidor.
- Braun, O., y L. Joy** (1981). «Un modelo de estancamiento económico. Estudio de caso sobre la economía argentina», en Revista *Desarrollo Económico*, n° 80, Buenos Aires.

- Calleja, G.** (2003). «40 años de la anulación de los contratos petroleros. Un acto de soberanía», Consultado el 17 de enero de 2010, en www.info-moreno.com.ar, Buenos Aires.
- Calleja, G.** (2005). «La política energética del gobierno de Raúl Alfonsín (II)», en revista *Realidad Económica*, n° 213, pp. 105-128, Buenos Aires.
- Canelo, P.** (2016). *La política secreta de la última dictadura (1976-1983)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Canitrot, A.** (1980). «La disciplina como objetivo de la política económica», en revista *Desarrollo Económico*, n° 76, pp. 453-475, Buenos Aires.
- Canitrot, A.** (1981). «Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981». *Desarrollo Económico*, 21(82), 131-189.
- Canitrot, A.** (1992). «La macroeconomía de la inestabilidad», en Boletín Informativo Techint, Buenos Aires.
- Castellani, A.** (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- Castellani, A. y E. Serrani** (2010). «La persistencia de los ámbitos privilegiados de acumulación en la economía argentina. El caso del mercado de hidrocarburos entre 1977 y 1999», en revista *H-Industri@*, n° 6, pp. 2-31.
- Centro de Estudios del Petróleo Hipólito Yrigoyen** (1987). «El negocio petrolero en Argentina», en revista *Realidad Económica*, n° 75, pp. 81-144.
- Chesnaïs, F.** (2001). *La mundialización financiera. Génesis, costos y desafíos*, Buenos Aires, Losada.
- Damill, M. y Frenkel, R.** (1987). «De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977 a 1982», en Revista *Ensayos Económicos*, 37.
- Diamond, M.** (1972). «La estructura productiva desequilibrada y el tipo de cambio», en Revista *Desarrollo Económico*, n° 45, Buenos Aires.
- ECyT-ar** (2016). «Refinerías de petróleo en Argentina». Consultado el 1ro de marzo, 2017, de http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Refinerias_de_petróleo_en_Argentina#Refiner.C3.ADas_operativas_en_Argentina
- Ferrer, A.** (1981). «El monetarismo en Argentina y en Chile», en revista *Comercio Exterior*, N° 31, pp. 1-2, Consultado en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/380/7/RCE7.pdf>
- Ferreres, O.** (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Fronidizi, A.** (1958). «La batalla del petróleo.» Boletín de informaciones petroleras, Separata del Boletín de informaciones petroleras n°. 305 y 306, Buenos Aires.
- Heredia, M.** (2004). «El proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: Fiel, BM y Cema», en *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Kozulj, R.** (1993). «Precios de la energía en Argentina 1966-1990/3», Fundación Bariloche, Bariloche.
- Kozulj, R. y V. Bravo** (1993). *La política de desregulación argentina: antecedentes e impactos*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Liceaga, J. V.** (1963). *¡Petróleo! Los contratos petroleros y los teóricos del déficit energético*, Buenos Aires, Ediciones Arayú.
- Majul, L.** (1994). *Los dueños de la Argentina II. Los Secretos del verdadero poder*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Mansilla, D.** (2007). *Hidrocarburos y política energética*, Buenos Aires, Ediciones del CCC.

Martínez de Hoz, J. A. (1976). «Presentación del programa económico», Discurso de asunción como Ministro de Economía, Buenos Aires, 2 de abril de 1976, Buenos Aires.

Martínez de Hoz, J. A. (1991). *Quince años después*, Buenos Aires, Emecé.

Olmos, A. (2004). *La deuda externa: todo lo que usted quiso saber sobre y siempre se lo ocultaron*; Buenos Aires, Ediciones Continente.

Pistonesi, H., F. Figueroa de la Vega y S. M. Torres (1990). *Política de precios de la energía en Argentina 1970-1989: precios del petróleo y derivados*, Bariloche, Fundación Bariloche.

Presidencia (1965). «Boletín Oficial». Buenos Aires. Consultado el 20 de enero de 2018 en <https://www.boletinoficial.gob.ar/web2/utills/pdfView?file=%2Fpdf%2FpdfPorNombre%2F1965120201N.pdf%2F68uGwEPAMK0UjGL5wrErqy1bLS1JV1bLeIFaDRFEOKSpleiKlslashBarBYc0%3D>

Presidencia (1980). «Boletín Oficial». Buenos Aires. Consultado el 20 de enero de 2018 en https://archive.org/stream/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_3ra_seccion_1980-02-22/1980-02-22_djvu.txt

Sábato, A. (1963). «Historia de los contratos petroleros», Buenos Aires.

Scalabrini Ortiz, J. (1987). *10 años de política petrolera 1976-1986*, Buenos Aires, Editorial Albenda.

Scalabrini Ortiz, J. (1988). *La política económica y petrolera después del 6 de setiembre de 1987. Apéndice a 10 años de política petrolera 1976-1986*, Buenos Aires, Editorial Albenda.

Schorr, M. (2004). *Industria y Nación: Poder económico, neoliberalismo y alternativas de industrialización en la argentina contemporánea*, Buenos Aires, Edhasa.

Schvarzer, J. (1983a). «Cambios en el liderazgo industrial argentino en el período de Martínez de Hoz», en *Revista Desarrollo Económico*, n° 91, Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1983b). «Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica», en *Revista Ensayos y Tesis Císea* n° 4, Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.

Secretaría de Energía (1975). «Anuario estadístico energía eléctrica 1973-1974», Buenos Aires.

Secretaría de Energía (1998). «Boletín estadístico». Distintos años de 1960 a 1998, Buenos Aires.

Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas/Eudeba.

Silenzi de Stagni, A. (1978). *Soberanía y Petróleo: Y.P.F. y los contratos de explotación de petróleo*, Buenos Aires, Editorial Centro de Estudio General Mosconi.

Stratta, E. (2013). «100 años refinando petróleo argentino», en revista *Petrotecnia*, junio, pp. 92-97.

YPF (1977). «Memoria y Balance General», 1976. Buenos Aires.

YPF (1990). «Memoria y Balance General», 1976-1990. Buenos Aires.

Los terratenientes argentinos y la disputa internacional por la renta de la tierra hacia principios del siglo XXI

Nicolás Pérez Trento*

pp. 111-135

Resumen

En este trabajo nos proponemos estudiar la acción política en el plano internacional de la Sociedad Rural Argentina en el contexto de la última ronda de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio en los primeros años del siglo. Como veremos, su acción se orienta a la formación de alianzas con otras asociaciones, con el objeto de determinar una posición política unificada y presentarla a los funcionarios de los gobiernos de turno, quienes llevan adelante las negociaciones en torno a las barreras comerciales al ingreso de productos argentinos en mercados protegidos. Al respecto, plantearemos que el contenido de dicha acción consiste en la disputa por una fracción de renta de la tierra, lo que determina que se ejerza en representación de la clase terrateniente. Sin embargo, el rol de la Argentina en la unidad mundial de la acumulación es el que nos pone frente a los límites de la acción.

Palabras clave

Acción política / Terratenientes / Renta de la tierra / Argentina

Abstract

In this paper, we aim to analyze the international political action of the Sociedad Rural Argentina, in the context of the unfolding of the last round of the World Trade Organization talks during the firsts years of this century. Overall, its action points to forming alliances with other associations, in order to determine a unified political position regarding the trade barriers to the import of Argentinian commodities and present it to the national representatives, which carry out the negotiations. In this regard, we will point out that the content of that action consists in the dispute for a fraction of the land rent, which determines that it is exercised on behalf of the landowning class. However, it is Argentina's role in the global unity of accumulation that shows us the limits of action.

Key words

Political action / Landlords / Land rent / Argentina

* Doctor en Ciencias Sociales. Becario postdoctoral del Conicet. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Correo-e: nicolasperezntrento@hotmail.com

Introducción

A lo largo de las últimas tres décadas, el análisis de la acción política de las llamadas «asociaciones empresariales» en la Argentina ha ganado terreno en el campo de las ciencias sociales. Distintos trabajos han avanzado sobre las características principales de su acción, sus alianzas, los vínculos con los gobiernos y el aparato de Estado, y su estructura y tensiones internas, para mencionar algunos de los ejes más relevantes.

La mayoría de estos análisis se centran sobre la actuación de estas organizaciones a nivel nacional, lo que no es extraño en la medida en que su acción no suele trascender las fronteras nacionales. En este sentido, el caso de la Sociedad Rural Argentina (SRA) sobresale particularmente; en efecto, hacia finales del siglo pasado, la SRA integraba distintas organizaciones a nivel internacional. En este trabajo nos proponemos analizar algunas de las características de su acción en el seno de ellas.

De manera general, como veremos, uno de sus principales objetivos en la arena política internacional consiste en la eliminación o atenuación de las políticas comerciales, sostenidas por distintos países, que restringen el ingreso a su territorio de mercancías agrarias producidas en la Argentina. El ámbito de acción en el que se despliega esta lucha está constituido por los foros en los que se discuten las políticas comerciales a nivel global, entre los que destacan las rondas de negociaciones realizadas bajo el amparo de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Para el período que nos ocupa, constituido por los primeros años del siglo XXI, reviste particular relevancia el lanzamiento de la Ronda de Doha en el año 2001.

Buena parte de la labor de la SRA en las organizaciones que integra se orienta hacia la coordinación y difusión de lineamientos políticos para abrir ámbitos de negociación. Dado que, en última instancia, los encargados de realizar estas gestiones políticas son los funcionarios gubernamentales de los distintos países que participan de las negociaciones, la misión de estas asociaciones consiste no sólo en determinar estos lineamientos, sino también en generar espacios en los que puedan plantearse a dichos funcionarios.

En lo que sigue, procuraremos avanzar en el análisis de la acción política de la SRA en esos espacios. Nos interrogaremos no sólo por la forma concreta que reviste esta acción, sino también por su contenido, tanto en relación a la acumulación de capital en la Argentina como al carácter mundial de este proceso.

De manera general, plantearemos que lo que encierra esta disputa comercial es una lucha por la expansión en la masa de renta diferencial apropiable. Esto determina que, al dar forma a esta acción, la SRA actúe en representación de la clase terrateniente. Debido a la forma de acumularse el capital en la Argentina, sin embargo, el contenido de su acción trasciende esta primera determinación: en la medida en que la apropiación de fracciones de renta de la tierra por parte de los capitales industriales se constituye como una de las

características principales de dicho proceso de acumulación, la acción política en el plano internacional de la SRA expresa la potencia de este para expandirse sobre su base específica. Lo que choca, como veremos, con la potencia que brota de los espacios nacionales de acumulación bajo los que avanza el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social, proceso que se realiza, precisamente, bajo la forma de las políticas enfrentadas por la SRA.

Con estos objetivos, avanzaremos primeramente en describir las características principales de dicha asociación, así como de las organizaciones de carácter internacional que integra. Seguidamente, nos centraremos en algunos aspectos específicos del accionar de estas, para lo que utilizaremos como fuente documentos de la asociación, en los que reseña su participación en tales ámbitos políticos. Hecho esto, desarrollaremos más exhaustivamente el rol de la Argentina en la unidad mundial de la acumulación para, desde esta perspectiva, dar cuenta del contenido de la acción política en cuestión.

La SRA y su acción política en el plano internacional

Desde el momento de su creación, en 1866, la SRA nuclea a los propietarios de las tierras de mayor tamaño, dedicados a la producción ganadera y localizados de forma predominante en la región pampeana. Como ha sido reiteradamente señalado, esta asociación emerge en el período en que la Argentina se consolida como uno de los principales exportadores de mercancías agrarias. Desde sus inicios, la SRA se abocó a tareas tanto técnicas como políticas: como señala Hora (2015), su objetivo radicaba en la construcción de una fuerza capaz de representar sus intereses, incrementar su poder y, al mismo tiempo, transformar a los miembros de su clase en sujetos económicamente más dinámicos (modernizando la producción) y políticamente más activos. La preocupación por actuar políticamente, por otra parte, estuvo presente de forma constante desde la época de su creación, momento en el que la entidad procuró que los sujetos interpelados tomaran parte en las luchas políticas y ocupasen posiciones en el Estado (Sidicaro, 1982:58).

Por otra parte, como señalan distintos autores (Sidicaro, 1982; Palomino, 1988; Heredia, 2003), la asociación está animada por una ideología de marcado carácter liberal. Destacan, entre sus características principales, el rechazo hacia: todo tipo de impuestos a la producción (incluyendo, por supuesto, los impuestos a la importación y especialmente a la exportación), la regulación o intervención de los mercados (entre los que se cuenta ciertamente el laboral), y la expansión del gasto público, que a su criterio debería mantenerse en umbrales mínimos. Como corolario de esto último, rechazan también la posibilidad de que el Estado tome en sus manos la gestión de fracciones del capital con un doble argumento: por un lado, acicateado por la búsqueda de ganancias, el capitalista privado sería siempre más eficiente; por el otro, el Estado cerraría así el espacio para la formación de nichos de corrupción, que provocarían la pérdida de recursos públicos. En este sentido,

sobresale también la confianza en el mercado como la forma más eficiente de asignar recursos, lo que les permite sostener que cualquier mecanismo que implique una transferencia de riqueza hacia los capitales individuales es contraproducente para el capital social total, puesto que en lugar de someter a aquéllos a la competencia para así estimular su necesidad de incrementar la productividad, se les facilita reproducirse sosteniendo una productividad del trabajo más baja. Es decir, en términos de la propia entidad, una gran fracción de los capitales locales son «ineficientes», a pesar de lo cual logran escapar de la alternativa de aumentar la productividad del trabajo que ponen en marcha o ser derrotados en el mercado por la competencia, constituida en este caso por mercancías importadas.

En la SRA, asimismo, el liberalismo se entremezcla con una ideología agrarista que hunde sus raíces en los orígenes de la nación. Así, la patria aparece indisolublemente ligada a la producción agraria, que logró conquistar los mercados mundiales y ganarle un papel al país en el escenario internacional durante el siglo XIX. De acuerdo a esta interpretación histórica, la Argentina habría vivido su hora más gloriosa bajo el denominado por la historiografía liberal «período agro-exportador», situado frecuentemente entre 1880 y 1930.¹ Sobre esta base, la entidad parte de afirmar que la producción agraria es la única que se puede considerar eficiente en términos internacionales y que su desarrollo, por lo tanto, debe ser la base del desarrollo nacional, lo que le permite posicionar a la rama agraria como el «motor de la economía». Al respecto, Sidicaro afirma que esta articulación entre liberalismo, producción agraria e historia se habría transformado para que «toda iniciativa política que afectase sus intereses sectoriales podía ser objetada no sólo en nombre de un defensismo corporativo y categorial, sino de la invocación a los principios constitutivos de la sociedad argentina» (Sidicaro, 1982:56-57).

Sobre estas bases, la SRA ha desarrollado una prolífica acción política tanto en el plano nacional como en el internacional. Avancemos, a continuación, sobre este último aspecto.²

La acción política de la SRA en el plano internacional

Uno de los principales objetivos de la SRA en este ámbito está constituido por la liberalización del mercado mundial de mercancías agrarias. La asociación argumenta que el proteccionismo sostenido por determinados países impide el desarrollo económico de otros como la Argentina, que a pesar de ser más eficientes en la producción de dichas mercancías

¹ Al respecto, puede consultarse el texto ya clásico de Alejandro Díaz (1970). Una interpretación de la propia SRA en esos términos puede hallarse en Memoria y Balance (1989: 113-119).

² Respecto de su acción en el ámbito nacional en las últimas décadas, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de Sidicaro (1982), Heredia (2003), Muro de Nadal (2009), y Pérez Trento (2017a; 2017c)

se ven imposibilitados de exportarlas hacia aquéllos. Así, rebosante de felicidad tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de la URSS,³ hechos que «hicieron renacer grandes esperanzas de una auténtica integración mundial, de paz generalizada, de entendimiento y progreso en todos los ámbitos del orbe» (Anales, diciembre de 1993: 6-7), la asociación lamentaba en 1993 la persistencia de las políticas proteccionistas en el mercado mundial:

La libertad comercial con apertura de mercados —que tanto contribuyó al progreso de la civilización cristiana, humanista y occidental— hoy es meramente declamada por [algunos] países y contradicha cada vez que otros pretenden ingresar a sus territorios para competir con sus productos. Solo así pueden entenderse las reiteradas dificultades para que EE.UU. y la Comunidad Económica Europea⁴ [acepten avanzar hacia] la liberación del mercado mundial [...]. Al mismo tiempo se conoce que las naciones desarrolladas gastan Trescientos Mil Millones de dólares estadounidenses en subsidios para la defensa de sus producciones agropecuarias [...]. Esas medidas proteccionistas [...] son el pueblo y particularmente los consumidores quienes las financian. Indudablemente es con más impuestos que se cubren los déficit presupuestarios que ocasionan los subsidios. A la vez son siempre mayores los precios y menor la calidad de otros productos que no admiten la competencia [...]. Es evidente que no se asegurará el bienestar de los pueblos rechazando los competidores externos que lleguen a los mercados lealmente, con productos mejores y que, por más eficientes, los producen y pueden ingresarlos con menores precios [mayúsculas en el original].

En última instancia, se argumenta, de lo que se trata es de «superar los focos de ignorancia, hambre y miseria que todavía ocupan grandes espacios en los mapas del universo [sic]», ya que:

Si se avanzara algo mejorando las prácticas de la competencia leal en las propias comunidades que hoy padecen los efectos de subsidiar sus ineficientes producciones, se advertirán los beneficios de acceder a otros bienes mejores y más económicos [...]. Todo ello generaría nuevas actividades y puestos de trabajo con la industrialización y comercialización de los bienes importados, y consecuentemente también en los servicios. Ni que hablar de lo que ocurriría en otros países, entonces habilitados para competir con sus productos (op. cit.).

Es sobre esta base que la SRA busca avanzar en sus objetivos mediante la constitución de distintas alianzas a escala global. Al respecto, la asociación precisa que el propósito

³ Irónicamente, la Argentina había sido uno de los pocos países en exportar mercancías agrarias hacia la URSS durante el bloqueo organizado por los EEUU en la década de 1980.

⁴ Nombre que recibió el mercado común europeo hasta 1993, año de creación de la Unión Europea (UE) que, posteriormente, absorbería el entramado institucional del bloque comercial.

general de éstas es «ejercer la defensa de los principios [...] de nuestro sector agropecuario» y afirma que:

En este cometido no estamos solos, sino que hay un gran número de países con una situación similar a la argentina, por lo que en estas discusiones se coordina con aquéllos la mejor manera de manejar diferentes estrategias, para que nuestras posiciones queden bien definidas y mejor defendidas (Anales, año 2000(8): 40)

Veamos, entonces, en qué direcciones concretas procuró accionar. Vamos a centrarnos, para ello, en su participación en tres asociaciones de alcance global: el Cairns Group Farm Leaders (Cgfl), la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur (Farm), y la Federación Internacional de Productores Agrícolas (Fipa).

Terratenientes del (tercer) mundo ¡unios! La SRA en el Cairns Group Farm Leaders

Fundado en 1986 en la ciudad australiana que le dio su nombre, el Grupo Cairns (GC) es una coalición que abarca hoy a representantes oficiales de 20 países agroexportadores.⁵ Su principal objetivo, como destaca la SRA, consiste en coordinar un frente único para promover los intereses de sus miembros en el comercio mundial:

A mediados de los '80, un grupo de 14 naciones agroexportadoras, defensoras del comercio libre y justo, se unieron para formar el grupo Cairns [...]. Estos países, abrumados por los altos niveles de protección de la que eran objeto los productos de origen agropecuario, y críticos del comercio global imperante que hace de la agricultura el sector más distorsionado del comercio mundial, tomaron la iniciativa de aunar esfuerzos tras la frustración que significaba la falta de progreso en cuanto a la liberalización del comercio mundial [...]. Este grupo es además ejemplo de la construcción de una coalición internacional, cuyos objetivos son lograr reformas en un sector clave del comercio mundial (Anales, julio 1999: 11).

Como puede verse, la agenda política del grupo apunta hacia la desregulación de mercados cuyas distintas formas de subsidios impiden o restringen la importación de mercancías agrarias producidas en los países miembros. El grupo tuvo éxito en introducir estas cuestiones en la agenda de la Ronda Uruguay del Gatt (1986-1994).⁶ Posteriormente, procuró seguir actuando como bloque en las reuniones subsiguientes de la OMC.

⁵ Por el volumen de sus exportaciones, destacan entre ellos, además de la Argentina, Australia, Canadá y Brasil. Integran también el grupo los restantes países de América del Sur (con excepción de Ecuador y Venezuela), otros de América Central (Costa Rica y Guatemala) y del sudeste asiático (Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam), así como Nueva Zelanda, Pakistán y Sudáfrica.

⁶ El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt, por sus siglas en inglés) fue, hasta la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio en 1995, el principal espacio de negociación internacional de políticas comerciales.

De manera paralela, en 1998 fue creado el Cairns Group Farm Leaders (Cgfl). Se trata de una organización en la que se nuclean asociaciones agrarias de los distintos países del GC, con el objetivo de definir sus propios puntos de vista respecto de la política a seguir en las negociaciones internacionales y posteriormente presentarlas en las reuniones de Ministros de dicho grupo. La creación del Cgfl tuvo lugar poco antes de la Tercera Cumbre Ministerial de la OMC en 1999, que anticipaba el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones (la llamada posteriormente «Ronda de Doha», iniciada en el 2001). Como destacaba José Ocampo, a la sazón Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se trataba de negociaciones clave para los países nucleados en el Grupo Cairns:

Tras cinco años de finalizada la llamada Ronda Uruguay, que dio luz a los actuales acuerdos comerciales y a la propia OMC, los gobiernos de los países en desarrollo están convencidos de que la distribución de los costos y beneficios de los acuerdos de la Ronda Uruguay fue desbalanceada, ya que sus mayores beneficios recayeron sobre los países industrializados. La mayor apertura por parte de estos últimos se produjo en sectores en los cuales los países en desarrollo no cuentan con capacidad productiva y exportadora adecuada, al tiempo que en aquéllos en que existe o pueden desarrollar más rápidamente una oferta exportable, continuaron con niveles de protección altos y, en el caso de la agricultura, con mecanismos que permiten a los países industrializados mantener niveles de subsidios elevados (Ocampo, 1999).

Ciertamente, la SRA coincidía con ese diagnóstico:

Para muchos países, el resultado a obtener [en las negociaciones de la OMC] será de vital importancia para su desarrollo y el de sus ciudadanos. La economía 'próspera' globalizada hoy parece avanzar en un solo sentido y además liderada por un par de regiones, dentro de las cuales indudablemente no está Sudamérica [...]. Argentina deberá cumplir un papel extremadamente batallador (Anales, agosto 1999:18).

En efecto, tras la primera reunión de las asociaciones de la Cgfl con los ministros de los países del GC, el representante enviado por la SRA declaró que: «había un solo propósito en la reunión de ministros: considerar cómo presionar desde el comienzo las próximas negociaciones en la Conferencia de la OMC». Tras una nueva reunión del Cgfl, que tuvo lugar en la sede de la SRA en Buenos Aires meses antes de la fecha prevista para dicha reunión, la asociación sintetizó algunas conclusiones alcanzadas: «los países desarrollados han trasladado a través de los subsidios el costo social a países como los del GC. Si nuestros gobiernos no toman los suficientes recaudos veremos muchos de nuestros productores quedar al margen del negocio», concluyendo que «la opción es clara: combatir o desaparecer».

De esta forma, el Cgfl elaboró una serie de conclusiones y líneas de acción para presentar a los ministros del GC que asistirían a la Conferencia. En primer lugar, el planteo general refería que,

Los compromisos de reducción de subsidios asumidos en el Acuerdo Agrícola de la OMC [negociado durante la Ronda de Uruguay] han dejado un margen de maniobra excesivamente amplio a los países que subsidian para continuar con el proteccionismo y aumentar su participación en los mercados mundiales, en desmedro de los productores más eficientes. Resulta imperativo avanzar en la eliminación de estas prácticas desleales (Anales, sep. 1999: 72-75).

En particular, las asociaciones que conformaban el Cgfl rechazaban el sostenimiento de los subsidios a la exportación, «sin duda la práctica más condenable del comercio internacional», dejando asentado que «para los agricultores del GC tanto los subsidios a las exportaciones como los créditos y las garantías de crédito subsidiado constituyen prácticas desleales». Asimismo, respecto de los impuestos a la importación, señalaban que «los niveles arancelarios promedio para la agricultura, aunque inferiores a los existentes con anterioridad a la Rueda Uruguay del Gatt, siguen siendo desproporcionadamente elevados», tras lo cual presentaban una serie de recomendaciones específicas para su reducción. Por último, instaban a los representantes de sus países en el GC a bregar por «criterios claros» en la implementación de la ayuda alimentaria «para que no se transforme en un mecanismo para eludir los compromisos tendientes a reducir o eliminar los subsidios» (op. cit.). En resumen, ante el inicio de la Ronda de Doha, el Cgfl resolvió que sus miembros recomendasen a los ministros de sus respectivos países realizar las siguientes demandas en las negociaciones: eliminación inmediata de todas las formas de subsidio a la exportación, reducción de los subsidios domésticos y mejoras en el acceso a los mercados (CG y Cgfl Fact Sheet, 2004).

Estos lineamientos coinciden, de manera general, con los objetivos planteados por el gobierno neoliberal de Carlos Menem. Así lo expresa Jorge Riaboi, en ese entonces Ministro de Relaciones Exteriores, entrevistado por la SRA para su revista Anales:

-¿Cuáles son los temas prioritarios para la Argentina?

-Obviamente para nosotros el tema prioritario [...] es la inserción completa de la agricultura en la OMC. Durante los primeros 50 años de vida del ex GATT y la OMC, la agricultura fue tratada como un caso especial [...]. Nosotros discrepamos, junto con el Grupo Cairns [...]. Lo que nos planteamos en esta nueva ronda es terminar de incorporar la disciplina tanto sobre subsidios como sobre créditos a la exportación agrícola, y sobre la ayuda interna (precios sostén) [...] y empezar a poner los aranceles agrícolas

a la par de los industriales, que en este momento están en promedio en un 4 por ciento, mientras que los agrícolas están muy por encima (Anales, sep.1999: 40-41).⁷

Como se ve, la agenda política del Cgfl coincidía en gran medida con los objetivos de la SRA. A continuación, veremos que esta no dejaría pasar la oportunidad de valerse de otra organización, de alcance más acotado, para impulsar sus demandas ante los funcionarios gubernamentales.

El Consejo Agropecuario del Sur como espacio sudamericano de acción:

la SRA en la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur

A nivel sudamericano, la SRA integra también la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur, fundada en Paraguay en 1997 con el objetivo de «defender los intereses comunes de los productores rurales de los países del Mercosur y contribuir al desarrollo agrícola, económico, social y cultural de los países del Mercosur ampliado», y convertirse en «portavoz de los intereses de los productores agrícolas de la región» (Farm, 1997). Se trata de un organismo que busca influir en los gobiernos de los países del área tanto en temas referentes a política interna (como los impuestos a las exportaciones de mercancías agrarias) como a las políticas que estos despliegan en los ámbitos globales de negociación comercial. En este sentido, cabe destacar que los seis países representados por las asociaciones que integran la Farm son también parte del Grupo Cairns.

En particular, la Farm buscó consolidarse, de acuerdo a la SRA, «como organización de consulta ante el Consejo Agropecuario del Sur» (CAS), organismo conformado por los Ministros de Agricultura del Mercosur, Chile y Bolivia. Creado en Brasilia en mayo del 2003, este tiene como objetivo «la articulación del sistema agropecuario de la región y la coordinación de acciones en políticas públicas para el sector», especialmente en lo que se refiere a sanidad y desarrollo tecnológico. La posibilidad de mantener contacto con los Ministros que integran el Consejo, sin embargo, brinda a las asociaciones de la Farm un nuevo espacio para presentarles sus propuestas respecto de las negociaciones sobre el comercio mundial de mercancías agrarias, como da cuenta la SRA (Anales, junio 2004: 9-10).

Así, la Farm destacaba en el año 2004 la necesidad de que los funcionarios oficiales obtengan resultados en las negociaciones:

Considerando la importancia para nuestro sector de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio, como marco más adecuado para la eliminación del proteccionismo y toda forma de subsidio al sector de la producción y comercio

⁷ Cuatro años más tarde, la SRA entrevistaría al Vicecanciller argentino, obteniendo similares respuestas. Véase Anales (2003: 26-29).

agrícola, reiteramos la necesidad de buscar los caminos para superar las divergencias [...]. Instamos a nuestros gobiernos a negociar con posturas realistas que permitan superar las diferencias actualmente existentes (Declaración de la Farm al CAS, 7 de octubre de 2003).

Respecto de esta cuestión, la organización insistía en la necesidad de plantear una serie de puntos que, de manera general, coincidían con los intereses del GC en lo referente al acceso a los mercados agrarios.

En virtud de la amplitud de las Negociaciones Multilaterales de la OMC, la Farm considera que la concreción de la Ronda Doha es fundamental para la eliminación de las distorsiones del comercio agrícola mundial [...] La Farm recomienda a las autoridades del Mercosur el máximo empeño para la culminación exitosa de la misma [...], en el entendido de lograr avances significativos en los tres pilares de las negociaciones agrícolas (acceso a mercado, competencia de las exportaciones y apoyo doméstico) (Declaración de la Farm al CAS, 17 de febrero del 2005).

Ya para este momento, sin embargo, la Farm no se limitaba a buscar imponer su agenda para las negociaciones de la OMC. Con la apertura de un espacio de negociación directa entre la UE y el Mercosur, aquélla no dejaría de abogar para dar un curso conveniente a la agenda política de las reuniones, instando a los gobiernos del Mercosur a coordinar su acción:

La Farm considera importante el relanzamiento de las negociaciones con la Unión Europea interrumpidas en octubre de 2004 [...]. La Farm reitera su fuerte interés en la culminación exitosa de la negociación [...]. La misma ampliará las oportunidades de exportación de los productos agropecuarios del Mercosur en un mercado de alto poder adquisitivo y traerá beneficios a las poblaciones de ambos bloques [...]. La Farm reclama un cambio en la estrategia de la definición de las posiciones negociadores de nuestro bloque. Hasta el momento, las estrategias fueron de carácter defensivo, respondiendo a intereses particulares y no considerando así los intereses globales del bloque (Declaración de la Farm al CAS, 17 de febrero de 2005).

Tras la creación del CAS, como puede verse, las asociaciones de la Farm hallaron un nuevo espacio para discutir estas políticas directamente con los funcionarios de los respectivos gobiernos, tal como se lo plantea el Cgfl. Veamos ahora, por último, el accionar de la SRA en el seno de una tercera organización de alcance global.

Un nuevo ámbito de discusión global: la SRA en la Federación Internacional de Productores Agrícolas

La Federación Internacional de Productores Agrícolas (Fipa) fue una organización que, al igual que las anteriores, reunía asociaciones agrarias de distintos países del mundo. Su

objetivo declarado consistía en oficiar de foro donde los líderes de estas pudiesen reunirse con el fin de definir los intereses mutuos y adoptar una acción coordinada para promoverlos, así como oficiar de portavoz reconocido de los agricultores a nivel mundial, expresando sus preocupaciones ante reuniones internacionales de gobiernos y otros organismos (Boletín informativo del CNA de México, 2006). Fue creada en 1946 y, antes de disolverse en 2010 por falta de fondos, llegó a agrupar a 120 entidades pertenecientes a 79 países.

Los temas abordados por la organización cubrieron un amplio espectro, incluyendo desde las problemáticas de mujeres y jóvenes agricultores hasta la situación del comercio mundial de mercancías agrarias. En relación a este último punto, tanto la diversidad de países representados por las organizaciones que la conformaban como el status de Consultor General del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU)⁸ con que contaba convirtieron a esta organización en un campo de batalla entre los distintos bloques comerciales.⁹

Como señalamos anteriormente, las problemáticas discutidas por las asociaciones miembro de la Fipa eran sustancialmente más amplias que aquéllas que congregan al Cgfl. Sin embargo, en las notas publicadas por la SRA respecto de esa organización ciertas cuestiones ocupan un rol central, entre las cuales, claro está, se hallaba la liberalización de los mercados agrarios.

En la reunión de 1998, por caso, el enviado de la SRA destacó que «[el debate sobre] comercio agrícola y los preparativos para las negociaciones de la OMC [...] se mantiene como la gran prioridad del Comité Político», así como «la importancia de las cuestiones no tarifarias en las relaciones comerciales internacionales», junto con las restantes cuestiones que «afectan a los países en desarrollo» (Anales, julio de 1998:45). De manera similar, en un encuentro destinado específicamente a discutir las cuestiones referidas a la comercialización de productos lácteos, la SRA manifestó que su posición consistía en:

Impulsar la reforma del comercio internacional de productos agropecuarios, y en particular del sector lácteo, [que] es uno de los más distorsionados en el mercado agroalimentario internacional, recibiendo más subsidios a la exportación que cualquier otro producto. Estos subsidios no sólo disminuyen los precios internacionales, sino que penalizan a los productores más eficientes, particularmente en los países en desarrollo. Por otro lado, los productores de leche de los países desarrollados del Hemisferio Norte

⁸ Dicho Consejo tiene como objetivo «promover la materialización de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental)» entre los países miembros de la ONU.

⁹ Esto se hizo evidente, por caso, en las elecciones de 1998, en las que la elección del candidato holandés para la presidencia de la organización pareció responder a la necesidad de balancear las relaciones de poder en su interior, ya que el presidente saliente, de origen australiano, había reflejado durante su gestión las posiciones del GC. Véase, al respecto, <http://www.producer.com/1998/06/canadian-loses-bid-for-top-farm-leaders-job/>

reciben más de la mitad de su ingreso bajo la forma de subsidios derivados de impuestos o de mayores precios pagados por los consumidores (Anales, junio de 2003: 40).

El contenido de la acción política de la SRA

Sinteticemos lo visto hasta aquí. A lo largo de estos años, la acción política de la SRA apuntó hacia la coordinación de posiciones comunes con otras organizaciones para establecer una línea política y presentarla ante los respectivos funcionarios gubernamentales, encargados de actuar en los ámbitos de negociación internacional.

La cuestión más destacada consistió en la apertura de mercados. Entre ellos, sobresalen particularmente los casos de EE.UU. y la UE, cuyas políticas comerciales dificultan o impiden la exportación de las mercancías agrarias producidas en la Argentina. El objetivo de la SRA, como vimos, consistió en atenuar o, idealmente, liquidar estas políticas. Para este cometido encontró aliados en las asociaciones de los países que ya conformaban el GC, con las cuales constituyó el Cgfl como espacio propio para influir sobre aquél. A nivel sudamericano, la creación del CAS ofrecería a las asociaciones del Mercosur un nuevo ámbito para discutir sus posiciones políticas con los funcionarios gubernamentales, para lo cual se valieron de la Farm. Asimismo, la asociación procuró también impulsar estos reclamos en el seno de la Fipa.

Como resulta evidente, la acción de la SRA está dirigida a aumentar la demanda para la producción agraria local. Con este fin, emprende una batalla comercial que, a décadas de haberse iniciado, sigue registrando escasos avances por parte de los bloques que aquélla integra. Para comprender un poco más este escenario, avancemos hacia el contenido de la riqueza social en disputa, comenzando por dar cuenta, de forma extremadamente sintética, de la forma que toma el proceso mundial de acumulación de capital.

La unidad mundial de la acumulación de capital

En el capitalismo, la organización de la producción y el consumo social se realizan mediante individuos recíprocamente libres, esto es, carentes de vínculo personal directo. Como consecuencia, su relación social se halla portada en el producto de su trabajo, es decir, las mercancías, que son capaces de relacionarse entre sí en cuanto valores y, por tanto, de relacionar indirectamente a sus poseedores. Así, la reproducción de la vida humana está sujeta a la producción de valor. El capital constituye la forma más desarrollada de esta relación social: en la medida en que es este, y no simplemente la mercancía, la que se convierte en el verdadero sujeto concreto inmediato de la producción social, el proceso de reproducción de la vida humana solo puede realizarse bajo la forma de la acumulación de capital, esto es, la producción de plusvalor. Se trata de un proceso que se organiza de forma automática y cuyo movimiento se halla portado en la acción de los individuos (Marx, 2006 [1867]).

Sobre esta base, la producción adquiere en el capitalismo, por primera vez, una condición universal. Se trata de un proceso que reviste un carácter global y que toma la forma de procesos nacionales independientes entre sí, constituyendo fragmentos de la producción social total, que se vinculan a través del mercado mundial (Iñigo Carrera, 2013 [2003]; Caligaris, 2017; Fitzsimons y Starosta, 2017).

Una primera consecuencia de este carácter refiere a la potencia de los distintos espacios nacionales de acumulación para expresar estas determinaciones genéricas del capitalismo. En efecto, sólo puede afirmarse que estos son portadores de dichas potencias genéricas si se parte de suponer que el capitalismo es un proceso nacional por su contenido y mundial por su forma. Al considerarlo, por el contrario, como un proceso mundial por su contenido y nacional sólo por su forma, resulta evidente que no todos los espacios nacionales van a expresar necesariamente estas potencias. Es sobre esta base, creemos, que puede analizarse la especificidad de la acumulación de capital en los distintos ámbitos nacionales como forma concreta de realizarse el desarrollo del modo de producción capitalista en su unidad mundial ya que, como resulta evidente, la acumulación global de capital cobra formas nacionales desiguales (Fitzsimons y Starosta, 2017).

Aunque tiene en la actualidad una forma mucho más acentuada, esta diferenciación se pone de manifiesto desde el mismo origen del capitalismo. Allí podía ya apreciarse la existencia de un grupo de países capaces de producir la generalidad de las mercancías sobre la base de capitales que operan a una escala que les permite hallarse a la vanguardia del desarrollo de las fuerzas productivas. Como forma de potenciar sus procesos individuales de producción de plusvalor relativo, a estos ámbitos de acumulación de capital, a los que podemos denominar genéricamente como «países clásicos» se les impuso la necesidad de abaratar su aprovisionamiento de materias primas. Sobre esta base, los países de América Latina se constituyeron, también desde su génesis, como espacios nacionales con un carácter específico: la provisión de tales mercancías para los países clásicos. Entre ellos, la Argentina es uno de los casos más paradigmáticos (Iñigo Carrera, 1998; 2007; 2013 [2003]; Caligaris, 2017; Fitzsimons y Starosta, 2017).¹⁰

Cabe señalar, en este sentido, que la reproducción de un ámbito de acumulación cuya característica principal está constituida por la producción de materias primas para el mercado mundial sólo tiene sentido si el precio de éstas resulta inferior al que surgiría de producirlas en los ámbitos que las demandan. Dicha baratura relativa, a su vez, sólo puede surgir de la existencia de condicionamientos naturales favorables en los países que

¹⁰ Esta forma de organizarse la acumulación de capital a escala mundial ingresó en un marcado proceso de transformación hacia mediados de la década de 1970, momento en que las consecuencias de una importante revolución tecnológica dieron origen a la llamada «Nueva División Internacional del Trabajo». Al respecto, pueden consultarse los trabajos compilados en Charnock y Starosta (2016), especialmente el de Starosta (2016).

las producen, que permiten sostener una productividad del trabajo relativamente alta. En la Argentina, como se sabe, existen condicionamientos particularmente favorables para la producción de mercancías agrarias (Caligaris, 2017).

A diferencia de otras mercancías, sin embargo, las materias primas son normalmente portadoras de una ganancia extraordinaria que toma la forma de renta diferencial de la tierra. En efecto, la diferente productividad del trabajo aplicado a la producción de dichas mercancías resulta en distintos precios de producción individuales; y dado que, de manera general, los valores de uso producidos no encierran diferencias cualitativas, su precio comercial va a equivaler al del precio de producción correspondiente al trabajo menos productivo que se haya puesto en marcha para satisfacer la demanda. Este precio comercial implica una ganancia extraordinaria para aquéllos capitales que producen sobre tierras donde la productividad del trabajo que ponen en marcha es superior y que obtienen por lo tanto un precio de producción menor. Sin embargo, la competencia entre los distintos capitales por apropiarse esta ganancia provoca que esta se desvíe hacia los individuos que poseen el monopolio sobre la disponibilidad de tales condiciones naturales, esto es, los terratenientes. La ganancia extraordinaria se convierte, de este modo, en renta que apropia dicha clase. Por tratarse de una renta basada en el monopolio de condiciones naturales diferenciales, Marx la denomina renta diferencial, dividiéndola en dos tipos principales (2009 [1894]).¹¹

De esta manera, los ámbitos que importan mercancías agrarias dejan escapar una masa de plusvalor, bajo la forma de renta diferencial, en beneficio de los terratenientes sobre cuyas tierras se producen aquéllas. Sucede, sin embargo, que esta fracción de riqueza social puede ser disputada: dado que los terratenientes no juegan ningún papel en la producción, la apropiación de parte de su rédito por otros sujetos sociales no afecta más que a la forma, más o menos suntuosa, en que aquéllos reproducen su vida. En efecto, tal como señala Caligaris (2017), si el capital ve afectada su ganancia normal, se atrofia su valorización y, consecuentemente, el proceso de producción que pone en marcha; si la fuerza de trabajo que vende el obrero no es pagada a su valor, se atrofia su capacidad para trabajar y, por lo tanto, para producir plusvalor; en contraste, si el terrateniente ve afectada la renta de la tierra que percibe normalmente, esto no tiene consecuencias para el proceso de producción. De aquí que esta pueda ser disputada.

¹¹ Respecto de los distintos tipos de renta de la tierra y sus determinaciones generales (particularmente de su contenido, fuentes y apropiación), puede consultarse el trabajo de Iñigo Carrera (2017). En cuanto a los debates marxistas en torno a los distintos tipos de renta, puede consultarse este mismo trabajo, así como los de Caligaris (2014) y Caligaris y Pérez Trento (2017). Huelga decir la SRA entiende a la renta desde la perspectiva de la economía neoclásica, que la define simplemente como una «retribución» por el factor tierra. Un detallado análisis de las explicaciones neoclásicas sobre la renta de la tierra puede hallarse en Caligaris (2010).

La apropiación de renta de la tierra como contenido de la acción política de la SRA

Volvamos ahora al contenido de la acción política de la SRA. Habíamos visto que, de manera inmediata, su acción se dirigía a apropiar una mayor masa de riqueza social. Ahora podemos precisar la forma que toma esta riqueza: se trata, específicamente, de una masa de renta diferencial de la tierra. Su acción, por tanto, se ejerce en representación de la clase terrateniente, particularmente de la fracción agraria.

En efecto, los intentos por desmontar las políticas proteccionistas tienen por objetivo, como ya vimos, la expansión del mercado de exportación de mercancías agrarias. La base de esta expansión está dada por lo que se presenta como una «mayor competitividad» de dichas mercancías en el mercado mundial, ventaja que tiene por base la existencia de condiciones diferenciales de producción. La lucha por la apertura de los mercados que restringen o impiden el ingreso de mercancías agrarias encierra, en primer lugar, la búsqueda por expandir la producción local de estas. Dicha apertura tendría como efecto inmediato en dichos mercados deprimir los precios de circulación interna de las mercancías en cuestión, al liquidar la parte de la producción que se sostiene mediante la aplicación de políticas proteccionistas. En contraposición, la producción en los países afectados por dichas políticas debería expandirse proporcionalmente, lo que incrementaría el precio de las mercancías que producen, el cual acabaría por situarse en algún punto intermedio. Con esta expansión, se incrementaría también la magnitud de renta diferencial de la tierra apropiada por los terratenientes locales.

De esta forma, el contenido de la acción política de la SRA apunta hacia la expansión de la masa de renta apropiable, en principio, por los terratenientes. En los casos analizados, como vimos, esta acción se presenta bajo la forma del reclamo contra la «deslealtad comercial» que supone el establecimiento de barreras al ingreso de mercancías producidas localmente, aduciendo el perjuicio que eso ocasiona tanto al desarrollo económico de los países exportadores como de los que impiden o restringen la importación.

¿Qué implicaciones tiene el hecho de que la masa de riqueza disputada tenga la forma de un flujo de renta de la tierra? Volvamos a mirar la unidad mundial del proceso de acumulación del capital, avanzando ahora sobre el destino corrido por el flujo de renta en cuestión.

La expansión de la forma específica de la acumulación de capital en la Argentina como contenido de la acción política de la SRA

Habíamos señalado, anteriormente, que hacia los países que proveen de materias primas al mercado mundial fluye una masa de renta de la tierra en beneficio de sus terratenientes y que, a diferencia de capitalistas y trabajadores, la clase terrateniente no juega papel alguno en el proceso de producción. Esto tiene por consecuencia que parte de este rédito pueda ser apropiado por otros sujetos sociales sin afectar dicho proceso. Es sobre esta base

que los ámbitos de acumulación que ceden porciones de plusvalía bajo la forma de renta al importar materias primas son capaces de recuperar, mediante mecanismos diversos, porciones de esta.

Las formas concretas bajo las que tiene lugar esta recuperación divergen, ciertamente, en los distintos espacios de acumulación. En el caso de la Argentina, el análisis de estos procesos ha sido desarrollado originalmente en los trabajos de Iñigo Carrera (1998; 2007; 2013 [2003]); partiendo de este enfoque, han sido también estudiados los casos de Brasil (Grinberg, 2008; 2013; 2016), Venezuela (Kornblihtt, 2015; Dachevsky y Kornblihtt, 2017) y Ecuador (Purcell, 2016). Detengámonos, entonces, en la forma que toma este movimiento en la Argentina, tomando como base los trabajos ya mencionados.

Además de la enorme cantidad de pequeños capitales industriales de origen nacional, en la economía argentina operan también fragmentos de los capitales industriales más concentrados del mundo. Sin embargo y a diferencia del modo en que operan en otros países, en donde lo hacen a escala suficiente para competir en el mercado mundial, en la Argentina producen apenas para el minúsculo tamaño del mercado interno; y si exportan, solo pueden hacerlo, de manera general, obteniendo algún tipo de compensación vía regímenes especiales de promoción.

Semejante restricción en la escala implica que estos capitales ponen en marcha una productividad del trabajo marcadamente menor a la normal y, por lo tanto, deberían obtener una tasa de ganancia igualmente menor. Pero su sola presencia indica que esta es, cuanto menos, equivalente a la tasa normal. Resulta por tanto evidente que estos capitales son capaces de compensar esta brecha.

La apropiación de fracciones de renta de la tierra constituye una de las principales fuentes de compensación.¹² Este proceso se realiza a través de políticas económicas implementadas por el Estado, en cuanto representante general de la unidad del proceso nacional de acumulación. Entre ellas destacan, por su magnitud, los impuestos a la exportación de mercancías agrarias (popularmente conocidos como «retenciones») y la sobrevaluación de la moneda. La primera afecta una porción del precio de las mercancías agrarias constituida por la renta de la tierra y sigue su curso hacia sus destinatarios finales mediante distintas políticas (como el pago de subsidios, el préstamo de fondos públicos a una tasa de interés real negativa, la generación de la capacidad de compra para las mercancías producidas por

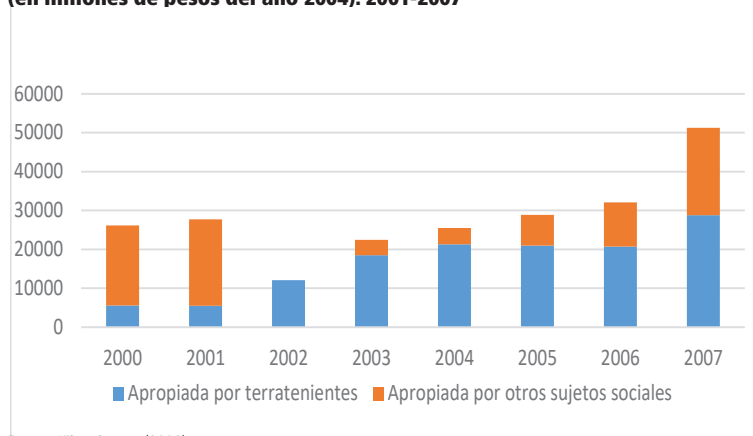
¹² No se trata, ciertamente, de la única: el plusvalor liberado por los pequeños capitales en la circulación y la compra de fuerza de trabajo por debajo de su valor se convierten igualmente en fuentes de compensación. No son, sin embargo, la base de la acumulación de capital en la Argentina: si así fuera, los capitales industriales no se limitarían a producir simplemente para este mercado interno, sino que lo harían para vender en el mercado mundial (Iñigo Carrera, 2006). La compra de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, asimismo, se convirtió en las últimas décadas en otra marcada fuente de compensación (Iñigo Carrera, 1998; 2007)

los capitales en cuestión, etc.). La segunda lo hace al retener en la mediación cambiaria una fracción de la renta que luego apropian los capitales industriales al importar medios de producción abaratados. Ambos mecanismos, por otra parte, abaratan también el valor de la fuerza de trabajo que pagan estos capitales, sin afectar las condiciones materiales bajo las que esta se reproduce. Lo hacen como consecuencia de la competencia entre los capitales agrarios por vender sus mercancías, lo que resulta en que también la porción de estas destinada al consumo interno circula por debajo de su precio de producción, abaratando así los medios de vida en cuya producción entran directa o indirectamente.

En el gráfico siguiente se presenta, de manera esquemática, una estimación de la magnitud de la renta de la tierra durante los primeros años de la década del 2000, así como de la proporción cedida por la clase terrateniente:¹³

Gráfico 1

**Magnitud y apropiación de la renta de la tierra en la Argentina
(en millones de pesos del año 2004): 2001-2007**



Fuente: Iñigo Carrera (2008)

La acumulación de capital en la Argentina encierra entonces una diferenciación específica. Si, por una parte, allí opera un gran número de capitales extranjeros, estos lo hacen sobre la base de fragmentarse para producir en una escala restringida al mercado interno: con una moneda que, históricamente, se ha mantenido sobrevaluada, la exportación de todo tipo de mercancía que no sea portadora de renta de la tierra se ve fuertemente

¹³ Tanto los datos estadísticos referidos a la magnitud de renta de la tierra como a la incidencia de las distintas formas de su apropiación pueden hallarse en los trabajos de Iñigo Carrera (2007; 2008).

restringida. Así, esta forma específica de acumularse el capital permite la recuperación de fracciones de renta por parte de capitales que integran los ámbitos de acumulación que, en primera instancia, la dejan escapar. Lo hace, sin embargo, limitando la escala de aquellos a la cantidad de renta disponible para apropiar. Esta imposibilidad de alcanzar la escala necesaria para la producción de mercancías en general para el mercado mundial constituye una traba al desarrollo de las fuerzas productivas.

Desde esta perspectiva, el contenido de la acción política internacional de la SRA va más allá de la lucha por apropiar una mayor masa de renta. En la medida en que la forma específica de acumulación del capital en la Argentina se sustenta, precisamente, sobre el aflujo de una masa de renta de la tierra, al dar curso a esta lucha, actúa en representación del interés nacional, esto es, en favor de la expansión de la acumulación de capital bajo esta forma específica.¹⁴

Resta ver qué contenido tiene la acción que enfrentan.

La acumulación de capital en los países «clásicos» y los límites de la acción política de la SRA

Anteriormente señalamos que la forma específica que presenta la acumulación de capital en países como la Argentina impone límites al desarrollo de la productividad del trabajo, lo que incluye, ciertamente, el trabajo agrario. Esta situación contrasta con lo que sucede en los ámbitos de acumulación caracterizados por el desarrollo de la productividad del trabajo en general mediante la multiplicación de la plusvalía relativa, esto es, los que anteriormente referimos como «países clásicos». Y estos son, precisamente, los que erigen barreras a la importación de las mercancías en cuestión.¹⁵ Veamos entonces qué forma toma dicho desarrollo retomando, de manera sintética, el análisis realizado por Iñigo Carrera (2017).

De manera general, el punto crítico en el desarrollo de la productividad del trabajo agrario se presenta de forma más aguda cuando la aplicación intensiva o extensiva de

¹⁴ La necesidad de actuar en el plano internacional en torno a la apropiación de renta de la tierra obliga a la clase terrateniente, como vimos, a convertirse en aliada del Estado nacional, en última instancia encargado de llevar adelante las negociaciones. Sin embargo, en la medida en que las políticas económicas que este pone en marcha, para hacer fluir una porción de renta hacia los bolsillos de los capitalistas, se tornan inmediatamente visibles, la lucha por la apropiación de renta causa que, fronteras adentro, se enfrenten a él. Uno de los conflictos más significativos que se desencadenaron en relación a esta cuestión tuvo lugar en el año 2008. Véase, al respecto, el trabajo de Pérez Trento (2017b).

¹⁵ La Política Agraria Común de la Unión Europea, en este sentido, es uno de los casos más claros. Cabe destacar, sin embargo, que a pesar de que las políticas en cuestión rigen, de manera general, para el bloque europeo en su unidad, no todos los ámbitos de acumulación que lo integran tienen la misma especificidad. Véase, al respecto, Iñigo Carrera (2013 [2003]), Friedenthal y Starosta (2016) y Charnock *et al.* (2016). En efecto, el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social no se extiende a lo largo de los países de todo el bloque. Un análisis de las estadísticas disponibles concluye que más del 70 por ciento del total del gasto público en investigación y desarrollo agrarios se concentra en solo cinco países del bloque: Alemania, España, Reino Unido, Italia y Francia. De acuerdo a sus autores, sin embargo, las fuentes existentes no permiten hacer una estimación sólida de las inversiones efectuadas por capitales privados (Chartier *et al.*, 2015).

capital sobre la tierra no puede realizarse sin que el precio resultante se ubique por encima del que rige en el mercado mundial, esto es, el que corresponde a las porciones de capital que ponen en marcha el trabajo de menor productividad.¹⁶ Como resulta evidente, la posibilidad de realizar dichas aplicaciones escapa a los capitales individuales.

Ocorre, no obstante, que la necesidad de aumentar la productividad del trabajo agrario para abaratar las mercancías producidas en dicha rama y, consecuentemente, el valor de la fuerza de trabajo, abarca al conjunto de los capitales de la sociedad. De ahí que sean los respectivos Estados nacionales de dichos ámbitos de acumulación de capital los que avancen en esta tarea. Lo hacen apropiando una parte de la plusvalía producida en su interior y destinándola a forzar la aplicación de las porciones de capital que ponen en marcha el trabajo de menor productividad mediante distintas políticas, entre las que destacan la fijación de precios internos superiores a los que rigen en el mercado mundial y los subsidios a la producción. Así, sacrifican una porción de la plusvalía de la que disponen con el objeto de avanzar en el abaratamiento relativo del valor de la fuerza de trabajo.

Detengámonos un momento en el caso de la Unión Europea hacia principios de siglo. Del total mundial de 273.000 millones de USD contabilizados como subsidios a la producción agraria en 1998, un 47,4 por ciento corresponde a este mercado, mientras que, en el caso de los subsidios a las exportaciones, la cifra asciende al 85 por ciento del total mundial. Particularmente en los casos de la harina de trigo, la leche y productos lácteos como la manteca o el queso, y la carne bovina, la proporción exportada gracias a dichos subsidios representa entre el 80 y el 100 por ciento del total (Nogues, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001). Esta regulación tiene por consecuencia que la totalidad de los capitales agrarios retornen acompañados de una masa de renta diferencial adicional que beneficia, en primer lugar, a los terratenientes de estos espacios de acumulación. Pero, en segundo lugar, la competencia extiende este beneficio hacia los terratenientes extranjeros. Con lo cual, la implementación de estas políticas en los países clásicos resulta en la alimentación, a sus expensas, de procesos de acumulación que no solo constituyen su competencia, sino que, por su forma específica, son incapaces de participar en el desarrollo de la productividad del trabajo agrario. Aquella primera cesión de plusvalía no puede ser enfrentada mediante la implementación de mecanismos de recuperación de renta de la tierra ya que, como vimos, estos tienen el efecto de limitar el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social, y

¹⁶ Los ámbitos de acumulación caracterizados por la producción de materias primas para el mercado mundial excluyen precisamente estas porciones. Es la presencia de los mecanismos de apropiación mencionados lo que tiene esta consecuencia, ya que su efecto inmediato es la circulación interna de las mercancías agrarias a un precio comercial que se ubica por debajo del de producción vigente en el mercado mundial.

de lo que se trata es, precisamente, de impulsar ese desarrollo. Pero la segunda pérdida es, desde este punto de vista, no solo inútil y contraproducente, sino también evitable.

Es sobre esta base que, en estos países, se implementa una serie de barreras que afectan la importación de las mercancías en cuestión. Volvamos a mirar brevemente el caso de la UE.

Allí destaca, en primer lugar, la presencia de barreras arancelarias al ingreso de mercancías desde el exterior. Pero estas se hallan gravadas en una magnitud fuertemente diferenciada: mientras que los productos de origen industrial tienen una media arancelaria del 4,4 por ciento, en el caso de los de origen agrario la tarifa media asciende al 17,2 por ciento. En particular, los llamados «picos arancelarios» se presentan en las importaciones de animales vivos, carnes, lácteos y cereales, que igualan o superan el 25 por ciento. Por otra parte, la Argentina está incluida en el grupo que ocupa el último escalón en el sistema de preferencias arancelarias de la UE, lo que incrementa los aranceles exigidos. Asimismo, la presencia de las llamadas «barreras paraarancelarias», entre las que destacan las medidas sanitarias o fitosanitarias, tiene un efecto similar. Este último tipo de barreras, que también recaen en mayor medida sobre los productos de origen agrario, tienen como consecuencia que la participación de la Argentina en el total de las importaciones afectadas por ellas alcance apenas al 2,1 por ciento promedio (Nogues, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001).¹⁷

Se trata de una serie de políticas que afectan el ingreso de las mercancías agrarias provenientes de la Argentina. En el caso de las barreras paraarancelarias o de las tarifas arancelarias de magnitud suficientemente alta, la importación puede llegar a verse directamente impedida. Si estas, en cambio, tienen una magnitud que tiende a compensar la diferencia entre el precio al que estas mercancías circulan internamente y el que rige en el mercado mundial, esto tiene como efecto la recaudación de una masa de riqueza social¹⁸ con la que el conjunto de los capitales industriales que operan en el interior de dicho ámbito logra recuperar parte de la plusvalía perdida.¹⁹

De este modo, el accionar de la SRA en pos de ingresar a estos mercados apunta no solo a expandir la producción agraria a nivel local, sino también a eliminar otro efecto de estas políticas sobre el precio mundial de dichas mercancías. Sucede que, antes de lograr aumentar la productividad del trabajo agrario y abaratar la producción, las políticas

¹⁷ Un análisis de estas cuestiones extendida a los países del Mercosur puede hallarse en el trabajo de Nogué (2004).

¹⁸ Cabe destacar, al respecto, que la magnitud de riqueza social recuperada por el conjunto de países de la UE es significativa: la Argentina ocupa la decimocuarta posición en un ranking de países que muestra el total recaudado por dichas tarifas (Gallezot y Aussilloux, 2006).

¹⁹ A largo plazo, incluso, el efecto es más profundo aún. El desarrollo de la productividad del trabajo agrario avanza hacia el punto en que se podrá prescindir por completo de su sometimiento a los condicionamientos naturales. En este escenario, el monopolio de dichos condicionamientos dejaría de constituirse con base en la apropiación de renta diferencial.

implementadas tienen el efecto de expandirla provocando que no pueda realizarse internamente en su totalidad, con lo cual, o bien se restringen más las importaciones, o bien la producción expandida acaba fluyendo hacia el mercado mundial con el correspondiente pago de subsidios a los capitales exportadores, haciendo caer su precio en el mercado mundial.²⁰

Conclusiones

En este trabajo hemos procurado analizar la acción política de los terratenientes argentinos en el mercado mundial a través de una de las asociaciones que los representan: la SRA. De manera general, a lo largo del período visto, esta se ha esforzado por coordinar sus posiciones políticas junto con asociaciones de otros espacios nacionales, de forma tal de establecer una posición política común y plantearla a los respectivos funcionarios gubernamentales, encargados en última instancia de participar en los ámbitos de negociación internacional.

Esta acción tiene el objetivo explícito de liberalizar la exportación de mercancías agrarias provenientes de los países coaligados, que argumentan verse perjudicados por la implementación de políticas proteccionistas. En última instancia, lo que se busca es no solo aumentar el volumen de las exportaciones, sino también expandir los precios de las mercancías afectadas. Dado que la masa de riqueza social disputada toma la forma de renta de la tierra, la SRA actúa en nombre de la fracción agraria de los terratenientes argentinos.

Pero estos no son, como vimos, los únicos apropiadores de la renta que fluye continuamente hacia la Argentina, con lo cual el contenido de la acción no se agota allí. En la medida en que la apropiación de fracciones de renta por parte de los capitales industriales constituye una de las principales características del proceso nacional de acumulación de capital, la acción de los terratenientes tiene un contenido que trasciende la lucha por em-

²⁰ La caída de los precios mundiales de 1998 parece responder en buena medida al incremento de la aplicación de subsidios a la producción en el mercado europeo (Nogues, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001). No hace falta decir que la SRA encuentra esta política particularmente perniciosa:

Respeto y hasta comprendo la actitud de muchos países que subsidian producciones nacionales, aún cuando comparativamente no sean tan genuinas ni eficientes [...]. Tales decisiones, más allá de su acierto o error, hacen a las políticas internas [...]. Me resultan en cambio irracionales y atentatorias contra el buen orden y la sana convivencia internacional todos los subsidios a las exportaciones, porque alteran deslealmente el equilibrio de los mercados internacionales, afectando el justo valor de otras producciones más prósperas y naturales y, en última instancia, a la vida y desarrollo de los pueblos que las producen (Anales, dic. 1993: 6-7).

Los efectos de estas políticas sobre las exportaciones argentinas son difíciles de estimar. Los autores del trabajo ya citado, que aborda las formas concretas que toman las políticas proteccionistas, realizan una simulación sobre la cuestión, en la que procuran calcular los efectos de la apertura del mercado europeo hacia el comercio multilateral. Las conclusiones alcanzadas por dicho ejercicio indican que la eliminación de aranceles tendría como efectos más significativos un aumento del 350 por ciento en la exportación de carnes, 143 por ciento en azúcar, 90 por ciento en cereales, 809 por ciento en lácteos y 70 por ciento en oleaginosas; la liquidación de los subsidios a la exportación permitiría aumentar un 70 por ciento la exportación de lácteos; y la eliminación de subsidios a la producción haría aumentar un 67 por ciento las exportaciones de oleaginosas y un 41 por ciento las de cereales (Nogues, Sanguinetti y Sturzenegger, 2001).

bolsar una mayor masa de riqueza social. En efecto, la expansión de la renta apropiable resultaría en la reproducción, a una escala correspondientemente expandida, de la forma específica de acumularse el capital en la Argentina que, como vimos, mutila el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social. De esta forma, la acción de la SRA es, en estos ámbitos, portadora del interés nacional.

Pero es este mismo contenido el que nos pone frente a los límites que enfrenta dicha acción. Ya vimos que, desde el punto de vista de la unidad mundial de la acumulación, el rol desempeñado por países como la Argentina es el de proveer de materias primas abaratas a los ámbitos de acumulación en los que tiene lugar el desarrollo de las fuerzas productivas. Al importarlas, estos no pueden evitar ceder porciones de plusvalía producida en su interior bajo la forma de renta de la tierra. Pero sí pueden, como ya vimos, recuperar para sí o para algunos de sus capitales individuales parte de esa plusvalía perdida. Dado que se trata de sujetos sociales que no juegan papel alguno en el proceso de producción, los terratenientes carecen, de manera general, de fuerza política para impedir la reproducción de este proceso en el interior de su espacio nacional de acumulación.

Y mucho menos la tienen fuera de él. Como vimos, al encarnar el desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo social, el capital social que opera en estos ámbitos necesita impulsar el abaratamiento de las materias primas, cosa que hace al avanzar en el control de los condicionamientos naturales a los que debe someterse el trabajo agrario. Al requerir este avance de la aplicación de técnicas que ponen en marcha un trabajo de productividad aún insuficiente para alcanzar el precio de producción vigente, la forma concreta que toma es el sostenimiento de políticas que resulten en la circulación, en el interior de estos espacios, de las mercancías en cuestión a precios más altos que los que rigen el mercado mundial. Esto tiene por consecuencia la expansión en la masa de renta que obtienen los terratenientes de estos ámbitos de acumulación. Pero si esta pérdida de plusvalía no puede ser impedida, sí puede serlo su extensión en beneficio de los terratenientes extranjeros. La forma que toma este freno está dada, precisamente, por las políticas «proteccionistas» que la SRA busca enfrentar accionando de las formas vistas. Pero mientras la unidad mundial de la acumulación continúe reproduciéndose con las características mencionadas,²¹ dichas acciones carecen, de manera general, de la potencia para alcanzar los objetivos que se proponen.

En efecto, las negociaciones de la Ronda de Doha iniciadas en el 2001 alcanzaron un punto de quiebre en el 2008, tras el cual las reuniones se interrumpieron, en buena

²¹ Restaría analizar, en este sentido, qué rol desempeña actualmente el proceso nacional de acumulación chino en la unidad mundial y hacia dónde se dirige. De momento, puede afirmarse que la inversión pública realizada en investigación y desarrollo creció velozmente desde mediados de la década de 1990 (Hu *et al.*, 2011), acercándose en el año 2000 a la realizada por los EE.UU (Pardey *et al.*, 2006).

medida debido a la imposibilidad de acordar reducciones a los subsidios agrarios. Ya bajo el gobierno de Mauricio Macri, la posibilidad de realizar acuerdos bilaterales entre la UE y el Mercosur, que había surgido tras el estancamiento de las negociaciones de la OMC, fue reflatada en el 2017. Nuevamente, sin embargo, el obstáculo para alcanzar un acuerdo se vinculó al comercio de mercancías agrarias y particularmente de carne, ya que la oferta de la UE estuvo lejos de satisfacer las demandas locales: «en la Unión Europea se consumen ocho millones de toneladas de carne vacuna al año, esas 70.000 toneladas [ofrecidas] significarían, en promedio, para los 500 millones de habitantes unos 130 gramos, lo que equivale apenas a dos hamburguesas [...] Esperamos que de aquí a diciembre avancen las negociaciones», manifestó Luis Etchevehere, quien en calidad de presidente de la SRA había participado de reuniones paralelas mantenidas por representantes del sector privado.²² Pero a la fecha, esta iniciativa fracasó tras el anuncio de Emmanuel Macrón, presidente de Francia, de dar por terminadas las negociaciones en enero del 2018. «Expresé al presidente Macri mis preocupaciones, en particular en lo que concierne a la carne bovina», señaló el mandatario, indicando que Francia no podía ofrecer mejores condiciones sin riesgo de «desestabilizar ese sector de excelencia» de la economía francesa.²³ Así, la lucha de los terratenientes argentinos en el plano internacional se sigue revelando infructuosa.

Fuentes

Cairns Group & the Cairns Group Farm Leaders (febrero del 2004). *Fact Sheet*. Consultado el 7 de noviembre del 2017 en <http://www.nff.org.au/get/3017.pdf>

Consejo Nacional de México (noviembre de 2006). Boletín informativo. Consultado el 7 de noviembre del 2017 en www.cna.org.mx/encontacto_historico/Prueba%20HTML/EnContacto06nov2k6.htm

Farm (2003-2005). Documentos. Consultados el 30 de octubre de 2017 en <http://farmcosur.org/documentos>

Farm (1997). «Objetivos». Consultados el 7 de noviembre del 2017 en <http://www.farmcosur.org/index.php/es/institucional/objetivos>

Sociedad Rural Argentina (1993-2003). *Revista Anales*. Buenos Aires, SRA.

Sociedad Rural Argentina (1989). «Memoria y Balance». Buenos Aires, SRA.

Referencias bibliográficas

Caligaris, Gastón (2010). «La explicación neoclásica sobre la renta de la tierra», en XVI Jornadas de epistemología de las ciencias económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Caligaris, Gastón (2016). «The Global Accumulation of Capital and Ground-Rent in 'Resource Rich' Countries», en G. Charnock

²² Véase <https://www.lanacion.com.ar/2068997-preocupacion-de-la-rural-por-la-oferta-negociadora-de-la-union-europea-al-mercador>

²³ Véase <https://www.lanacion.com.ar/2104074-macron-puso-un-freno-al-acuerdo-con-la-ue-pero-siguen-las-negociaciones>

y G. Starosta, *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*, pp. 55-77. Londres, Palgrave MacMillan.

Caligaris, Gastón (2017). «Los países productores de materias primas en la unidad mundial de la acumulación de capital: un enfoque alternativo», en *Cuadernos de Economía Crítica*, n° 6, pp. 15-43.

Charnock, Greig, Thomas Purcell y Ramón Ribera-Fumaz (2016). «New division of labour and differentiated integration in Europe: the case of Spain», en G. Charnock y G. Starosta, *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*, pp. 183-214. Londres, Palgrave MacMillan.

Charnock, Greig y Guido Starosta (2016). *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*, London, Palgrave.

Chartier, Olivier, Myriam Doghmi, Claire Fourcin, Mathilde van den Broek y Pter Midmore (2015). «Investment in agricultural research in Europe: synthesis report.» Impresa Project.

Dachevsky, Fernando y Juan Kornblitt (2017). «The Reproduction and Crisis of Capitalism in Venezuela under Chavismo», en *Latin American Perspectives*, vol. 44, n° 1, pp. 78-93.

Díaz Alejandro, Carlos (1970). *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.

Fitzsimons, Alejandro y Guido Starosta (2017). «Global capital, uneven development and national difference: critical reflections on the specificity of accumulation in Latin America», en *Capital & class*, n° 41, vol. 2, pp. 1-24.

Friedenthal, Tomás y Guido Starosta (2016). «The new international division of labour in high tech production: the genesis of Ireland's boom in the 1990s», en G. Charnock y G. Starosta, *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*. pp.127-156. Londres, Palgrave MacMillan.

Gallezot, Jacques y Vincent Aussilloux (2006). «Collected custom duties: a comparative analysis of the protection applied by the US and the EU», research project financed by the European Commission within its VI Research Framework.

Grinberg, Nicolás (2008). «From the 'Miracle' to the Lost Decade: Intersectoral Transfers and External Credit in the Brazilian Economy», en *Revista de Economía Política*, vol. 28, pp. 291-311.

Grinberg, Nicolás (2013). «Capital Accumulation and Ground-rent in Brazil: 1953-2008», en *International Review of Applied Economics*, vol. 27, pp. 449-71.

Grinberg, Nicolás (2016). «From populist developmentalism to liberal neodevelopmentalism: the specificity and historical development of Brazilian capital accumulation», en *Critical Historical Studies*, vol. 3, n° 1, pp. 65-104.

Heredia, Mariana. «Reformas estructurales y renovación de las élites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital», en *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 77-115.

Hora, Roy (2015). *Los terratenientes de la Pampa argentina. Una historia social y política*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Hu, Ruifa, Qin Liang, Carl Pray, Jikun Huang y Yanhong Jin (2011). «Privatization, public R&D policy, and private R&D investment in China's agriculture», en *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 36, n° 2, 416-432.

Iñigo Carrera, Juan (1998). «La acumulación de capital en la Argentina», en XVI Jornadas de Historia Económica, Quilmes.

Iñigo Carrera, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2008). *Terratenientes, retenciones, tipo de cambio, regulaciones específicas: los cursos de apropiación de la renta de la tierra agraria, 1882-2007*, Buenos Aires, CICP.

Iñigo Carrera, Juan (2013 [2003]). *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2017). *La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación*, Buenos Aires, Imago mundi.

Kornblihtt, Juan (2015). «Oil rent appropriation, capital accumulation and class struggle in Venezuela (1970-2010)», en *World Review of Political Economy*, vol. 6, n° 1, pp. 58-85.

Marx, Karl (2006 [1867]). *El capital*. Tomo I, 3 vols, Buenos Aires, Siglo XXI.

Marx, Karl (2009 [1894]). *El Capital*, tomo III, 3 vols, México, Siglo XXI.

Muro de Nadal, Mercedes (2009). «El discurso y la práctica. Las complejas relaciones entre la Sociedad Rural Argentina y el gobierno del Dr. Menem», en Documentos del Ciea, n° 4, pp. 185-219.

Nogués, Julio, Pablo Sanguinetti y Federico Sturzenegger (2001). *Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el Mercosur, el Nafta y la Unión Europea*, Buenos Aires, ABA.

Nogués, Julio (2004). *Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: revisión e implicancias de política de las barreras contra el Mercosur*, Buenos Aires, IDB-Intal.

Palomino, Mirta de (1988). *Tradición y poder: la Sociedad Rural Argentina 1955-1983*, Buenos Aires, Cisea/Grupo editor latinoamericano.

Pardey, Philip, Nienke Beintema, Steven Dehmer y Stanley Wood (2006). «Agricultural research. A growing global divide?», International Food Policy Research Institute, Washington D.C..

Pérez Trento, Nicolás (2017a). «Del optimismo a la decepción: el rol de la Sociedad Rural Argentina en la implementación y consolidación del neoliberalismo (1989-1994)» en *H-Industri@*, vol. 12, n° 21, pp. 1-27.

Pérez Trento, Nicolás (2017b). «El paro agrario del 2008 y la especificidad de la acumulación de capital en la Argentina», en *Revista de Economía Crítica*, n° 23, pp. 43-59.

Pérez Trento, Nicolás (2017c). «La crisis ideológica de la clase terrateniente durante el colapso del régimen neoliberal en la Argentina del cambio de siglo», en *Pensamiento al margen*, n° 6, pp. 126-154.

Purcell, Thomas (2016). «Post-neoliberalism in the International Division of Labour: the divergent cases of Ecuador and Venezuela», en G Charnock y G Starosta, *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*, pp. 17-126, London, Palgrave McMillan.

Sidicaro, Roberto (1982). «Poder y crisis de la gran burguesía agraria en la Argentina», en A. Rouquieu, *Argentina hoy*, pp. 51-104, Buenos Aires, Siglo XXI.

Starosta, Guido (2016). «Revisiting the New International Division of Labour Thesis», en G Charnock y G Starosta, *The New International Division of Labour: Global Transformation and Uneven Development*, pp.79-104, London, Palgrave McMillan.

Guillaume Fontaine El análisis de políticas públicas en América Latina

Por CARLOS MIGUEL RODRIGUES DE CAIRES*

pp. 137-145

Guillaume Fontaine¹ es francés pero está establecido en Ecuador desde hace casi dos décadas. Cursó sus estudios de pregrado en Ciencia Política en el prestigioso Instituto Sciences-Po de Grenoble (Francia). Cuenta con una maestría en Sociedades Latinoamericanas y un doctorado en Sociología por la Universidad París III, además de una habilitación posdoctoral para la dirección de investigaciones, obtenida en el Sciences-Po de París. Actualmente es profesor-investigador en el Departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador (Flacso Ecuador), institución en la que trabaja desde el año 2001. Coordina con Iván Narváez el Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas. Fontaine ha sido invitado a participar como docente en instituciones latinoamericanas y europeas de alto nivel como la Universidad de Sao Paulo y la Fundación Getulio Vargas (Brasil), la Universidad Javeriana (Colombia), la Universidad de Costa Rica (Costa Rica) y la Universidad Paris III (Francia). Es autor de una extensa obra académica que incluye varios libros, capítulos y artículos de investigación. En particular, su libro de autoría individual más reciente, *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*,² publicado en 2015, constituye un aporte relevante al aún incipiente debate latinoamericano sobre esta disciplina. En la obra, el autor introduce una perspectiva epistemológica, teórica y metodológica para el abordaje del peculiar fenómeno de las políticas públicas. A la luz de su dilatada trayectoria y en consonancia con las contribuciones ofrecidas en su libro, en esta entrevista Fontaine reflexiona sobre el valor actual, académico y práctico, del análisis de políticas, discute la ubicación de esta singular disciplina en el contexto de las ciencias sociales y analiza su trayectoria y perspectivas en la región latinoamericana, compartiendo algunos de sus hallazgos de investigación más recientes. La siguiente entrevista fue realizada vía Skype por Carlos Miguel Rodrigues de Caires el 22 de abril de 2018.

* Politólogo (UCV), Magister en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV) y en Políticas Públicas (Flacso- Ecuador). Actualmente cursa el Doctorado en Políticas Públicas de Flacso-Ecuador.

Correo-e: cmrc1884@gmail.com / cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

¹ Su perfil y hoja de vida están disponibles en: <https://www.flacso.edu.ec/portal/docencia/perfil/guillaume-fontaine.12.1>

² Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Quito, Anthropos Editorial, Flacso-Ecuador

Carlos Rodríguez (CR): Su investigación desde el análisis de políticas ha constituido un aporte fundamental al desarrollo de esta peculiar disciplina en la región. ¿Nos podría contar brevemente sobre su trayectoria académica y específicamente cómo llegó a interesarse en las políticas públicas?

Guillaume Fontaine (GF): Eso parte de una preocupación por la transformación en el marco de conflictos ambientales y con lo que aprendí de mis estudios doctorales sobre los conflictos en territorios indígenas en América Latina. Durante diez años me dediqué a estudiar estos conflictos desde la perspectiva del actor social; lo que me interesaba en ese momento era la capacidad de organización de este y por eso me basaba en la teoría de los movimientos sociales de Alain Touraine y en algunos aspectos de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. Trabajé sobre muchos conflictos, en especial en Perú, Ecuador y Colombia, y encontré un patrón entre estos distintos escenarios que era la transformación del rol del Estado, en particular en su relación con el mercado. También encontré una especie de límite en la explicación sociológica de esa transformación, que básicamente gira en torno a las teorías de la sociedad civil —pienso en Jean Cohen y Andrew Arato— o en las teorías de Charles Tilly sobre la movilización de recursos.

Me parecía que era necesario salir del enfoque sociológico para volver a lo que fue mi primera formación, la ciencia política y en particular al análisis de políticas. Lo que me interesa es justamente, frente a estas transformaciones del rol del Estado, qué hacen los gobiernos y cuáles son sus estrategias y recursos, cómo definen sus relaciones con los actores no-estatales. Este fue el trabajo que hice sobre la teoría de la gobernanza energética,³ el cual para mí sirvió más de plan de trabajo que de presentación de resultados. Allí identifiqué los puntos esenciales que debía tener en cuenta para entender las políticas públicas. Luego dediqué tres años, entre 2011 y 2014, a estudiar las teorías de las políticas públicas y a preparar ese libro del que estamos conversando (*El análisis de políticas públicas*). Empecé a hacer análisis de políticas con una preferencia por ciertas teorías y métodos que le deben mucho a mi formación inicial; es decir, nunca me he apartado de la preocupación por la gobernanza democrática.

CR: En su incursión en el análisis de políticas se ha preocupado por consolidar este estudio como una disciplina, con marcos teóricos, métodos y problemáticas de investigación propias. A su juicio, ¿cuáles son los atributos de esta disciplina y específicamente qué características la distinguen o la asemejan con sus parientes de las ciencias sociales?

GF: Yo creo que esto se transforma conforme pasa el tiempo, pero el origen podríamos ubicarlo en los años 1940 con las contribuciones de Harold Lasswell a la conformación de lo que él llamó unas «ciencias de las políticas». Sin embargo, hay una evolución muy rápida

³ Fontaine, Guillaume (2010). *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*, Quito, Flacso Ecuador, Instituto de Estudios Peruanos, Abya-Yala.

en los últimos años. Creo que eso tiene que ver con la transformación del Estado, en el sentido de un involucramiento de cada vez más actores, una diversificación de las voces que producen cierto conocimiento en este ámbito y que tienen un punto en común que es el estudio de las políticas públicas. De hecho, excepto algunos autores notablemente neopositivistas, muy poco se habla ahora de las ciencias de las políticas públicas, se habla mucho más de los estudios de políticas (*policy studies*), del análisis de políticas (*policy analysis*), y del diseño de políticas (*policy design*). Es decir, las expresiones contemporáneas dan cuenta de la evolución epistemológica de la disciplina.

Pero, por otro lado, el estudio de las políticas públicas guarda mucha relación con otras disciplinas de las ciencias sociales y humanas. No solamente la ciencia política, también la sociología, el derecho, la economía, la antropología, disciplinas menos esperadas como la psicología social y otras, que descansan menos en grandes teorías, como la administración pública. Yo creo que se trata, primero, de un campo que se estructura alrededor de un objeto y que desarrolla preguntas, métodos y teorías comunes. Por eso se define hoy como una disciplina propia. No obstante, sigue siendo una disciplina muy dependiente de los aportes de las disciplinas más antiguas.

CR: Mencionó antes que buena parte del dinamismo reciente en el análisis de políticas está vinculado a la transformación más acelerada del rol del Estado en los últimos años. A su juicio, ¿qué aporte particular trae dicho análisis al estudio del Estado y sus transformaciones?

GF: Pensemos en varios momentos. Primero, pensemos en qué consiste la transformación del rol del Estado. Me parece que la mayor transformación que ha ocurrido en los últimos 30 años es lo que Jon Pierre y Guy Peters llaman «el triple descentramiento del Estado». Este planteamiento explica bastante bien y en pocas palabras en qué consistió esa transformación.

Para ellos, hay una transformación por la internacionalización de los procesos políticos, es decir, un «descentramiento hacia arriba», que se produce por la conformación de espacios regionales como la Unión Europea y otros espacios más comerciales, donde la soberanía nacional tiende a ser desplazada y cuestionada por instancias supranacionales de toma de decisión. Esto no es, *stricto sensu*, sinónimo de la globalización, se refiere más específicamente a la integración regional. La segunda gran transformación, que se produjo más o menos en el mismo momento, es lo que ellos llaman el «descentramiento hacia abajo» y se refiere a la importancia creciente que asumieron los gobiernos locales o las entidades subnacionales en los procesos políticos. Ese es un cambio fuerte, no solamente en Europa, también en América Latina y no es necesariamente producto de una ideología o una estrategia como pudieran dejar pensar por ejemplo las críticas al Consenso de Washington. Y el tercer descentramiento se materializa en los años 1980, aunque tiene orígenes en los movimientos sociales de los años 1960. Se trata del proceso de emergencia o irrupción de

actores no-estatales en los espacios de toma de decisión. Esto Pierre y Peters lo llaman el «descentramiento hacia afuera», es decir, los procesos de toma de decisión involucran cada vez más a actores no-estatales, sociales o económicos. Esa es la teoría.

El segundo punto es qué implica eso. Quizá la figura más sintomática de la transformación del rol del Estado a través de ese triple descentramiento es la emergencia de la Nueva Gestión Pública. Se trata del momento en el que empiezan a importarse en el sector público técnicas de gestión del sector privado. Por ejemplo, el gobierno por resultados, la noción de productividad, de satisfacción del usuario, la de modernización, son todos conceptos importados de la gestión privada para mejorar la gestión pública. Tiene mucho que ver con la difusión de políticas neoliberales, pero uno nota, en particular desde hace unos 10 años y especialmente en América Latina, que muchos gobiernos que propusieron justamente revertirlas, mantuvieron muchas de sus reglas y las adaptaron a su estilo de gobierno. Yo creo entonces que hay que desligar la Nueva Gestión Pública del neoliberalismo y verla más bien como un cambio estructural en la forma de hacer política, una de las expresiones de la transformación del rol del Estado.

Y el tercer punto es ¿para qué sirve el análisis de políticas públicas en ese contexto? Yo quiero diferenciar dos cosas aquí: los retos del análisis, es decir, lo que plantea la transformación del Estado para el análisis de políticas y las innovaciones que este trae a la comprensión de esta transformación. Los retos son —como se ha repetido desde Paul Sabatier y Hans Jenkins-Smith en los años 1980— pensar la acción del Estado desde abajo hacia arriba, es decir, romper con la concepción tradicional, jerárquica y centralista del análisis de políticas y pensar los procesos desde los actores afectados, los públicos, los gobiernos locales y cómo ellos inciden en la formulación, implementación y evaluación. Creo que esa ha sido una ruptura marcada, esencialmente, por el enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*).

Finalmente, ¿qué aporta el análisis a una comprensión de esa transformación? Creo que, primero, una especie de refrescamiento de los actores. Encontramos muchos actores interesados en el análisis que no son funcionarios o que no son profesionales de la política en el sentido tradicional. Por ejemplo, la figura de los *think tanks* es clave en esto, los centros de investigación que tienen un rol muy importante en la producción de conocimientos más académicos y a veces más teóricos sobre las políticas públicas. En segundo lugar, esto deriva en una diversificación de los marcos analíticos, los enfoques teóricos y los métodos, lo cual me parece que trae consigo un riesgo de cacofonía, de que cada uno produzca un discurso sin escuchar el discurso de los demás y se pierda la perspectiva de la discusión teórica o metodológica. Esta tampoco es una fatalidad. Es un reto que, hoy por hoy, se está enfrentando con bastante solvencia, con acciones como por ejemplo la creación de la Asociación Internacional de Políticas Públicas, la cual nos ha dado a nivel global un espacio

de discusión mucho más abierto que instancias como el Clad (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), una institución muy activa desde hace 30 años, pero cuyo límite está a mi juicio en su concepción demasiado administrativa y técnica de las políticas y del rol del Estado.

CR: A la luz del argumento que viene desarrollando, le pediría una reflexión sobre los desafíos, oportunidades y expectativas que cruzan el análisis de políticas en la región latinoamericana. A grandes rasgos, ¿qué está pasando en América Latina en términos de análisis de políticas?

GF: Empecemos por diferenciar tres tipos de ámbitos académicos relacionados con las políticas públicas: las escuelas de administración pública; las maestrías en relación con políticas públicas, gobierno, asuntos públicos; y los doctorados en políticas públicas, administración pública, gobierno. Creo que los tres ámbitos son complementarios, pero persiguen objetivos distintos. La tradición en la región hasta los años ochenta ha estado ligada a las escuelas de administración pública, que no se interesaban particularmente por producir investigación académica sino más bien por formar servidores públicos. En este sentido, los funcionarios de la alta gerencia pública tenían que recibir otras formaciones—en derecho y economía, menos quizás en ciencia política— para formarse a nivel de posgrado o de doctorado. De este modo, la primera generación que se forma en los años sesenta, y que empieza realmente a construir un Estado democrático en los años ochenta, viene de carreras de administración pública con nivel más de grado y de maestría que de doctorado.

Luego se crean muchos programas de maestría que complementan o que empiezan a competir con las escuelas de administración pública, ya en los años sesenta en Brasil, luego a partir de 1980 en Colombia, Argentina, México. Su función, un poco distinta, es reunir gente de distintos ámbitos y darles una especialización final para que sus conocimientos puedan ser aplicados a la actividad gubernamental. Ahí empieza a cambiar el perfil del servicio público en América Latina: aparecen cada vez más funcionarios y funcionarias con niveles de maestría en relación con las políticas públicas, pero también en otras disciplinas. Seguimos hasta ese momento con una concepción yo diría weberiana, pero quizá adaptada al ámbito latinoamericano, que se traduce en una hibridación de la formación en administración pública. No logramos preservar la calidad de las escuelas de administración pública como se ha preservado en Estados Unidos y Europa.

Finalmente, la evolución más reciente, que no lleva ni siquiera 10 años, es la aparición de doctorados. Cuando creamos el Doctorado en Políticas Públicas de Flacso Ecuador, hicimos un censo de los doctorados afines con las políticas públicas, es decir, doctorados en ciencia política, con especialización en ciencia política, en estudios de gobierno o en asuntos públicos. Eso fue en 2010 y en esa investigación identificamos 49 doctorados de ese tipo en Estados Unidos, y unos 20 en América Latina, la mayoría de los cuales se ofertaban en México. Eso

significa que a inicios de la década de 2010 había todavía un déficit de investigación de nivel doctoral o posdoctoral en nuestro campo en América Latina y el Caribe.

Lo que observamos, en particular en los cargos de la alta administración, es gente que fue formada en doctorados del exterior, sobre todo en Estados Unidos, no necesariamente en políticas públicas, sino también en economía, derecho, ciencia política y que finalmente importa métodos, teorías y hábitos de trabajo de este país para resolver problemas de los países latinoamericanos. Y eso me parece que genera un problema, mucho mayor que cuando solo se trataba de maestrías. Cuando se trata de maestrías, importar teorías es una buena práctica, es enriquecer el bagaje de la función pública. En el doctorado, sin embargo, se trata de hacer investigación y esto va mucho más allá de la producción de conocimiento, implica la formulación de la agenda de investigación, definir las preguntas que guían la producción de conocimiento.

En eso estamos todavía muy atrasados, necesitamos trabajar mucho más para crear condiciones de una producción latinoamericana, una agenda de investigación regional en las políticas públicas. Si lo lográsemos, temas como la participación y los controles democráticos no electorales, tomarían mucha más importancia en la investigación a nivel global que la que tienen ahora. ¿Por qué? Porque la mayoría de esos temas son particularmente importantes en América Latina cuando hablamos de políticas públicas, se entienden mejor cuando se relacionan con problemas más específicos de la región como la participación de actores no-estatales, de grupos históricamente marginados o de actores que no tienen una capacidad de organización o incluso de incidencia política directa, como los actores sociales tradicionales. Esos actores siguen siendo muy vulnerables en el ámbito latinoamericano y, por lo tanto, las modalidades de participación a las que aspiran no son las mismas que en espacios mucho más institucionalizados como en Europa y Norteamérica. La emergencia de doctorados en políticas públicas en la región es un tema político, no es meramente académico y lo vamos a tener que enfrentar si queremos producir no solamente políticas públicas idóneas sino también teorías y métodos idóneos.

CR: En el plano teórico, el neoinstitucionalismo se ha consolidado como el marco dominante en el estudio de las políticas. En su criterio, ¿en qué medida los enfoques neoinstitucionalistas aportan a analizar y diseñar las políticas de mejor manera?

GF: Mantengamos el neoinstitucionalismo al nivel de paradigma en teorías de políticas públicas. Esto viene del reconocimiento de la importancia de las instituciones en la determinación de las decisiones racionales; es una respuesta a los límites de la teoría de la elección racional, el otro gran paradigma de teoría social. Esto se formuló en los años 1980 —no es una cosa nueva— desde la sociología, la historia y poco a poco los estudios interdisciplinarios. Esta evolución obligó a la economía a revisar ciertas afirmaciones, lo que dio origen a una especie de híbrido que se llama el neoinstitucionalismo de la elección racional.

Para mí, el aporte más importante reside en la consideración de instituciones formales e informales. Se trata de constatar que las decisiones son tomadas en función de trayectorias institucionales que pueden ser formales, que dependen del dispositivo institucional estatal o informales, las cuales tienen que ver con la cultura de estas instituciones. Por ejemplo, la cultura administrativa o política son instituciones informales que juegan un rol central en la formulación, implementación y evaluación de las políticas.

Esto tiene también un sentido muy fuerte en la estabilización del cambio de las políticas. Si queremos entender por qué ciertos cambios son irreversibles —los historiadores hablan de *path dependence*— es porque precisamente ocurre una forma de institucionalización de ciertas ideas que se materializan en las políticas, es decir, que ninguna idea, por más genial que sea, puede permanecer en el tiempo si no está sustentada por un dispositivo institucional, sea formal o informal. Esto nos conduce a preguntas como ¿qué hace que se pueda reformar las instituciones?, ¿por qué ciertas instituciones son reformables o no?, ¿qué determina los cambios de las instituciones?, ¿qué producen los cambios estructurales? Finalmente, la otra gran pregunta que surge es ¿cuáles son las consecuencias del cambio institucional?, es decir, ¿en qué medida y cómo un cambio institucional incide en la trayectoria de las políticas públicas?

CR: Su investigación más reciente gira en torno a las consecuencias del nacionalismo extractivo en América Latina, en particular en cuanto a la erosión de los controles democráticos no-electorales (*public accountability*). ¿Podría compartir con nosotros cuál es su planteamiento específico y qué implicaciones tienen sus hallazgos para el diseño de políticas? En particular, ¿en qué medida estos hallazgos invitan a revisar la relación entre políticas públicas y régimen político?

GF: Comenzaré con una anécdota. Cuando empecé hace tres años a elaborar este proyecto, leía mucho sobre *public accountability* y entre otras cosas leí la mayor parte del *Oxford Handbook of Public Accountability*, un estado del arte de unas 800 páginas sobre este fenómeno a inicios de la década de 2010. Me llamó la atención que no existiera ni siquiera una entrada que se refiriera a América Latina, es decir, que ella no existía para los autores más prestigiosos del mundo académico interesados en la rendición de cuentas, el control social y la calidad del servicio público. Y ese es un problema por varias razones. Primero, denota que nuestra producción latinoamericana no llega a ciertas comunidades y esas comunidades son precisamente las que definen en gran parte la agenda de investigación. Pero también significa que, finalmente, América Latina no es un caso de *public accountability*, este problema no ha llegado a los estudios latinoamericanos. Obviamente esto es falso. Hay una producción académica muy rica, en particular desde Guillermo O'Donnell, con las «democracias delegativas», con Enrique Peruzzotti y la *social accountability*, y con autores como Ernesto Isunza Vera en México o Adrián Gurza en Brasil sobre los «controles demo-

cráticos no-electorales», justamente la traducción que adopto yo para *public accountability*.

La actualidad más reciente nos ratifica en nuestro punto y el trabajo que estamos desarrollando con Iván Narváez en Flacso Ecuador da toda la relevancia a lo que está ocurriendo con el caso Odebrecht, el impedimiento de Dilma Rousseff en Brasil, la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski en Perú, la condena por corrupción de Jorge Glas en Ecuador, etc. Creo que la rendición de cuentas y los controles democráticos constituyen un problema que, por un lado, tienen una especificidad muy fuerte en América Latina y, por el otro, puede interesar a la discusión global sobre la democracia, las políticas públicas y la responsabilidad. Lo mismo ocurrió antes con las teorías del populismo y de la transición democrática. Creo que América Latina tiene algo que decir al mundo sobre esos problemas y necesita de las teorías que ha producido la comunidad académica global para resolver sus problemas sociales. Allí es donde justamente encontramos la articulación entre la academia y la sociedad, y donde tenemos que insertarnos en la comunidad global.

Como teníamos cierta experiencia en los temas energéticos y extractivos, el profesor Narváez y yo decidimos enfocarnos en las políticas petroleras. En ese ámbito en particular hay dos grandes tendencias en América Latina. Existe una tendencia que es conocida como «nacionalismo extractivo» o «neo-extractivismo», y remite al afán por controlar el sector extractivo —minería e hidrocarburos— por parte del Estado, para garantizar un incremento de las rentas extractivas, con la esperanza de generar una difusión de esas rentas a otros ámbitos de la economía. Ello se observa en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina. La otra tendencia es una nueva modalidad del «liberalismo» de los años 1980, más protectora y sobre todo respetuosa de los derechos fundamentales. Ello se observa en Trinidad y Tobago, Colombia y Perú. Entre esos dos modelos, Brasil y México ocupan un lugar intermedio, con políticas híbridas de proteccionismo nacionalista y liberalización.

Sobre esta base, nos preguntamos si había una relación entre esas modalidades y los rendimientos de los controles democráticos en la región y encontramos en efecto un cierto grado de correlación que, por lo menos, justifica entrar a estudios de caso. El caso extremo para nuestro estudio es Venezuela y la actualidad de los últimos dos años nos da más razones para pensar eso, es decir, donde el nacionalismo extractivo fue el más radical, también la rendición de cuentas fue la más deficitaria y la más dañada por la política petrolera, algo que vemos desde la administración de Hugo Chávez.

Esto nos ratifica en la teoría institucional de la rendición de cuentas. La crisis democrática de Venezuela —y la crisis social y económica, que están muy estrechamente vinculadas con la crisis democrática— tiene raíces institucionales. Es producto de diseños institucionales, no de coyunturas ni del actuar de personas en particular. Esas condiciones coyunturales o personales no serían suficientes si no existieran condiciones institucionales para detonar la crisis. Podemos entonces avanzar que la solución a la crisis es institucional, será institucional

en algún momento, no sabemos cuándo. No sabemos si, en efecto, será necesario una crisis mayor o si ya hemos tocado el fondo, pero es obvio que no habrá cambio, no habrá resolución de esa crisis sin un cambio institucional fuerte. Lo mismo vale en Ecuador y Bolivia. Y pienso que lo mismo ya está aconteciendo en México y Brasil.

CR: En su planteamiento, usted ubica a las instituciones como determinantes de las políticas públicas. ¿Nos podría comentar brevemente sobre los vínculos entre el análisis de políticas como disciplina y la democracia como régimen político, un tema plenamente vigente en la actualidad latinoamericana. ¿De qué forma puede el análisis y el diseño de políticas, las dos caras de la moneda, contribuir al mejoramiento de las instituciones democráticas?

GF: Volviendo a lo que generó el boom de los estudios de políticas públicas en los últimos años, yo diría que la primera contribución es enseñar a la gente a investigar sobre las políticas públicas y eso creo que, con respecto al nivel de maestría, es posible. No todos tienen que hacer un doctorado en políticas públicas para opinar de manera informada, pero es cierto que la Academia tiene un rol muy importante. Nosotros lo notamos mucho en Flacso porque la mitad de los estudiantes de la maestría no vienen de la administración pública, vienen de organizaciones no gubernamentales o quieren trabajar con la sociedad civil. Me parece que esa es una primera gran contribución.

Una segunda gran contribución es la producción de una agenda de investigación más contextualizada, adaptada a las necesidades del Estado y la sociedad latinoamericana y caribeña, a los problemas sociales y de políticas que encontramos en la región. Creo que tenemos un rol muy importante al formar, enseñar e investigar en análisis y en diseño de políticas para que esos problemas sean mejor atendidos, sean atendidos con buenas teorías. Eso es lo que llamamos la inferencia deductiva en el análisis de políticas: dejar de multiplicar los estudios de caso, porque si no tenemos una red analítica que permita organizar estos estudios, finalmente se pierde mucha energía y se produce muy poca acumulación de conocimiento, muy poco aprendizaje social. La última gran contribución que creo podemos hacer reside en producir teorías y elaborar métodos que permitan un mayor diálogo entre los estudios de caso y una mayor acumulación, un mayor aprendizaje de estos estudios para resolver los problemas tanto de las políticas, los problemas prácticos, como sobre las políticas, es decir, los problemas teóricos.

CR: Muchísimas gracias por sus interesantes reflexiones y por su tiempo.

En homenaje a Hercilio Castellano Bohórquez Hoja de su ruta reflexiva en torno a la Teoría y Método de la Planificación

Jesús López*

147-164

La Revista Cuadernos del Cendes rinde homenaje al recientemente desaparecido profesor Hercilio Castellano Bohórquez, seleccionando de su vasta y valiosa obra académica, las introducciones y conclusiones de dos de sus textos: *Caos y Planificación del Desarrollo* y *La Planificación del Desarrollo Sostenible*.

A partir de los argumentos que definen el hilo conductor de las introducciones seleccionadas, se puede visualizar cuáles eran las interrogantes cruciales que marcaron la hoja de ruta de sus investigaciones referidas a la Teoría y Método de la Planificación. Y en correspondencia con la lógica de las teorías sustantivas y procesales presentes en las conclusiones de estas dos obras, es posible reconstruir el ciclo reflexivo que caracterizó su búsqueda de un conocimiento relevante para la planificación del desarrollo en sistemas complejos y caóticos.

Bajo esta óptica, se considera que las interrogantes cruciales que eran el objeto dinámico y recurrente de sus investigaciones, así como sus reflexiones integradoras de múltiples perspectivas, pueden ser de suma utilidad para futuras investigaciones sobre caos, sostenibilidad y planificación del desarrollo, tanto por el modo sobre cómo realizarla como por el carácter recurrente de una reflexión dialógica, abierta y plural sobre el tema. Es decir, sobre cómo avanzar en una investigación reflexiva y pertinente para la acción social colectiva.

* 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

CAOS Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Cendes-UCV. Caracas, 2013

Hercilio Castellano Bohórquez

*Por ser la primera vez que en esta casa yo canto,
¡gloria al Padre, gloria al Hijo, gloria al Espíritu Santo!*

Introducción

En las páginas finales de un trabajo de mi autoría publicado en 2005 puede leerse lo siguiente:

En los capítulos previos hemos hecho referencia a temas como complejidad, incertidumbre, conflicto, gobernabilidad, desarrollo sostenible, desarrollo endógeno, capital social y otros, que pueden ser vistos como umbrales que la planificación ha traspasado muy recientemente o está traspasando hoy con grandes dificultades conceptuales y metodológicas.

El nuevo umbral que hemos apenas esbozado en el presente capítulo es distinto: se supone que se trata, en principio, de un cambio muy profundo sobre cómo mirar los sistemas sociales. El que estemos acostumbrados a verlos como eso, como sistemas, no es nada nuevo; el hecho de que estos sistemas sean capaces de evolucionar como consecuencia de influencias externas y mecanismos internos propios, tampoco. Sin embargo, se nos escapan todavía el significado pleno y las consecuencias todas de términos como autocreación, autoconfiguración, automantenimiento, autoreproducción o autorreferencia.

¿Se trata realmente de miradas que pudieran revolucionar nuestra concepción del mundo o son apenas formas un tanto sofisticadas de decir lo que todo el mundo sabe desde siempre? En todo caso, la teoría de la autopoiesis, si no las está descubriendo, si está conduciendo a que se preste atención a esas características intrínsecas de los sistemas sociales, sacándonos del sempiterno énfasis en las estructuras y en las funciones de las distintas instancias en que se organizan los humanos.

Si unimos esta teoría autopoietica aplicada a los sistemas humanos con la posibilidad de adoptar categorías de análisis comunes a todos los sistemas, como propone Bossel (1999), relacionadas con su capacidad para subsistir, adaptarse y convivir, estaríamos como nunca en capacidad de ser realmente integrales en nuestras concepciones y análisis del mundo, habríamos descubierto nuevas canteras, y tal vez estaríamos en mejor camino para buscar soluciones a los problemas que nos agobian (Castellano, 2005:181).

Si no cruzamos pronto ese umbral, ¿podremos planificar en el futuro más o menos cercano, como lo hemos hecho en el pasado reciente? La respuesta es no, no podremos.

¿Podremos cruzar ese umbral? La respuesta es sí, sí podremos, por dos razones: primero, porque la humanidad es persistente y ha cruzado umbrales más difíciles, como el paso de la idea omnipresente, omnipotente y omnideterminante de Dios a la racionalidad cartesiana y la libertad individual; y segundo, por la toma de conciencia sobre nuestras limitaciones y las del planeta (Idem:185).

El presente trabajo constituye, precisamente, un intento de abonar algo a esa deuda y ha sido pensado en términos de una ayuda práctica para el ejercicio artesanal de dos oficios complementarios, la investigación social y la planificación del desarrollo, en contextos complejos, borrosos, inciertos y conflictivos; es decir, caóticos.

Recordemos que la investigación científica y el arte de la planificación representan, se supone, el epítome de la racionalidad cartesiana, un paradigma actualmente en entredicho que luce insuficiente en un mundo en el que las variables en juego se multiplican exponencialmente, interactuando cada vez más, más intensamente y a mayor velocidad; las relaciones causa efecto se desdibujan; la borrosidad de conceptos fundamentales como bien, mal, democracia, capitalismo o socialismo aumenta vertiginosamente; y los sentimientos y las pasiones son reivindicados como motores de las decisiones humanas por encima del cálculo racional. Todo lo cual conduce aceleradamente al caos, es decir, al predominio de la incertidumbre, la pérdida de la confianza como aglutinador de la sociedad y la desaparición de lo que hemos considerado siempre como «normal», sin contar con metarrelatos que pudieran servirnos como guía.

En suma, la investigación social y la planificación del desarrollo a las que hemos estado acostumbrados durante tanto tiempo son cada vez menos útiles y más difíciles, si no imposibles. Es necesario repensarlas muy seriamente y es en ese sentido que esperamos contribuir en alguna medida, por modesta que esta sea. Concretamente, nos planteamos explorar nuevos contenidos y enfoques para la investigación en torno al funcionamiento de las sociedades en estado caótico y la planificación de su desarrollo.

Como es lógico en casos como este, empezamos por recopilar antecedentes sobre las teorías de la complejidad, la incertidumbre y el caos, encontrando que ellas pueden ser agrupadas en cuatro grandes tendencias, de acuerdo con la recopilación hecha por Micelli y otros (2000):

1) La cibernética, propuesta por Norbert Wiener en la década de los cuarenta del siglo XX, basada en los mecanismos de retroalimentación y control. Las aplicaciones antropológicas más importantes derivadas de esta teoría son los planteos de Bateson centrados en la esquismogénesis (proceso de cambio que se amplifica en un sistema hasta que, por insuficiente control inhibitorio, conduce a la fragmentación funcional del mismo), y la eco-sistémica de Roy Rappaport.

2) La teoría general de los sistemas, formulada por Ludwig von Bertalanffy en los años cincuenta, que pone énfasis en la organización de la estructura y la dinámica de los sistemas como conjunto de componentes y relaciones con propiedades distintas a las de sus componentes aislados.

3) La teoría de las estructuras disipativas propuesta por Prigogine en la década de los sesenta, con énfasis en el desequilibrio y en el papel del individuo. Los modelos de ecología cultural de Richard Adams, centrados en los fenómenos de utilización de la energía de parte de poblaciones humanas concebidas como sistemas, son la aplicación antropológica por excelencia de estas ideas.

4) Finalmente tenemos la teoría de catástrofes, una rama cualitativa de las matemáticas que estudia las singularidades o procesos de ruptura y crisis. Las ideas originales de este paradigma fueron desarrolladas por René Thom en los años sesenta y están sustentadas en el estudio de las topologías formales de distintos tipos de fenómenos, pero la aplicación antropológica más relevante que encontramos está en el estudio del colapso de la civilización maya, hecho por Colin Renfrew.

Estas corrientes, caracterizadas por despertar muchas expectativas, pero dotadas de escasos operadores prácticos, fueron quedando en desuso en sus aplicaciones a las ciencias sociales.

Simultáneamente los algoritmos de la complejidad, que también nacieron en la década de los cuarenta con los autómatas celulares propuestos por Von Neumann, siguieron un camino paralelo. Materializados en general en modelos de simulación utilizados para describir fenómenos acotados, se fueron desarrollando pausadamente para estallar en los años noventa, cuando su publicación y difusión en la Web creó mecanismos de retroalimentación que los hicieron desarrollarse a ritmo vertiginoso. Hoy son dominantes dentro del campo de las teorías de la complejidad y a nuestro criterio sus aplicaciones en antropología y ciencias sociales encierran una enorme potencialidad (Micelli y otros, 2000:2).

Como resultado de esta búsqueda inicial, encontramos dos cosas: primero, una profusa matematización que ha sido sumamente fértil en el mundo de las ciencias «duras» y en las ingenierías, pero relativamente desalentadora en el campo de las ciencias sociales sobre todo porque la gran mayoría de los científicos sociales maneja poca matemática y porque los conocedores de ella tienden a sobresimplificar demasiado las realidades sociales. Dos ejemplos notorios de esta corriente se encuentran en los seminarios sobre complejidad realizados por la Comisión de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Central de Venezuela a lo largo de los últimos diez años y en el magnífico libro de Douglas y Elliot, *Chaos Theory in the Social Sciences* (2004). Y segundo, que el conjunto de conceptos fundamentales que se han derivado de allí, aplicables en principio al mundo social, ha sido repetido en libros, revistas, foros y cursos, añadiendo relativamente poco, al menos desde

el punto de vista de su aplicabilidad en la práctica para el diagnóstico, las visiones prospectivas y el planteamiento de soluciones a los problemas sociales.

Recurrimos entonces al sentido común, e intentamos llevar la complejidad del tema a sus componentes esenciales, corriendo el riesgo de caer en un reduccionismo banal; peligro este que, seguramente, no logramos superar del todo por ahora, aunque sí logramos, creemos, despejar algo el camino.

Pensamos que, en general, las ciencias sociales se han concentrado en las fuerzas del orden y del equilibrio, prestando poca atención al desorden y el desequilibrio que han venido imponiéndose aceleradamente en todas partes; y pensamos también que la planificación del desarrollo ha estado orientada todo el tiempo a lo que la sociedad debe producir para sus integrantes, llámese felicidad, convivencia, seguridad, vivienda, educación, agricultura, manufacturas, etcétera, sin prestarle la debida atención a su capacidad intrínseca para hacer eso de manera suficiente y sostenible. Por esa razón, en el centro mismo del esfuerzo hemos colocado un enfoque muy prometedor y poco conocido, el enfoque sistémico de Hartmut Bossel, profesor de la Universidad de Kassel, Alemania, quien nos recuerda que todos los ambientes tienen unas ciertas características comunes, frente a las cuales los sistemas que los ocupan deben desarrollar determinadas capacidades, «orientadores» como él las llama, para que sea posible su permanencia y desarrollo. Sin abandonar las categorías tradicionales de análisis en las ciencias sociales, ni los objetivos también tradicionales de la planificación del desarrollo, estos orientadores constituirían, proponemos, nuevas categorías de análisis y nuevos objetivos centrales.

Si vemos como subsistemas del gran sistema sociedad al individuo, la organización social, el gobierno, la economía, la infraestructura física y la naturaleza, podemos estimar su nivel de desarrollo identificándolo con la medida en que posee esas capacidades. Solo poseyéndolas en medida suficiente podría el sistema sociedad como un todo aspirar a desarrollarse en el sentido ideológico que escoja. Consecuentemente, el conocimiento profundo de ellas debería ser un objetivo para la investigación desde la sociología, la antropología, la politología, la economía y la variedad de disciplinas híbridas que actualmente están surgiendo.

De esa forma, contando con las mismas categorías de análisis para todos los entornos, para todos los subsistemas dentro de la sociedad y todas las disciplinas sociales, la complejidad implicada en la planificación del desarrollo se reduciría considerablemente. Si para cada subsistema y para cada orientador, la complejísima trama social se ve reducida a un conjunto de indicadores manejables, entonces se la puede abordar con sencillos y poderosos instrumentos y técnicas de la investigación y de la planificación, a los que estamos acostumbrados, o nos veremos obligados a diseñar otros.

Las conclusiones de ese tipo de diagnóstico se refieren, o se pueden referir, no solo al desempeño del sistema y al nivel de caos que presenta, sino también a su mayor o menor

capacidad de resiliencia: la capacidad para absorber presiones del entorno manteniendo su equilibrio, o mutando a otro que pueda considerarse satisfactorio. Sería posible, entonces, diseñar políticas que, por una parte, mejoren el desempeño de los distintos subsistemas y, por la otra, faciliten o impidan los efectos de los impactos deseables o indeseables recibidos.

El trabajo ha sido organizado de la manera siguiente: en el capítulo 1 se definen los conceptos fundamentales pertinentes a la totalidad del trabajo: complejidad, caos, resiliencia y gobernabilidad. El capítulo 2 está dedicado al desarrollo como objeto complejo y resume tres grandes temas: primero, el de las principales teorías que intentan describirlo o explicarlo, el cual concluye con la mirada alternativa que proponemos; segundo, dos variantes emergentes actuales del desarrollo, el sostenible y el endógeno; y tercero, tres temas fundamentales relativamente nuevos que aumentan aún más la complejidad de la investigación social y la planificación del desarrollo en este momento: los riesgos, la dimensión género y la disyuntiva entre el capitalismo avanzado y el socialismo, incluyendo una discusión en torno al socialismo venezolano del siglo XXI.

En el capítulo 3 se abordan las claves culturales del desarrollo, consideradas hoy como los motores del mismo, tanto en las teorías institucionalistas como en las definiciones del paradigma actual por excelencia: el desarrollo sostenible. Estas claves incluyen: el capital social interno, constituido por los valores, las actitudes y los comportamientos de los individuos; el capital social externo, integrado por las instituciones vistas como organizaciones, normas y procedimientos; y la resistencia al cambio en las personas y en las organizaciones, como principal obstáculo a vencer o ventaja a reforzar cuando se intenta modificar la orientación de una sociedad en algún sentido predefinido.

El capítulo 4 está dedicado a describir los entornos complejos, incluyendo teorías que intentan explicarlos y orientaciones para vivir en ellos; en tanto que en el capítulo 5 se discuten seis herramientas para analizarlos: la práctica de la inter y transdisciplinariedad, el pensamiento sistémico, los orientadores sistémicos de Bossel, las disciplinas híbridas, tipologías de errores y problemas a evitar, y la capacidad de la planificación misma para estructurar las realidades complejas de forma tal que puedan ser analizadas más fácilmente.

El capítulo 6 se refiere a la estrategia como arte para ganar terreno y lograr que el oponente lo pierda, adaptándose constantemente a las condiciones cambiantes de tiempo, lugar y circunstancias, aplicando: los criterios empresariales para el éxito, los principios de la manipulación política y de la guerra, el manejo de conflictos y la participación ciudadana.

En el capítulo 7 se hace una propuesta metodológica concreta para la planificación de objetos complejos, en entornos complejos. Propuesta que es detallada paso a paso, incluyendo en cada uno el método correspondiente y su aplicación a la realidad venezolana actual, tal y como la interpreta quien escribe, con toda la subjetividad que eso pueda

implicar y sin pretender la posesión de la verdad absoluta. Cabe enfatizar aquí que lo más importante para el objetivo del presente trabajo es la discusión metodológica.

En el capítulo 8 se insiste en que, más allá del método, para planificar en entornos complejos es necesario un planificador-investigador capaz de alcanzar visiones realmente integrales de la realidad, capaz de analizarla desde distintos puntos de vista y capaz de adaptar rápidamente sus visiones al ritmo de los cambios de esa realidad.

En los ocho capítulos aparecen numerosos conceptos y datos, varios de los cuales han sido manejados intuitivamente y sin mayores precisiones, por ahora. En ese sentido, el presente documento constituye también una invitación a la investigación sistemática. Entretanto, en cada uno de esos casos hemos preferido continuar adelante, con el propósito de alcanzar cuanto antes una visión general y orgánica del tema, que permita definir mejor qué es lo que debe ser investigado y por qué.

En las conclusiones se resume lo que deben y pueden ser la investigación social y la planificación del desarrollo en y para el mundo caótico que habitamos todos.

Por último, un par de cosas sobre la redacción de este documento: primero, se hace un gran esfuerzo por destacar los conceptos y hechos más centrales, con un propósito claramente docente, sacrificando a menudo el estilo; y segundo, al principio de cada capítulo se incluyen algunos versos o refranes que pretenden ser muy elocuentes en la síntesis de lo que viene a continuación. Después de todo, no hay que olvidar que la poesía y los refranes son capaces de transmitir ideas y sensaciones de manera más clara y más contundente que la prosa. No hay que olvidar tampoco que esos versos y refranes ayudan a suavizar la posible aridez de los temas tratados.

Conclusiones

De la discusión planteada en los capítulos precedentes es posible derivar las siguientes conclusiones en torno a la planificación del desarrollo en contextos complejos:

La planificación, concebida originalmente como el pináculo de la racionalidad cartesiana en los procesos de toma de decisiones que afectan a un colectivo, luce hoy incómoda, por decir lo menos, en un mundo cada vez más caótico, es decir, un mundo en el que: ese paradigma es cuestionado; lo que se considera «normal» tiende a desaparecer; los metarrelatos que nos han guiado mueren; las relaciones causas-efectos se desdibujan; los conceptos fundamentales se hacen borrosos; la conflictividad social y los riesgos naturales nos amenazan, y la incertidumbre reina.

Buscando respuestas a este problema, revisamos las teorías de la complejidad y el caos, incluyendo la teoría de sistemas, encontrando una fuerte matematización del tema que ha resultado extremadamente fértil en las ingenierías, pero muy frustrante en las ciencias sociales. Sin embargo, de ella se derivan conceptos fundamentales aplicables a estas: homeostasis, autopoiesis, emergencia, resiliencia, caos, atractores, patrones y fractales.

Estos conceptos fundamentales, unidos al enfoque de los orientadores de Bossel, nos han permitido sugerir aquí una manera diferente de intentar entender a las sociedades y su devenir, centrada ya no tanto en lo que ellas deben producir, llámese bienes, servicios, ambiente, paz o guerra, sino en su calidad como sistema mismo, integrado por individuos, organizaciones, economías, gobiernos, infraestructuras y naturalezas, que deben poseer un conjunto de capacidades imprescindibles para subsistir y progresar en entornos complejos rápidamente cambiantes: congruencia con lo que se considere como estado normal del entorno; eficacia para encontrar recursos relativamente escasos y procesarlos; libertad para moverse en la trama de procesos múltiples en la que están inmersos; adaptabilidad para responder a los estímulos internos y externos, absorbiéndolos o mutando hacia equilibrios distintos; convivencia con los otros subsistemas dentro y fuera de su sistema; y seguridad para utilizar las anteriores capacidades.

Así, una primera gran conclusión consiste en afirmar que un sistema social capaz de desarrollarse sería aquel que posee en grado suficiente un conjunto de capacidades que le permitan reconstruirse a sí mismo constantemente, en entornos complejos, inciertos y conflictivos. Solamente una sociedad así podría convertir en realidad sus ideologías predominantes. Consecuentemente, la planificación del desarrollo y las políticas que de ellas se deriven apuntarían sobre todo al reforzamiento de tales capacidades y no solo a los productos que las sociedades deben generar para sus integrantes.

Para hacer operativa la propuesta, partiendo de esa conclusión y apoyándonos en el sentido común, más que en lo que pudiera ser catalogado como investigación científica en un sentido estricto, se ha prediseñado una metodología para simular el desempeño de un sistema social, que pretende cuantificar tales capacidades y la medida en que pueden adoptar o rechazar los cambios que se le proponen. Para facilitar el prediseño y su explicación se ha desarrollado un ejemplo relativo al sistema Venezuela, visto exclusivamente desde la perspectiva de quien escribe.

En esta metodología, el nivel de resiliencia, es decir, la capacidad del sistema para reaccionar ante los estímulos, se entiende como la resultante de tres fuerzas: primero, el desempeño del sistema, de acuerdo con las calificaciones recibidas por los distintos indicadores de los orientadores Bossel; segundo, la elasticidad del sistema, entendida como la medida en que un impacto sobre una de sus variables se transmite a las demás; y tercero, la capacidad de adaptación de la sociedad, la cual depende de su elasticidad cultural, la proactividad de sus individuos y la diversificación y modularidad tecnológica de su economía. Así, una sociedad con desempeño óptimo, gran elasticidad estructural y con gran capacidad para adaptarse a los cambios tendría la resiliencia máxima, 20 puntos.

Se entiende que la reacción a la que se hace referencia puede ser a favor o en contra, y que la posible resistencia a cada presión en particular depende de un conjunto de

factores propuestos por cuatro enfoques conceptuales: el de la gerencia empresarial, el de Maslow, el de Watzlawick y el de Manuel Barroso.

Por otro lado, las presiones sobre el sistema pueden ser más o menos intensas y referidas, en términos situacionistas, a la fenoproducción, la fenoestructura o la genoestructura; de forma tal que la presión máxima sería aquella de gran intensidad –criterio este totalmente subjetivo por ahora– ejercida sobre la genoestructura; y la mínima, aquella poco intensa ejercida sobre la fenoproducción.

El enfrentamiento resiliencia *versus* presión puede generar una amplia gama de resultados, que van desde la destrucción o mutación del sistema, provocada por una presión máxima sobre una resiliencia mínima, hasta la permanencia intacta del sistema, resultante de una presión mínima sobre una resiliencia máxima.

La segunda conclusión consiste en que los resultados obtenidos hasta el momento son, cuando menos, sensatos, y que la metodología resulta altamente prometedora, aunque necesita todavía ser validada plenamente mediante aplicaciones más rigurosas que la someramente ensayada.

Y la tercera conclusión, relacionada con el ejemplo, es que el sistema Venezuela actual se desempeña muy mal, es muy inelástico, se encuentra en un estado caótico y está sometido a presiones muy fuertes que se ejercen sobre su genoestructura y son rechazadas por la mayoría de la población.

De acuerdo con el análisis prospectivo hecho, esta realidad, que independientemente de la rigurosidad científica con que se le aborde es evidente, sería peor en los próximos años, todo lo cual permite pensar que si la resiliencia del sistema es significativamente incapaz de contrarrestar las presiones, el sistema no podría retornar al equilibrio original o mutar a otro que pueda considerarse aceptable, ocurriría su ruptura irremediable por mucho tiempo, o cuando menos una mutación altamente inestable y peligrosa para los individuos, las organizaciones, el gobierno, la economía, la infraestructura y la naturaleza; a menos que el subsistema gobierno implusione antes, dado su mal desempeño, el creciente rechazo que provoca y la también creciente coherencia y fuerza de la oposición.

Finalmente, a lo largo del presente documento se han hecho afirmaciones graves: la razón como guía de las decisiones está siendo cuestionada, las relaciones causa-efecto se desdibujan, los conceptos fundamentales se hacen borrosos, lo que consideramos normal desaparece, la confianza ha dejado de existir, la violencia nos asfixia, peligros de todo tipo nos acechan detrás de cualquier esquina, el futuro es más incierto que nunca y la política como actividad conductora se hace como nunca el campo de batalla de las pasiones humanas, mucho más allá de los cálculos dictados por intereses visibles.

Frente a esta realidad palpable, dentro de las ciencias sociales empiezan a surgir, todavía tímidamente, reorientaciones en torno a cómo tratar de entender el mundo. Dentro

de ellas hemos privilegiado aquí la necesidad de que los subsistemas componentes del sistema social, es decir, los individuos, el gobierno, la sociedad civil, la economía, la infraestructura y la naturaleza, se hagan más y más resilientes, es decir, más capaces de adaptarse positiva y constantemente a los cambios que ocurren en su entorno. El cómo lograr semejante propósito debería preocuparnos intensamente todos los días.

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Contenidos, entorno y método

Cendes-UCV. Caracas, 2006

Hercilio Castellano Bohórquez

*Aquí me pongo a cantar
al compás de mi vihuela,
que al hombre que lo desvela
una pena extraordinaria,
como el ave solitaria
con el cantar se consuela.*

Martín Fierro

*Estos son mis versos: son como son.
A nadie los pedí prestados.
Mientras no pude encerrar íntegras mis visiones
en una forma adecuada a ellas,
dejé volar mis visiones.*

José Martí

Introducción

El presente trabajo fue escrito originalmente como tesis para optar al título de Doctor en Estudios del Desarrollo, en el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela. Una vez aprobado y decidida su publicación, se le han hecho las modificaciones necesarias para ajustarlo a esta nueva forma.

El problema abordado consiste en la creciente dificultad que enfrenta el oficio de la planificación para adaptarse a los retos planteados por el paradigma emergente del desarrollo sostenible, y las características propias de un mundo que tiende asincrónicamente a la postmodernidad o a la modernidad madura, como algunos prefieren.

Consecuentemente, su objetivo general es el de contribuir a actualizar dicho oficio en alguna medida significativa, adaptándolo a ese nuevo paradigma y a ese nuevo entorno, mediante una mejor comprensión de los contenidos o temas concretos a ser planificados y del enriquecimiento metodológico.

El trabajo responde también a una motivación personal concreta, que resumimos a continuación: a finales de los años ochenta terminamos de escribir un libro titulado *El oficio del planificador*, que fue publicado en 1991 como una especie de manual práctico sobre la planificación entonces en boga, conocida ya como «tradicional», alcanzando apenas a incorporar unos pocos elementos de la emergente planificación «estratégica», liderada en ese momento por la corriente situacionista.

Poco tiempo después y como quiera que ese primer libro era utilizado como texto básico en distintos sitios y no estaba actualizado, decidimos escribir otro titulado *Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto*, que fue publicado en 1995, incorporando las más importantes corrientes del momento en la materia.

Hoy, una vez más, la extraordinaria velocidad del cambio que caracteriza al mundo en general y a Venezuela en particular, obliga a revisar y a actualizar lo escrito, en beneficio de quienes estudian o practican el oficio. Por lo tanto, esperamos que el presente trabajo tenga una utilidad directa y práctica, sin sacrificar demasiado la naturaleza teórico-conceptual que debe caracterizar, se supone, una tesis de doctorado.

En función de la motivación y de los objetivos generales arriba indicados, los objetivos específicos se refieren: primero, a definir cómo cada uno de los contenidos o temas listados a continuación afectan la planificación; y segundo, a la definición de abordajes que ella pueda utilizar, para incorporarlos adecuadamente a su praxis.

En el contexto de los contenidos de la planificación, dichos temas son los siguientes: el desarrollo sostenible como situación a alcanzar; el fortalecimiento del capital social como instrumento principal para lograr el desarrollo sostenible; el desarrollo endógeno como instrumento principal en el fortalecimiento del capital social; la gobernabilidad como causa y efecto del mayor o menor nivel de desarrollo sostenible; y la globalización como fenómeno en el que es importante insertarse de la manera más conveniente a los intereses propios.

En el contexto del entorno de la planificación: la complejidad, la incertidumbre, el conflicto y el carácter exponencial que estos fenómenos adquieren en la postmodernidad. Y en el contexto del método, la necesidad de potenciar las capacidades para: elaborar análisis más integrales; estructurar y simular situaciones complejas; mirar al futuro para esclarecer el presente; comprender mejor lo que los actores sociales expresan; comprender mejor las claves culturales del desarrollo y como activarlas; formar planificadores reflexivos,

capaces de cuestionar las bases mismas de su razonamiento y evaluar la viabilidad socio-política de los planes como base para intentar construirla. Antes de entrar a discutir cada uno de estos temas por separado, se intenta a continuación verlos en conjunto.

Los contenidos todavía predominantes de la planificación del desarrollo corresponden al desarrollo económico-social, con énfasis en el presente, en el que la equidad es un tema más, incorporando con dificultad algunos elementos culturales y ambientales. En cambio, los contenidos emergentes se refieren al desarrollo sostenible, amalgamando lo natural con lo económico y lo sociocultural, con equidad social, territorial y temporal, potenciando el capital social e insertándose positivamente en la globalización.

En cuanto al método, prevalece todavía un tipo de planificación muy racionalista y más bien tradicional, con algunos atisbos estratégicos y serias dificultades para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto, que evoluciona hacia otra realmente estratégica, donde la racionalidad no basta, se admite la importancia de la intuición y los sentimientos y se aumenta la capacidad para armar los rompecabezas planteados por la realidad, entender mejor a los demás, mirar al futuro para esclarecer el presente, definir tipos y soluciones genéricas de los problemas y lograr organizaciones que aprendan continuamente.

El entorno predominante en que ocurre actualmente esta planificación pertenece todavía a una modernidad con grandes espacios sociales y geográficos premodernos, dominada por la racionalidad, provista de meta relatos, más gobernable y relativamente menos compleja, incierta y conflictiva que el entorno asincrónicamente emergente: la postmodernidad, dominada más por la intuición y los sentimientos, y sin meta relatos que ofrecemos.

La comprensión de estos cambios y la posibilidad de actuar para orientarlos mejor encuentran un umbral en el escaso conocimiento disponible en torno al comportamiento del caos y de la autopoiesis, la capacidad de los sistemas para autorregularse y crear orden a partir de ese caos.

Por último, hemos introducido aquí dos tipos de disciplinas que pudieran ayudarnos en la compleja tarea planteada. El primer tipo está integrado por la ecofilosofía, que engloba nuevas formas de mirar el mundo desde una perspectiva integral más cónsona con la naturaleza; y el segundo, por las denominadas disciplinas híbridas, término que se refiere a aquellas que intentan amalgamar dos o más cuerpos doctrinarios y metodológicos en uno solo.

Antes de cerrar la introducción, resulta imprescindible aclarar enfáticamente lo siguiente: obviamente, los contenidos del trabajo pudieran parecer excesivamente frondosos y, por lo tanto, imposibles de cubrir por una sola persona de manera medianamente

suficiente; sin embargo, de lo que se trata no es de escribir una enciclopedia, sino de orientar sobre dichos contenidos, ordenándolos sinóptica y coherentemente en torno al oficio de la planificación, de forma tal que sean tomados debidamente en cuenta.

Consecuentemente, cabe advertir a los especialistas que aquí no encontrarán muchos de los detalles que usualmente manejan en sus respectivas disciplinas. Esperamos sí, que encuentren una visión general conjunta e integrada del desarrollo sostenible y de cómo planificarlo.

Por otra parte, la justificación del trabajo está dada por una realidad palpable: aunque en el ámbito nacional la actividad planificadora pareciera no recuperarse del marasmo en que ha permanecido durante muchos años, regional y localmente ocurre todo lo contrario, existe un enorme interés en ella en función de los procesos de descentralización de la toma de decisiones y la aparición de instrumentos jurídicos que le dan carácter obligatorio.

En la medida en que esa actividad sea desplegada de manera conceptual e instrumentalmente correcta, se estaría contribuyendo significativamente al desarrollo del país; por el contrario, en la medida en que no lo sea, sólo contribuirá una vez más a su propio descrédito y a la frustración de quienes hoy, de nuevo, ponen en ella sus esperanzas. Por eso, cualquier mejora significativa en las bases conceptuales y las herramientas de la planificación del desarrollo, adaptándola mejor a las características del mundo en que vivimos, es importante y deseable.

En cuanto al ordenamiento de los contenidos, el trabajo ha sido organizado de la siguiente manera: luego de la presente introducción, en el primer capítulo se hace una síntesis de la planificación actual, sus problemas operativos cotidianos y su crisis como parte de la crisis mayor de la modernidad.

Después, en el segundo capítulo se discuten los contenidos o temas emergentes de la planificación del desarrollo: la sostenibilidad como paradigma; el fortalecimiento del capital social como herramienta para construirla; los proyectos de desarrollo endógeno como praxis para ese fortalecimiento; la gobernabilidad como causa y consecuencia del desarrollo; y la globalización como fenómeno en el que es preciso insertarse de la mejor manera posible. Para cada uno de estos temas se define el concepto, se aportan indicadores, se hace referencia a la realidad venezolana correspondiente y se sugieren criterios para la definición de políticas. Al final de este capítulo sobre los contenidos o temas emergentes, se discute su relación con el método de la planificación, adelantando así lo que será ampliado después en el capítulo correspondiente.

El tercer capítulo, dedicado a la ecofilosofía y las disciplinas híbridas, constituye una especie de ampliación del anterior, ya que está destinado a demostrar cómo esta filosofía y estas disciplinas emergentes pueden facilitar la comprensión de los nuevos contenidos

o temas, y cómo ellas pudieran eventualmente conducir a la definición de categorías de análisis comunes para los sistemas de todo tipo –naturales, sociales, económicos, culturales– contribuyendo a solucionar el viejo problema que plantea su integración.

El cuarto capítulo se refiere al entorno asincrónicamente emergente en que ocurre la planificación y ha sido dividido en tres partes: el problema de la complejidad, la incertidumbre y el conflicto; la manera como la postmodernidad exacerba ese problema; y los impactos sobre el método de la planificación.

El quinto capítulo está dedicado al método de la planificación, discutiéndose la necesidad y la manera de hacerla más capaz para: lograr visiones realmente integrales de las realidades; estructurar y simular situaciones complejas, inciertas y conflictivas; mirar al futuro para esclarecer el presente; comprender mejor lo que se dice; comprender mejor las claves culturales del desarrollo; formar planificadores reflexivos; y mejorar los análisis de viabilidad sociopolítica. El capítulo termina planteando e intentando responder una pregunta escabrosa: ¿es realmente factible y suficiente este método renovado, para incidir significativamente en los contenidos planificados, tomando en cuenta el entorno emergente?

El sexto capítulo se refiere, muy brevemente, a cómo todo lo anterior no hace más que apuntar a la rápida aparición de un nuevo umbral sobre la manera de entender el mundo e intentar manejarlo, en el que las ciencias sociales y su tecnología planificadora tendrán que continuar evolucionando, en sentidos que todavía no están claros y que, por lo tanto, demandan grandes esfuerzos de investigación. Nos referimos a la visión caótica del mundo y a la teoría autopoietica, según la cual del desorden surge el orden para cada sistema y para el conjunto de los sistemas.

El séptimo capítulo contiene las conclusiones generales de la tesis y a continuación presentamos la bibliografía. Por último, como ya habrá advertido el lector, al principio de cada capítulo incluimos uno o varios versos alusivos al tema tratado, algunos sublimes, otros pedestres, como los momentos que conforman la vida. Hicimos esto por dos razones: primero, porque el arte es siempre más capaz que la ciencia para expresar al mundo; y segundo, para ofrecer un remanso en la aridez de los temas tratados, desmitificando cierta manera de entender la «seriedad» de lo académico.

Conclusiones

Lo expuesto en los capítulos precedentes conduce a las siguientes conclusiones:

1. En su estado actual, la planificación del desarrollo es cada vez menos capaz de enfrentar los contenidos o temas emergentes que se le plantean, en un entorno cuya complejidad, incertidumbre y conflictividad crecen exponencialmente.
2. Esos contenidos emergentes o temas que se le plantean a la planificación son cinco y están íntimamente relacionados los unos con los otros:

- Primero, el desarrollo sostenible como paradigma que pregona la integración de las dimensiones económica, sociocultural y natural para lograr la equidad interpersonal, interregional e intertemporal.
 - Segundo, el capital social como objetivo e instrumento del desarrollo sostenible, compuesto por las instituciones sociales y por las actitudes y los valores individuales.
 - Tercero, la gobernabilidad como prerrequisito para ese mismo desarrollo.
 - Cuarto, el desarrollo endógeno como instrumento que potencia las capacidades internas de las comunidades, vinculándolas con las corrientes mundiales de producción y comercio.
 - Y quinto, la globalización como fenómeno ineludible con el que es preciso convivir de la mejor manera posible, de acuerdo con las características y perspectivas de cada país y persona.
3. La integralidad intrínseca del desarrollo sostenible, y su énfasis en la necesidad de mantener una relación equilibrada con la naturaleza, requieren de dos elementos a los fines de su mejor comprensión:
 - La ecofilosofía, que intenta darnos una nueva visión sobre cómo manejar esa relación.
 - Un conjunto de disciplinas híbridas, en el sentido de amalgamar positivamente varias otras en una sola concepción útil y manejable.
 4. La complejidad, la incertidumbre y el conflicto, que han sido características importantes de los entornos modernos, crecen vertiginosamente en la postmodernidad, caracterizada, sobre todo, por la ausencia de metarrelatos que faciliten la interpretación global del mundo en que vivimos, dejando sin orientaciones fundamentales a la planificación del desarrollo.
 5. Frente a estos contenidos y entornos, la planificación debe ser cada vez más integral:
 - Enriqueciendo su caja de herramientas.
 - Utilizando la investigación holística.
 - Y creando categorías de análisis comunes para todos los sistemas que sean objeto de planificación.
 6. En tal sentido, en el presente trabajo hemos propuesto el uso de las mismas categorías de análisis para cualquier tipo de sistema, de acuerdo con los planteamientos de Harmut Bossel:
 - Eficiencia para encontrar y procesar los recursos necesarios.
 - Flexibilidad para adaptarse a los cambios de circunstancias.

- Capacidad para convivir con otros.
 - Y capacidad para mutar si el entorno cambia drásticamente.
7. Frente a situaciones cada vez más complejas y difusas, la planificación tiene que aumentar su capacidad para estructurarlas y simularlas de forma tal que puedan ser realmente comprendidas y manejadas. En este sentido, se ha propuesto el uso intensivo de las siguientes técnicas:
 - El análisis estructural de Michel Godet.
 - La planificación bajo presión de los anglosajones.
 - Los modelos del conflicto de Hubert Blalock.
 - Y los arquetipos sistémicos de Peter Senge.
 8. En medio de la incertidumbre y siendo necesario actuar cada vez más rápido, la planificación tiene que aprender a mirar continuamente al futuro con mayor claridad. A tal fin, se ha insistido en considerar ese futuro en dos contextos:
 - En el proceso de aprendizaje descrito por Kees van der Heijden.
 - Y en el proceso de generación de estrategias según Michel Godet.
 9. La interminable variedad de matices culturales e intereses propia del mundo actual multiplica la vieja sospecha de que lo que se dice no es necesariamente igual a lo que se piensa y a lo que se hace; y como quiera que la planificación se hace cada vez más participativa y dependiente de interpretaciones sobre lo que se expresa en infinidad de reuniones y talleres, resulta obvia la necesidad de intentar comprender mejor esas expresiones mediante la disciplina emergente conocida como ontología del lenguaje.
 10. El número de variables en juego es tan grande, y tan infinitamente grande el número y velocidad de sus relaciones, que la realidad social deviene en caótica, dejando atrás las posibilidades de comprenderla y manejarla. Afortunadamente, la teoría de la autopoiesis nos dice que el caos es creador y que de él surgen equilibrios superiores. Consecuentemente, existe un gran umbral a cruzar al que apenas empezamos a asomarnos: el umbral del conocimiento del caos como el estado «normal» de la realidad y de la teoría salvadora de la autopoiesis.
 11. Si no cruzamos pronto ese umbral, ¿podremos planificar en el futuro más o menos cercano, como lo hemos hecho en el pasado reciente? La respuesta es no, no podremos.
 12. ¿Podremos cruzar ese umbral? La respuesta es sí, sí podremos, por dos razones: primero, porque la humanidad es persistente y ha cruzado antes otros umbrales más difíciles, como el paso de la idea omnipresente, omnipotente y omnideterminante de Dios a la racionalidad cartesiana y la libertad individual; y segundo,

por la toma de conciencia sobre nuestras limitaciones y las del planeta, como nos plantean MorinyKem:

- La toma de conciencia de la unidad de la Tierra, conciencia telúrica.
- La toma de conciencia de la unidad/diversidad de la biosfera, conciencia ecológica.
- La toma de conciencia de la unidad/diversidad del hombre, conciencia antropológica.
- La toma de conciencia de nuestro estatus antro-po-bio-físico.
- La toma de conciencia de la era planetaria.
- La toma de conciencia de la amenaza damóclea.
- La toma de conciencia de la perdición en el horizonte de nuestras vidas, de cualquier vida, de cualquier planeta, de cualquier sol.
- La toma de conciencia de nuestro destino terrestre.

Y gracias a esa toma de conciencia, dicen ellos, pueden ya converger mensajes procedentes de los más diversos horizontes, de la fe, la ética, el humanismo, el romanticismo y las ciencias.

¿Un planeta como patria? Se preguntan. Y responden: sí, ese es nuestro arraigo en el cosmos, que nos obliga a copilotar la Tierra, acompañados de principios de esperanza en la desesperanza:

- El principio vital: todo lo que es humano regenera la esperanza al regenerar su vivir. No es la esperanza la que hace vivir, es el vivir lo que hace la esperanza.
 - El principio de lo inconcebible: todas las grandes transformaciones y creaciones fueron impensables antes de haberse producido.
 - El principio de lo improbable: todo lo afortunado que ha ocurrido en la historia fue siempre improbable *a priori*.
 - El principio del topo: que excava sus galerías subterráneas antes de que la superficie se vea afectada.
 - El principio del salvamento por la toma de conciencia del peligro.
 - El principio antropológico: el *homo sapiens*, hasta hoy, ha utilizado sólo una pequeñísima parte de sus posibilidades.
13. Podemos también preguntarnos: ¿en cuánto y cómo pueden contribuir nuestras propuestas metodológicas a una planificación del desarrollo más efectiva? La respuesta es fácil: en la medida en que un torno mejor contribuye con una mejor alfarería, dependiendo de la habilidad y la inspiración del alfarero y de las arcillas que encuentre para moldear.

14. Y finalmente, ¿qué tan cerca estamos de adoptar esos cambios metodológicos en el oficio cotidiano de la planificación? La respuesta es que, de hecho, hemos estado adoptándolos, como lo demuestran, entre otras realidades: la integralidad del arte ecléctico y las disciplinas híbridas; la proliferación de la enseñanza de la neurolingüística; el avance instrumental del análisis sistémico; o la preocupación creciente por los análisis del entorno y del futuro como previos a la toma de decisiones de todo tipo.

La gestión del conocimiento en la Universidad Central de Venezuela

Nydia Ruiz*

Edgar Cotte

José Domingo Mujica

Luis Germán Rodríguez

Pablo Liendo

165-168

El proyecto que se presenta a continuación se inscribe dentro de la línea de Gestión del Conocimiento en las Organizaciones, que se desarrolla en el Área de Ciencia y Tecnología del Cendes.

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) se encuentran en un momento crucial ante la avasallante aparición de fenómenos vinculados a una nueva revolución tecnológica: aceleración del cambio; convergencia de lo físico, biológico y digital; incorporación del conocimiento a los factores de la producción; problemas globales de solución tanto global como local por ejemplo el cambio climático, las epidemias y los desastres socio-naturales. Por lo tanto, se hace necesario construir a todos los niveles nuevas visiones, estrategias y líneas de acción.

Las universidades venezolanas, aún en medio de la precariedad en que se encuentran, deberán prepararse para el futuro previsible, cuando participarán en nuevas condiciones en los procesos socio-técnicos de abordaje de problemas nacionales en colaboración con otros actores sociales. Asimismo, deberán tener claridad sobre la innovación organizacional que deberá acompañar dicho abordaje.

I

* N. Ruiz. Doctora en Antropolingüística, investigadora del Cendes, UCV.

Correo-e: nydiaruiz@gmail.com

E. Cote. Químico, Magister Scientiarum en Química Orgánica, IVIC. Profesor de la Escuela de Ingeniería de Petróleo, Facultad de Ingeniería, UCV.

Correo-e: ecotte2003@yahoo.com

J. D. Mujica. Doctorado en Física, ex-Decano de la Facultad de Ciencias, UCV

Correo-e: josedomingo.mujica@gmail.com

L. G. Rodríguez. Maestría en Ciencias de la Computación USB, Estudios de Doctorado en Ciencias de la Computación

Correo-e: lgrodrig@gmail.com

P. Liendo. Médico Cirujano, Postgrados en Medicina Interna y Endocrinología. Especialista en Sistemas.

Correo-e: pliendo@gmail.com

Ante ello se ha tratado de elaborar una respuesta que facilite las acciones internas en favor de la colaboración con la sociedad y sus problemas, fundamentada en la gestión del conocimiento entendida como un procedimiento sistemático para identificar, recopilar, organizar y promover la utilización compartida de conocimientos que representen bienes para la sociedad, con la finalidad de poner a su disposición el valor (social, económico, ambiental, cultural e incluso individual) derivado de ellos.

Metodología

Se trata de una metodología de investigación-acción que considera a la UCV en una doble condición. En primer lugar, en su capacidad de tratar problemas nacionales, por lo cual se le interroga sobre los activos de conocimiento con que cuenta para ello. En segundo lugar, se considera transversalmente, en relación con el tratamiento de problemas del país como Energía, Salud y Calidad de Vida, Agua, Ambiente, etc. Esta mirada transversal a los problemas ha permitido detectar, por ejemplo, que la mayor fortaleza de la UCV de cara al país está en el área de Salud y Calidad, la cual además de contar cinco facultades —Medicina, Odontología, Farmacia, Ciencias Veterinarias e Ingeniería Agronómica— cuenta con otras escuelas, departamentos, laboratorios, etc. en las seis facultades restantes.

En el marco de las consideraciones anteriores, la gestión de los conocimientos se realiza en dos etapas que se retroalimentan y culminan en la implantación de nuevas rutinas organizacionales con las actividades de las dos fases:

1) Organización del conocimiento y formulación de opciones estratégicas. Las actividades de esta etapa tienen un doble propósito. Por una parte, desarrollar metodologías para su utilización por la UCV y, por la otra, ofrecer resultados del trabajo con los investigadores y las autoridades de las Facultades que permitan mostrar las ventajas de las nuevas formas de trabajo. Las líneas de trabajo son:

a) Estructuración de los activos de conocimiento de la UCV. Consiste en el levantamiento de información inicial a partir de los datos disponibles en las páginas web institucionales, lo cual se completa con cuestionarios y entrevistas a los productores de conocimiento y a las autoridades de aquellas facultades en las áreas bajo estudio donde él se concentra. La información levantada se plasma en 'mapas' que muestran para cada tema identificado los activos de conocimiento con que cuenta la UCV: capital humano, capital estructural, capital relacional, competencias, líneas de investigación y proyectos.

- b) Construcción de escenarios. Se construyen escenarios para añadir la dimensión de futuro a la estructuración de los activos de conocimiento antes descrita, que tiene carácter estático y del presente, a fin de establecer las posibilidades de evolución de la UCV en los próximos 20 años.
- c) Estudios de cienciametría. Se realizan estudios de cienciametría para establecer cuantitativamente las características de la producción de conocimientos en la UCV, tanto a lo interno como en relación con el país y los estándares mundiales.
- d) Sistema de información de acceso público. Una herramienta como esta debe dar acceso a un conjunto de subsistemas de información que crecerá en la medida en que se vaya ampliando la información obtenida con la realización del proyecto. En este caso, las limitaciones de financiamiento han retrasado su implantación.

II) Socialización del conocimiento. Partiendo del reconocimiento de que los contextos adecuados favorecen la innovación, esta etapa contempla dos direcciones:

- a) La institucionalización de las metodologías desarrolladas. Contando con herramientas y resultados de la primera etapa, se intenta sensibilizar a la institución en relación con la riqueza en conocimientos con que cuenta, mostrando los que ya han sido identificados, los sistemas de información disponibles para promover y facilitar la relación entre los productores de conocimiento y los diversos sectores sociales, y la búsqueda del reconocimiento institucional a la producción conjunta de conocimientos con la sociedad. Esto entendido como uno de los pilares sobre los que se organiza la relación del entorno científico-tecnológico con los entornos productivo y financiero, para favorecer los distintos tipos de relaciones que pueden establecerse entre la Universidad y la sociedad.
- b) La vinculación, entendida en su sentido más amplio como la interrelación de la Universidad con los diversos entornos y con el Estado, es la otra cara de las actividades del proyecto.

Actualmente, la adaptación a nuevas condiciones y la pérdida de la estable comodidad de otras épocas es una realidad ineludible de las universidades. Su supervivencia depende de la flexibilidad para adecuarse a ellas. Con el proyecto de Gestión del Conocimiento, se trata de apoyar la marcha de la UCV en la dirección de esa flexibilización.

Productos del proyecto

- Cotte, Edgar, Valentina Martínez, Alexis Rivero y Nydia Ruiz (2016). «Producción de conocimiento relacionado con Energía en la Facultad de Ingeniería de la UCV». *Revista de la Facultad de Ingeniería*, vol. 31, n°1, pp. 63-69. Caracas, UCV.
- De la Vega, Iván; Nydia Ruiz y María Antonia Cervilla (2017). «Hacia la articulación de políticas públicas en CTI en Venezuela. El caso de la Gestión del Conocimiento en el área de Energía», en *Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España*. Buenos Aires-Madrid-México: Clacso-Cytad-Lalics, pp. 367-404. (http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171113044753/Procesos_de_dialogo_para_la_formulacion_de_politicas_de_CTI.pdf)
- De la Vega, Iván, Jaime Requena, Luis Germán Rodríguez, Nydia Ruiz y Pablo Liendo (2012). «Estudio bibliométrico en el área de Salud y Calidad de Vida en Venezuela. El caso de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Período 1981-2007». *Argos* [online] USB, Caracas, vol. 27, n° 53, 38-58. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-16372010000200003&lng=es&nrm=iso&tIng=es
- Ruiz, Nydia (2010). La gestión del conocimiento: interacción universidad-sociedad y su potencialidad, en J.M.Cadenas (Coord.) *La universidad latinoamericana en discusión*, Iesalc-Unesco y UCV, pp. 189-207. www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/Versi__n_Final_01.pdf

**Venezuela ante la CIDH:
La sesión de Salud y Alimentación
en el marco del período de sesiones
N° 167
Bogotá, Colombia
Febrero de 2018**

MARIANELLA HERRERA CUENCA*

169-171

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es un organismo autónomo dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y es una de las dos entidades que conforman el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Venezuela es un país que actualmente enfrenta una grave crisis en el sector salud y alimentación y que arrastra un proceso de deterioro en cuanto al estado nutricional y de salud de su población en virtud de que las políticas públicas, que deberían ponerse en marcha para reorientar los enfoques en la atención nutricional y de salud, no se han ejecutado. Muy por el contrario, la serie de obstáculos que debe enfrentar el personal que labora en centros asistenciales y de recuperación nutricional refleja la ausencia de las acciones necesarias para la salida exitosa de la crisis en estas áreas.

Las condiciones de deterioro en los sistemas de prevención en salud, tales como el cumplimiento de los protocolos de vacunación, fumigación y uso de repelentes para el control de la malaria, zika y otras enfermedades, han dado origen al incremento en el número de casos de las mismas. Por otro lado, la falta de mantenimiento de equipos, como por ejemplo los de diálisis, han comprometido la salud renal de niños y adultos que dependen

* Profesora-Investigadora del Área de Salud y Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Doctora en Nutrición. Directora del Observatorio Venezolano de Salud -OVS- y miembro de la Fundación Bengoa.
Correo-e: manyma@gmail.com

de estos procedimientos para llevar una vida en adecuadas condiciones. Sumado a todo ello, el deterioro en el estado nutricional de la población en general promueve el empeoramiento de otras condiciones de salud o es la causa de muchas de las complicaciones manifestadas por la población.

En el mes de febrero de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó su período de sesiones número 167, en Bogotá, Colombia y, ante la situación descrita previamente, un grupo de organizaciones decidió realizar informes para documentar el entorno alimentario, nutricional y de salud en Venezuela, y consignarlos ante las relatorías respectivas de dicha comisión y enviar una solicitud de participación ante las audiencias públicas que se llevaron a cabo en el mes de febrero.

En el marco de ese evento, se realizó una sesión sobre la situación de salud y alimentación de Venezuela, aceptada a petición de las organizaciones venezolanas. Diversas organizaciones no gubernamentales venezolanas, estuvieron presentes para informar sobre la preocupante situación que atraviesa el país. Las organizaciones presentes fueron: Observatorio Venezolano de la Salud, Prepara Familia, Provea, Movimiento Vinotinto, Codevida y Convite. Los temas abordados por las diferentes ONGs, recogidos en los informes presentados previamente, fueron: malaria, difteria, sarampión, déficit de vacunas, desnutrición, mortalidad materna e infantil y deterioro de la infraestructura hospitalaria.

El Observatorio Venezolano de la Salud (OVS) en conjunto con la Fundación Bengoa para la Alimentación y nutrición elaboró un Informe Alternativo para su consideración por parte de los Señores Comisionados de la CIDH, quienes asistieron a la audiencia que se celebró el día martes 27 de febrero de 2018 en la ciudad de Bogotá, Colombia. Este informe está basado en los derechos fundamentales a la salud y a la alimentación, actualmente vulnerados en Venezuela. Se presentó, además, información complementaria, recopilada por organizaciones no gubernamentales del OVS y por equipos de académicos pertenecientes a importantes universidades venezolanas.

En la sesión, los relatores integrantes de la mesa de trabajo escucharon la descripción de la situación realizada de manera objetiva y basada en evidencias tanto científicas y técnicas como testimoniales de personas afectadas.

En particular, la participación del OVS permitió explicar la situación de la malaria en el país, basado en el documento elaborado con anterioridad, en conjunto con otras sociedades científicas sobre la situación de esta enfermedad. Asimismo, se expuso la data de la encuesta de condiciones de vida (Encovi) 2017, donde se podía evidenciar el deterioro en la seguridad alimentaria de los hogares, el aumento de la pobreza, el deterioro del patrón de alimentación de los venezolanos, el control deficiente y tardío del embarazo, entre otros indicadores de vulnerabilidad social.

También se escuchó la participación del Estado venezolano, cuyo representante expuso la situación desde su punto de vista y presentó el video de la opinión del relator especial de las Naciones Unidas, Alfred de Zayas, quien expresó que en Venezuela había escasez de alimentos, pero de ninguna manera había una emergencia humanitaria.

Posteriormente, los relatores realizaron preguntas para entender mejor el caso y para finalizar la sesión pública sobre salud y alimentación, el presidente de la mesa, el relator Francisco Eguiguren, exigió al Estado venezolano aceptar la ayuda humanitaria para detener el sufrimiento de la población del país, tal y como fuera reseñado en las páginas del diario El Nacional el día 28 de febrero en su titular de primera página.

En esta sesión pública se logró el entendimiento y visibilización a nivel internacional de la compleja crisis humanitaria que atraviesa en la actualidad Venezuela, para promover la puesta en marcha de acciones públicas que apunten a la resolución de los problemas que se confrontan.

El equipo del OVS, continúa trabajando en la vigilancia y monitoreo de la situación de salud y alimentación de Venezuela.

Publicaciones de Hercilio Castellano Bohórquez

173-177



Caos y planificación del desarrollo. Una visión integradora

El tipo de planificación del desarrollo que hemos utilizado a lo largo de los últimos años resulta cada vez más difícil e inútil por las razones siguientes: el concepto mismo de desarrollo ha sufrido profundas modificaciones; el entorno en el que vivimos y planificamos es demasiado conflictivo e impredecible; los sentimientos y las pasiones, pero no la racionalidad, son el fundamento principal en la toma de decisiones; las relaciones causa-efecto y los conceptos básicos como derecha-izquierda, capitalismo-socialismo o bien-mal se han desdibujado. Y los metarrelatos más o menos generalizados que nos han guiado se han debilitado. Con el presente libro se pretende contribuir, en alguna medida, a empezar a superar esas limitaciones.

Libro digital

Editorial Academia Española, 2017

ISBN: 978-620-2-24015-4

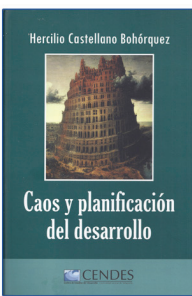


«Desarrollo Sostenible dentro del Caos» en Complejidad, Acción y Desarrollo

El presente trabajo se refiere al creciente estado caótico en que se encuentra el mundo actual y a la consecuente necesidad de que las personas y las sociedades se hagan resilientes, capaces de adaptarse constantemente a los frecuentes cambios en su entorno. En función de esa premisa, el documento ha sido ordenado de la manera siguiente: primero, como base conceptual, se definen los términos caos, resiliencia, desarrollo y desarrollo sostenible; después, se sugiere una nueva y discutible definición posible; y por último, se establecen condiciones para alcanzarlo incluyendo conocimientos necesarios, orientaciones sobre cómo comportarse para enfrentar el caos y métodos para analizarlo.

Libro digital, pp. 1-10

Cendes-UCV, 2017

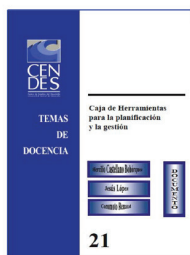


Caos y Planificación del Desarrollo

La investigación social y la planificación del desarrollo a la que hemos estado acostumbrados durante tanto tiempo son cada vez menos útiles y más difíciles en el mundo complejo, incierto y conflictivo en el que vivimos, siendo necesario repensarlas muy seriamente, a lo cual pretende contribuir el presente libro. Concretamente, se exploran los nuevos contenidos y enfoques para la investigación social en torno al funcionamiento de las sociedades en estado caótico y la planificación de su desarrollo. Con tal propósito, los capítulos están dedicados a los siguientes temas: definiciones de conceptos centrales, el desarrollo como objeto complejo, las complejas claves culturales del desarrollo, el entorno complejo, herramientas multiuso para enfrentar lo complejo, la estrategia para sobrevivir en el caos, una propuesta metodológica para analizar el caos en una sociedad concreta y el rol del planificador frente al caos.

Cendes-UCV, 2013

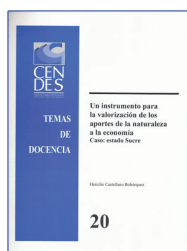
ISBN: 978-980002767-7



«Caja de Herramientas de Planificación y Gestión» en Caja de Herramientas: instrumentos y técnicas de planificación

En este libro se presenta un conjunto de instrumentos y técnicas para la planificación y la gestión del desarrollo organizados en las Cajas de Herramientas utilizadas en los ejercicios correspondientes a los casos y situaciones de aprendizaje que se realizan en tres asignaturas distintas y sucesivas en el contexto de la Maestría en Planificación del Desarrollo del Cendes: la del profesor Hercilio Castellano, en la asignatura Instrumentos y Técnicas de Planificación, como parte de una introducción general al estudio de la planificación estratégica con énfasis en su proceso práctico; la del profesor Jesús López, en la asignatura Taller de Planificación, que se preocupa, sobre todo, por mejorar las competencias de los estudiantes para actuar como planificadores; y la de la profesora Coromoto Renaud, en la asignatura Gerencia Estratégica, orientada predominantemente a fortalecer las capacidades técnicas y gerenciales de los estudiantes, y a la revisión de la teoría, enfoques y métodos de la gerencia

Cendes-UCV, 2010
ISBN: 978-980-002589-5



Un instrumento para la valoración de los aportes de la naturaleza a la economía Caso: estado Sucre

El instrumento consiste en una Matriz convencional de Insumo Producto, a la que se añade un Sector Preprimario —integrado por los recursos naturales, capaz de simular el impacto de cualquier cambio en la demanda final (consumo, inversión o exportación)— sobre la producción de los distintos sectores económicos y el valor monetario de los aportes hechos por la naturaleza.

Serie Temas de Docencia
Cendes-UCV, 2009
ISBN: 978-980-00-2595-6



La planificación del desarrollo sostenible

En el presente libro, el doctor Hercilio Castellano Bohórquez, luego de describir los grandes temas emergentes en el campo de la planificación del desarrollo y sus enfoques, aboga por tres decisiones complementarias: primero, mirar al mundo desde perspectivas menos racionalistas, rescatando la intuición y el sentimiento; segundo, desarrollar en los planificadores las capacidades necesarias para estructurar y simular situaciones difusas, mirar al futuro para esclarecer el presente, entender mejor a los distintos actores sociales y alcanzar visiones más integrales de la realidad; y tercero, intentar cruzar el umbral que implica el desconocimiento de las situaciones caóticas y de la posibilidad de alcanzar niveles superiores de orden a partir de ellas.

Cendes-UCV, 2005
ISBN: 980-670810-5



Claves para armar rompecabezas: integralidad, economía y ambiente

La prédica en torno a la necesidad de analizar y planificar con una visión integral es muy antigua, como también lo es la búsqueda de teorías unificadoras y universales capaces de explicar el todo; por eso, los términos «integral», «global» y «holístico» son lugares comunes. Sin embargo, a la hora de la verdad, lo usual es parcelar la realidad para poder comprenderla y manejarla, intentando a posteriori algunos ajustes que den cuenta de las influencias de unas variables sobre otras. En este libro el autor ofrece algunas pistas, desde la praxis, que podrían contribuir a comprender y armar el rompecabezas de la totalidad, sin morir en el intento.

Serie Temas de Docencia
Cendes-UCV, 2002
ISBN: 980-00-1891-3



Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto

Este libro intenta contribuir al estudio del tema de la planificación como herramienta para el desarrollo desde dos ángulos: primero, ofreciendo una visión muy resumida del cambio y de las formas como se pretende enfrentarlo, y segundo, esbozando el nuevo tipo de planificación emergente como síntesis de las corrientes o escuelas más difundidas en Venezuela: la tradicional en proceso de evolución, el situacionismo, el corporativismo, los enfoques prospectivos franceses y las técnicas anglosajonas de planificación bajo presión.

Colección Jorge Ahumada
Cendes-Vadell Hermanos, 1997
2000-2004 • Reimpresiones
2005 • 2ª edición ampliada
ISBN: 980-00-1159-5

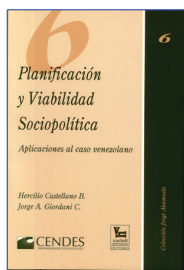


La Planificación en el Plan de la Nación

Jorge Giordani, Jesús López, Alberto Unanue,
Hercilio Castellano B., Guido Zuleta.

El argumento que aquí se elabora ilustra los antecedentes del Plan, sintetiza sus principales lineamientos, ubica las bases de este dentro de la transición que vive el país y analiza los escenarios y la metodología del mismo. Igualmente, se examina su viabilidad sociopolítica, institucional y tecno-económica, y se concluye con unas reflexiones que incorporan algunos aspectos metodológicos y técnicos que pudieran ser de utilidad en la práctica de la planificación nacional.

Colección Jorge Ahumada
Cendes-Vadell Hermanos, 1997
ISBN: 980-00-1158-7



Planificación y viabilidad sociopolítica. Aplicaciones al caso venezolano

Hercilio Castellano B., Jorge Giordani

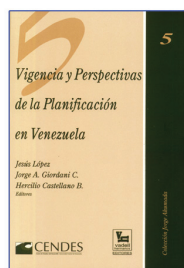
El presente documento aborda desde el punto de vista teórico y práctico los problemas de la viabilidad sociopolítica de los planes de desarrollo. Los aportes de los autores, quienes forman parte del equipo del Área de Teoría y Método de la Planificación del Cendes, se orientan al análisis del marco de referencia que rige la viabilidad sociopolítica de los planes de desarrollo y a ilustrar ciertos enfoques mediante el estudio de casos específicos en Venezuela.

Colección Jorge Ahumada

Cendes-UCV, 1996

2002 • Reimpresión

ISBN: 980-00-0959-0



Vigencia y perspectivas de la planificación en Venezuela

Jesús López, Jorge Giordani, Hercilio Castellano B. (editores)

Son once los trabajos de investigación aquí recopilados para revisar la planificación venezolana en sus vínculos con el desarrollo, las dinámicas del sistema y la gestión pública. Los autores identifican los retos y los desafíos que se le plantean a la administración pública venezolana al enfrentarse a los cambios en su patrón de gestión y de planificación.

Colección Jorge Ahumada

Cendes-UCV, 1995

2002 • Reimpresión



El oficio del planificador

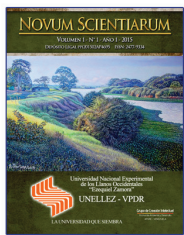
Este libro tiene por objeto describir el oficio del planificador de una manera integral, resumida y didáctica, y adaptada a la realidad venezolana. Basado en una extensa bibliografía y en la experiencia personal del autor, no pretende ser original más allá de lo que significa el esfuerzo de reunir, sintetizar y sistematizar información y criterios dispersos, añadiendo algunos aportes de quien lo escribe. La orientación del camino tomado proviene de preguntas muy comunes como: ¿qué hacer?, ¿cómo empezar?, ¿dónde terminar?, ¿qué es relevante? y muchas otras similares. Las respuestas están dirigidas a la planificación del desarrollo desde un ángulo estatal, pero la metodología discutida también puede ser útil a la actividad privada.

Vadell Hermanos editores, Caracas, 1991

2000 • Reimpresión

ISBN: 980-212-091-X

ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS (2011-2017)



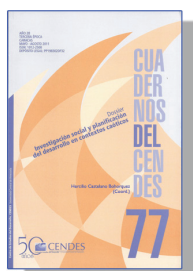
«Algunos enfoques de la resiliencia». *Revista Novum Scientiarum*, vol.1, n° 1. pp. 39-55, 2015, Unellez, Vpdr

El mundo en general y Venezuela en particular se encuentran en estado caótico, es decir, reinan en ellos: la complejidad, el desdibujamiento de las relaciones causa-efecto, la borrosidad de los conceptos más fundamentales, los conflictos, el miedo, la inestabilidad y la incertidumbre. Consecuentemente, el objetivo general de este trabajo consiste en contribuir a poner algo de orden en el desarrollo teórico y práctico del conocimiento y la generación de la resiliencia, enriqueciendo lo ya planteado sobre el tema en mi libro «Caos y planificación del desarrollo», mediante la sistematización e incorporación de otros enfoques actualmente muy dispersos.



«Caos, resiliencia y gobernabilidad». *Revista Multiciencias*, vol.14, n° 4, octubre-diciembre, 2014, pp. 389-393. Universidad del Zulia. Punto Fijo-Venezuela

En este trabajo se explican las relaciones entre caos, resiliencia y gobernabilidad y se sugiere un método para estimarlos, basado en una propuesta según la cual: todos los ambientes comparten ciertas características y los sistemas habitantes tienen que desarrollar determinadas capacidades a nivel de individuos, organizaciones sociales, gobierno, economía, infraestructura física y naturaleza, sin las cuales el sistema total no podría desarrollarse, independientemente de su ideología política. Para cada uno de estos sectores y capacidades, se escogieron y calificaron indicadores que fueron llevados a una matriz de impactos cruzados para descubrir los más determinantes, tomando en cuenta las posibles formas en las que el caos podría modificar su desempeño.



Coordinador del Dossier:

Investigación social y planificación del desarrollo en contextos caóticos

«Caos y desarrollo». *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 77, año 28, mayo-agosto, 2011, pp. 1-16, Cendes-UCV

El mundo, y Venezuela en particular, son cada día más caóticos, es decir, complejos, inciertos y conflictivos, y las ciencias sociales y la planificación del desarrollo no cuentan con los conceptos, categorías de análisis, métodos analíticos y predictivos ni propuestas necesarios, al menos en grado suficiente. El objetivo aquí es construir a comprender la naturaleza y funcionamiento de los entornos caóticos; ofrecer algunas prescripciones sobre como orientarse dentro del caos; definir nuevas categorías de análisis para la investigación social y objetivos adicionales para la planificación del desarrollo. Categorías y objetivos resumidos en una propuesta; los sistemas sociales, para ser capaces de subsistir y desarrollarse en contextos caóticos, deben ser muy resilientes, es decir, capaces de adaptarse continuamente a los cambios de su entorno.

Documento

«Complejidad, planificación y desarrollo» Seminario Interno del Área Teoría y Método de la Planificación, 2017, Cendes-UCV, mimeo.

Autores

Makram Haluani

Estudios de pregrado y postgrado 1974-80 en Alemania. Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Münster, Alemania, 1982. Políglota. Coordinador de la Maestría en Ciencia Política de la USB 1992-1994. Jefe del Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas, USB, 2000-2002. Autor de tres libros y numerosos artículos arbitrados en revistas especializadas sobre la investigación en ciencia política, protesta social, violencia política, negociaciones, así como relaciones internacionales y conflictos regionales. Director del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la USB 2007-2009.

Correo-e: mhaluani@usb.ve

Andy Delgado Blanco

Doctora en Estudios del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social, Cendes, UCV. Estudios de Maestría en Docencia para la Educación Superior (TMT), Universidad Rafael María Baralt, Abogada. Universidad del Zulia. Docente investigadora del Área Desarrollo y Salud del Cendes-UCV donde desarrolla la línea de investigación: Ciudadanía social y derecho a la salud: actores, garantías y oportunidades. Temas de interés: ciudadanía, ciudadanía social, Derechos Humanos, derechos sociales, derecho a la salud, Enfoque de las capacidades y Desarrollo, el Estado de bienestar. Institucionalidad.

Correo-e: andydelgadob@gmail.com

Mariano Herrera

Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad de París 8 (1984). Profesor de la Universidad Nacional de Educación (UNAE) de Ecuador. Fue Director del Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (Cinterplan-OEA). (1995-99). Coordinó en Venezuela la Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar y Mejora de la Escuela (2002-2005). Fue profesor invitado de Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) de Francia (2007-2009). Experto en diseño de políticas públicas educativas y en proyectos de Mejora Escolar en escuelas públicas y privadas.

Correo-e: mariano.herrera@unae.edu.ec

Marielsa Emilia López

PhD en Ciencias de la Educación por la Universidad de París 8, Francia. Desde 2015 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

Mariano A. Barrera

Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magister en Economía Política con mención en Economía Argentina (FLACSO) y Doctor en Ciencias Sociales (Flacso). Es investigador asistente con dedicación exclusiva del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Área de Economía y Tecnología de la Flacso. Las líneas de investigación que desarrolla se centran en el estudio del sector energético en la Argentina y de sus impactos sobre el desarrollo económico del país, considerando el análisis de los actores económicos que condicionan —y son condicionados por— las políticas públicas.

Correo-e: marianoabarrera@gmail.com

Pablo Manzanelli

Licenciado en Sociología (UBA), Magister en Economía Política con mención en Economía Argentina (Flacso) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Es investigador docente con dedicación exclusiva del Área de Economía y Tecnología de la Flacso y de la Universidad de Quilmes además de docente de la Universidad de Buenos Aires. Su área de investigación se orienta al estudio de la formación de capital en la economía argentina, la estrategia de acumulación de las grandes empresas y sus impactos macroeconómicos.

Correo-e: pdmanzanelli@gmail.com

Nicolás Pérez Trento

Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster y Doctor en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Becario postdoctoral (Conicet). Docente en la Licenciatura de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Se especializa en el estudio de las transformaciones recientes en la producción agraria y la acción política de las organizaciones del sector.

Correo-e: nicolasperezrento@hotmail.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 / 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 agroalimentarias 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 résumé, 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 / 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.