

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

CUA  
DER  
NOS  
DEL  
CEN  
DES  
98



CUADERNOS DEL CENDES  
AÑO 35. N° 98  
TERCERA ÉPOCA  
MAYO-AGOSTO 2018  
VERSIÓN DIGITAL  
ISSN: 2443-468X  
VERSIÓN IMPRESA  
ISSN: 1012-2508  
CARACAS-VENEZUELA

# CUA DER NOS DEL CEN DES



**CEN  
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo  
Universidad Central de Venezuela

# 98

## Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

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

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

### **Revista Cuadernos del Cendes**

Año 35, N° 98

Mayo-agosto 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](http://www.ucv.ve/cendes)

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

Carátula Christian Oporto-Analiet Solórzano

Corrección de textos Consuelo Iranzo / Comité Editor

Diagramación

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

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



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

# CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador  
José Agustín Silva Michelena (†)

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

## Comité Asesor

**Fernando Mires**  
Universidad de Oldenburg  
Alemania

**Andrés Wainer**  
Conicet  
Argentina

**Hebe Vessuri**  
Investigadora independiente  
Profesora visitante Ciga-Unam  
Argentina-México

**H.C.F. Mansilla**  
Academia de las Ciencias  
Bolivia

**Marcia de Paula Leite**  
Universidad de Campinas  
Brasil

**Carlos de La Torre**  
Flacso  
Ecuador

**Carlota Pérez**  
London School of Economics  
and Political Science  
Inglaterra

**Enrique de La Garza**  
Univ. Autónoma Metropolitana  
México

**Martín Tanaka**  
Pontificia Universidad Católica  
Perú

**Asdrúbal Baptista**  
Instituto de Estudios Superiores  
de Administración  
Venezuela

**Carmen García Guadilla**  
Cendes  
Venezuela

**Juan Carlos Rey**  
Instituto de Estudios Avanzados  
Venezuela

**Marino González**  
Univ. Católica Andrés Bello  
Venezuela

## Contenido

### VII

Presentación Presentation

#### 1

Las raíces tecnológicas y las consecuencias estructurales de la «doble burbuja» en el cambio de siglo  
 The «double bubble» at the turn of the Century: Technological roots and structural implications  
 Carlota Pérez

#### 39

La integración latinoamericana desde un enfoque de redes  
 Latin American Integration from a Network Approach  
 Wilson Pérez-Oviedo  
 John Cajas-Guijarro  
 María Cristina Vallejo

#### 73

Gobernanza y disparidad de la inversión pública  
 Governance and Disparity of the Public Investment.  
 El caso de Los Ríos, Chile  
 The Case of Los Ríos, Chile  
 Egon Montecinos  
 Guillermo Díaz López

#### 95

El papel de la comunidad científica del Ivic en la política científica y tecnológica venezolana (1969-1999)  
 Role of the Ivic Scientific Community in the Venezuelan Scientific and Technological Policy(1969-1999)  
 Damny Laya Rodríguez

#### 123

El Estado y la reproducción del capital minero  
 Ten Forms Through Which the State Promotes the Reproduction of the Mining Capital  
 Caso: Provincia San Juan-Argentina  
 Case: Province of San Juan-Argentina  
 Margarita Moscheni

**Entrevista** Interview

145

Chery Raguz Chery Raguz

Un relato personal ligado a la historia de la Psicología en Perú  
A personal story linked to the history of Psychology in Peru

Por Yorelis Acosta

**Documento** Documents

151

Los guerrilleros colombianos como actores de la cultura política tradicional: conservadores y antimodernos  
Colombian guerrillas as actors of the traditional political culture: conservatives and against modernity

H. C. F. Mansilla

**Reseñas** Reviews

165

**Proyecto de Investigación** Research project  
Proyecto de Mapeo Sindical Trade Union Mapping Project  
del Observatorio Venezolano of the Venezuelan Observatory  
de Acción Sindical of Trade Union Action

Jacqueline Richter

Consuelo Iranzo

171

**Reseña bibliográfica** Bibliographical Review  
How democracies Die How democracies Die

[Cómo mueren las democracias]

Steven Levitsky

Daniel Ziblatt

Por Thais Maingon

**Información editorial** Editorial information

175

Autores Authors

179

Normas para autores Standards for authors

183

Guía de arbitraje Arbitration guidelines



## Presentación

En esta oportunidad Cuadernos del Cendes se inicia con un artículo de Carlota Pérez, reconocida internacionalmente por sus aportes sobre las revoluciones tecnológicas y las relaciones entre innovación tecnológica, mundo financiero y desarrollo económico. El texto se propone, tal como la misma autora señala: «distinguir las grandes burbujas tecnológicas como una clase especial de burbujas que constituyen un fenómeno endógeno recurrente, causado por el modo como la economía de mercado absorbe las sucesivas revoluciones tecnológicas» Para ello, compara dos crisis financieras relativamente recientes: la de 1997-2000 y la de 2004-2007, considerándolas como parte de un mismo fenómeno, aunque de naturaleza diversa. Sus análisis le conducen a concluir la indispensable acción del Estado, a través de su acción regulatoria, para corregir y revertir los efectos negativos y recesivos producidos por las periódicas burbujas.

El segundo artículo, elaborado por Wilson Pérez-Oviedo, John Cajas-Guijarro y María Cristina Vallejo, tiene por objeto situar los países latinoamericanos dentro de la red de comercio mundial mediante el estudio de «la evolución de tres indicadores: relevancia, cohesión y balance del comercio industrial intrabloque», a fin de conocer el potencial de integración existente en la actualidad. En el análisis de la estructura comercial latinoamericana los autores constatan el rol dominante jugado por Estado Unidos y China, después de los cuales se situarían Brasil y México como subcentros. Así mismo se evalúa el poder y alcance de los más importantes bloques intraregionales, concluyendo que es el Mercosur el que ofrece mayores potencialidades para favorecer una integración basada en la industrialización, cuyo desarrollo exige, por lo demás, el establecimiento de relaciones balanceadas que puedan retroalimentarse.

De seguidas, Egon Montecinos y Guillermo Díaz López, con el propósito de formular políticas públicas que favorezcan la gestión municipal, analizan los esfuerzos desplegados en favor de una región de Chile, en particular, Los Ríos, la cual se ha visto beneficiada por una inversión que ha sabido valorar la importancia de la equidad territorial para la asignación de los recursos, así como involucrar a la ciudadanía y poner en práctica otros factores estratégicos para el desarrollo municipal. No obstante, los resultados obtenidos

no se compadecen con la inversión desplegada, estando la causa de esa ineffectividad, de acuerdo a la indagación de los autores, en la insuficiencia de capital humano existente en paralelo, por lo que finalizan sugiriendo recomendaciones al respecto.

El cuarto artículo, producido por Damny Laya Rodríguez, tiene por objeto reconstruir el papel de la comunidad científica (CC) en el desarrollo de la política científica y tecnológica venezolana (PCT), desde finales de los años 60 hasta finales de los 90. El pormenorizado recorrido, le permite relevar la importante intervención que tuvo en dicha política la CC en general y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (Ivic) en particular. El autor concluye que «el campo científico es un campo de lucha por el poder» como los otros ámbitos de la sociedad, por lo que su evolución ha dependido en cierta manera de ello, pero, sin embargo, destaca la capacidad que tuvo la CC para mantener cierta autonomía en su influencia sobre la PCT de ese período. La dificultad para vincularse con el sector industrial y la incidencia de las características de un modelo productivo esencialmente importador de tecnología, fueron factores que afectaron su desarrollo.

Para finalizar esta sección, Margarita Moscheni aborda la relación del Estado argentino con el capital minero extractivo en la provincia de San Juan. Después de una reflexión teórica dirigida a demostrar el papel del Estado en favorecer el proceso de acumulación y reproducción del capital perteneciente a las grandes corporaciones económicas, la autora identifica las diez formas en que el Estado atrae al capital minero internacional a partir de la experiencia concreta de la región mencionada. Su análisis la lleva a concluir que el Estado argentino ha ido perdiendo el control de la actividad minera, cediendo a las empresas privadas internacionales el control de la producción y para ello ha ido creando toda una estructura institucional en función de favorecer la explotación minera, tanto en lo educativo como en lo legal, pasando por alto las necesidades de las comunidades locales y persiguiendo todas aquellas expresiones que vayan en contra de la minería.

En la sección de entrevistas, presentamos en esta oportunidad la que realizara Yorelis Acosta a Chery Raguz, figura de gran peso en el desarrollo de la psicología de su país, Perú. La entrevista se lleva a cabo en un tono más bien íntimo, en el interés de indagar sobre la experiencia personal de la entrevistada.

El documento de este número fue elaborado por H.C.F. Mansilla y versa sobre los sustentos ideológicos de la guerrilla colombiana con base en una amplísima bibliografía sobre la materia, tanto colombiana como internacional. A través de su análisis va develando las diferentes caras de la cultura política que los sustenta. El objetivo último del autor es «mostrar la desproporción entre la modestia político-programática de las metas propugnadas por los movimientos guerrilleros y la magnitud de los esfuerzos técnico-militares emprendidos para alcanzar esos fines».

El proyecto de investigación expuesto corresponde al llevado a cabo actualmente por el Observatorio Venezolano de Acción Sindical, en el cual participan investigadores del Cendes y de otros espacios de la UCV, junto con miembros de la Ucab y del Ildis, promotor de la iniciativa.

Para cerrar este número, la reseña bibliográfica, escrita por Thaís Maingon, versa sobre un libro relativo a la fragilidad de todas las democracias, incluso la norteamericana, a causa del auge de líderes anti sistema, personalistas y autoritarios.

Comité Editor



## Las raíces tecnológicas y las consecuencias estructurales de la «doble burbuja» en el cambio de siglo\*

CARLOTA PÉREZ\*\*

pp. 1-37

### Resumen

Este artículo sostiene que los dos episodios de auge y caída experimentados durante el cambio de siglo —el de la manía de Internet de los años 90 y el del boom del «crédito fácil» de los 2000— son dos componentes de un mismo fenómeno estructural. En esencia, equivalen a lo ocurrido en 1929, aunque desarrollado en dos etapas: una centrada en la innovación tecnológica y la otra en la innovación financiera. De este modo, las referencias que se suelen hacer a ese crack, a la década de los 30 o a los acuerdos de Bretton Woods no constituyen simples metáforas periodísticas para interpretar la «contracción del crédito» y su solución. Más bien se trata del reconocimiento intuitivo de una gran semejanza entre aquellos sucesos y los actuales. Este artículo sostiene que esos grandes episodios de auge y caída son procesos endógenos a la economía de mercado y a su modo de asimilar las sucesivas revoluciones tecnológicas. Aquí se discutirá por qué, en esta ocasión, hubo dos burbujas, se examinarán las diferencias y continuidades entre ellas y se presentará una interpretación de su naturaleza y consecuencias.

### Palabras clave

Revoluciones tecnológicas / Grandes burbujas tecnológicas / Crisis financieras / Innovación financiera / Regulación financiera

### Abstract

This paper argues that the two boom and bust episodes of the turn of the Century —the Internet mania and crash of 1990s and the easy liquidity boom and bust of 2000s— are two distinct components of a single structural phenomenon. They are essentially the equivalent of 1929 developed in two stages, one centred on technological innovation, the other on financial innovation. Hence, the frequent references to that crash, to the 1930s and to Bretton Woods, are not simple journalistic metaphors for interpreting the «credit crunch» and its solution, but rather the intuitive recognition of a fundamental similarity between those events and the current ones. The paper holds that such major boom and bust episodes are endogenous to the way in which the market economy evolves and assimilates successive technological revolutions. It will discuss why it occurred in two bubbles on this occasion; it examines the differences and continuities between the two episodes and presents an interpretation of their nature and consequences.

### Key words

Technological revolutions / Big technological bubbles / Financial crises / Financial innovation / Financial regulation

\* Este artículo fue publicado originalmente en inglés como «The Double Bubble at the Turn of the Century: Technological Roots and Structural Implications», en *Cambridge Journal of Economics*, 2009, vol. 33, n°. 4, pp. 779-805. La autora agradece al Centro de Análisis y Políticas Financieras (Cfap/Cerf), a la Facultad Judge y a la Universidad de Cambridge, por brindar el apoyo necesario para realizar las investigaciones pertinentes, que finalmente derivaron en la publicación de este artículo. Agradece también a la Dra. Nydia Ruiz su colaboración en la versión castellana y al *Cambridge Journal of Economics* por autorizar su publicación.

\*\* London School of Economics and Political Science; Institute for Innovation and Public Purpose, UCL and SPRU, University of Sussex, Reino Unido; Nurkse Institute, Talin, Estonia. Más información acerca de la autora en [www.carlotaperez.org](http://www.carlotaperez.org)

## Introducción

La literatura en materia económica no ha prestado suficiente atención a las burbujas financieras a pesar de sus profundos efectos sobre el crecimiento económico, tanto en los períodos de auge como en los de caída. Parece haber un acuerdo implícito según el cual las burbujas implican una desviación de los mecanismos de mercado debida a factores externos. De hecho, las escuelas de Austria y Chicago, así como también la mayoría de los economistas neoclásicos, tienden a atribuir la responsabilidad de las burbujas financieras a los gobiernos, ya sea por sus políticas monetarias o debido a regulaciones distorsionantes (Hayek, [1933] 1939; Von Mises, [1949] 1998).<sup>1</sup> La escuela de las expectativas racionales, por su parte, se inclina a interpretar dichos sucesos como un trabajo inteligente de la mano invisible, tal como puede observarse en la literatura sobre *burbujas racionales* (Blanchard y Watson, 1982; Diba y Grossman, 1988). En cambio, J.K. Galbraith las ve como un fenómeno recurrente, una suerte de delirio intrínseco propio de los mecanismos de mercado y, fundamentalmente, como un fenómeno irracional, generado por la euforia masiva, una conducta social «de manada» y de codicia (Galbraith, [1990] 1994). Fue Minsky, después de Keynes y antes de Kindleberger, quien vio las crisis financieras como una consecuencia natural del modo de funcionamiento del mercado de deuda y quien adelantó la hipótesis de la inestabilidad financiera (Keynes, 1936; Kindleberger, [1978] 1996; Minsky, 1982).

El presente artículo propone distinguir las grandes burbujas tecnológicas (GBT) como una clase especial de burbujas que constituyen un fenómeno endógeno recurrente, causado por el modo como la economía de mercado absorbe las sucesivas revoluciones tecnológicas.<sup>2</sup> Tanto por su naturaleza como por las consecuencias que acarrearán, las burbujas tecnológicas son distintas de las burbujas de «crédito fácil» inducidas por un exceso de liquidez (BEL), sea cual sea su origen. También, se distinguen de los momentos financieros de Ponzi identificados por Minsky. En realidad, las burbujas tecnológicas son más bien «haladas por las oportunidades» que empujadas por el crédito fácil. De cualquier modo, son burbujas. Son momentos de la irracionalidad identificada por Galbraith, pero, al menos en cuanto a la predicción del valor futuro de algunas de las inversiones involucradas, también contienen elementos de racionalidad (véase Pastor y Veronesi ([2004] 2006, 2005).

La historia nos ha ofrecido un laboratorio ideal: una gran burbuja tecnológica —la del Nasdaq 1997-2000— seguida por una burbuja de crédito fácil o de exceso de liquidez —la de 2004-2007. El hecho de que estos dos eventos hayan ocurrido de manera sucesiva nos brinda datos comparables y compatibles. También sugiere que los dos eventos están altamente conectados e interrelacionados.

<sup>1</sup> Dentro de la interpretación esbozada aquí, el contexto histórico específico en el que las ideas se desarrollan y publican tiene gran importancia. Por ello, siempre que fue posible, se indicó la fecha original de la publicación seguida de la fecha de la edición consultada.

<sup>2</sup> Para el desarrollo completo de esta interpretación ver Pérez, [2002] 2003. Una versión breve en Pérez, 2007.

En el presente artículo se sostiene que las dos burbujas surgidas en el cambio de siglo constituyen dos etapas del mismo fenómeno. En la primera sección se discute la naturaleza endógena y las consecuencias de las GBTs. La segunda parte expone los motivos por los cuales la BEL aparece a seguidas del colapso del Nasdaq. En las secciones tres y cuatro se contrastan y comparan las dos burbujas distinguiendo sus diferencias y similitudes. Finalmente, se expone un breve resumen de nuestro análisis y se indican los retos que presenta para la elaboración de políticas.

### **Las grandes burbujas tecnológicas como fenómenos endógenos**

Una *gran burbuja tecnológica* (GBT) no es un hecho accidental. En general, ocurre a mitad de camino durante el proceso de asimilación de las revoluciones tecnológicas. La burbuja representa la culminación paroxística de un proceso de décadas de experimentación en el mercado, centrado en la aplicación de rupturas tecnológicas (*breakthrough*) e impulsado por los extraordinarios ingresos que genera.

En ese proceso, las empresas vinculadas con el uso de las nuevas tecnologías son el principal objeto de especulación. Pero, como en cualquier otra burbuja, la inflación en los activos se dispara cuando los actores en el mercado financiero cambian su comportamiento y dejan de buscar dividendos para orientarse a la obtención de ganancias de capital, lo que da como resultado el desacoplamiento entre la economía de papel y la economía real.

El colapso resultante no solo trae aparejado un retorno a valores más reales y la reconexión con la economía real, sino que también pone punto final al período en que el capital financiero controla la inversión, dando lugar al período siguiente, cuando el control recae sobre el capital productivo.

Estos movimientos pendulares de largo plazo son tan inherentes a la economía de mercado como el hecho de que el cambio técnico —al decir de Schumpeter— es el motor del crecimiento económico. Cada revolución tecnológica impulsa una *Gran Oleada de Desarrollo*<sup>3</sup> que tarda más de medio siglo en desplegar todo su potencial en términos de crecimiento, aumento de productividad, diversificación de productos, difusión geográfica y beneficios sociales. En general, el proceso se desarrolla conforme a una secuencia básica recurrente. Después de la irrupción de la revolución, se dan dos o tres décadas de un *Período de Instalación* muy turbulento que culmina con el colapso de la burbuja y la recomposición del marco socio-institucional. Dicho marco regula las finanzas y establece las condiciones para el subsiguiente *Período de Despliegue*. Ese período final se caracteriza por

<sup>3</sup> La autora introdujo este término (Perez [2002] 2004:20-21-cap.6) para establecer una diferencia clara con la noción de «ondas largas» de Kondratiev, las cuales suponen períodos de auge y caída en el crecimiento económico a largo plazo. En cambio, una *Gran oleada de desarrollo* representa el proceso de propagación de una revolución tecnológica a lo largo de toda la economía y la sociedad. Las regularidades que se observan en ellas no se pueden reducir al comportamiento de las variables económicas agregadas.

un crecimiento más orgánico y se extiende hasta alcanzar la madurez y el agotamiento, al mismo tiempo que crea las condiciones necesarias para la irrupción de la siguiente revolución tecnológica (Pérez, [2002] 2003, 2007).

En el cuadro 1 se presentan las cinco oleadas y sus respectivas manías. La primera columna corresponde al año del *big-bang*, es decir, la innovación que encarna la transformación por venir (el microprocesador de Intel, el Ford modelo-T, la acería Bessemer de Carnegie, etc.), y el país núcleo donde (y desde el cual) la revolución tecnológica se difundió de manera más intensa. La segunda columna indica las sucesivas «eras» identificadas por las tecnologías que las moldearon. Las columnas 3 y 4 señalan las manías o burbujas con las que culminaron los *Períodos de Instalación* y el año y el país en donde tuvo lugar cada colapso. Finalmente, la columna 5 enumera las sucesivas «épocas de bonanza» de los períodos de despliegue, que han caracterizado la segunda mitad de cada oleada.

Cuadro 1

**Cinco grandes oleadas de desarrollo y cinco grandes burbujas tecnológicas**

1. <b>BIG-BANG</b> año y país núcleo	2. <b>GRAN OLEADA</b>	3. <b>GRAN BURBUJA TECNOLÓGICA</b> Período de Instalación	4. <b>COLAPSO</b> año y país	5. <b>DESPLIEGUE</b>
1771 Inglaterra	Revolución Industrial: mecanización y transporte por agua	Manía de los canales	1793 Inglaterra	El gran salto británico
1829 Reino Unido	Era del vapor y los ferrocarriles	Manía de los ferrocarriles	1847 Reino Unido	Auge victoriano
1875 Reino Unido, Estados Unidos y Alemania	Era del acero y la ingeniería pesada (civil, química, eléctrica y naval). Primera globalización	Múltiples burbujas derivadas de la construcción de infraestructura (rieles de acero, vapores, telégrafos, etc.,) para el comercio internacional de commodities, financiado fundamentalmente desde la ciudad de Londres.	1890-93 Argentina (crisis de Baring), Australia, etc	La Belle Époque (Europa) La era progresista (Estados Unidos)
1908 Estados Unidos	Era de los automóviles, el petróleo y la industria petroquímica.	Los «locos» años 20	1929 Estados Unidos	Auge post-II Guerra Mundial
1971 Estados Unidos	Era de la información y las comunicaciones digitales. Segunda Globalización.	Doble burbuja: manía de Internet seguida por el auge financiero de los 2000	2000 y 2007-08 Estados Unidos	¿Auge sociedad del conocimiento sostenible y global?

Esta forma de progreso por oleadas sucesivas y mediante revoluciones tecnológicas (y no mediante el cambio continuo) está más vinculado con la complejidad de la asimilación social y económica del cambio que con la naturaleza de la tecnología misma (Freeman y Louçã (2001) y Freeman y Perez (1988)). La resistencia humana a los cambios y la inercia organizacional de las instituciones ocasiona que la introducción y difusión de nuevas tecnologías y sus prácticas óptimas deban ser forzadas por una competencia feroz, acompañada por las presiones del mercado bursátil que impone la obtención de grandes ganancias.

Las tecnologías propias de cada revolución tardan entre cincuenta y sesenta años en desplegarse y en agotar su potencial innovador y de mercado. Al final, los patrones de comportamiento de productores y consumidores se adaptan (incluso se «sobre adaptan») a la revolución y su paradigma de prácticas óptimas, y la resistencia al cambio se vuelve muy fuerte. Será la gran movilidad financiera la que permitirá el direccionamiento de los fondos disponibles desde las tecnologías y empresas ya establecidas y maduras hacia las emergentes. Lo que sigue son dos o tres décadas turbulentas en las que se dismantelan todos los obstáculos impuestos por el marco institucional, ahora inadecuado, al tiempo que se genera una competencia feroz encaminada a probar productos y empresas en el mercado, dejando muchos fracasos en el camino (Dosi y Lovallo, 1997). De esa confrontación emergerán los nuevos líderes y las industrias que actuarán como motores del crecimiento económico. De manera simultánea, la utilización de las nuevas tecnologías, principalmente las nuevas infraestructuras, generará un conjunto de principios de prácticas óptimas para la eficiencia —un nuevo paradigma tecno-económico— aplicable a todas las demás industrias. Dicho paradigma servirá para superar la etapa de madurez y aumentar la productividad en todos los sectores de la economía mediante equipos más eficientes, mejores modelos organizativos y un mayor alcance del mercado.

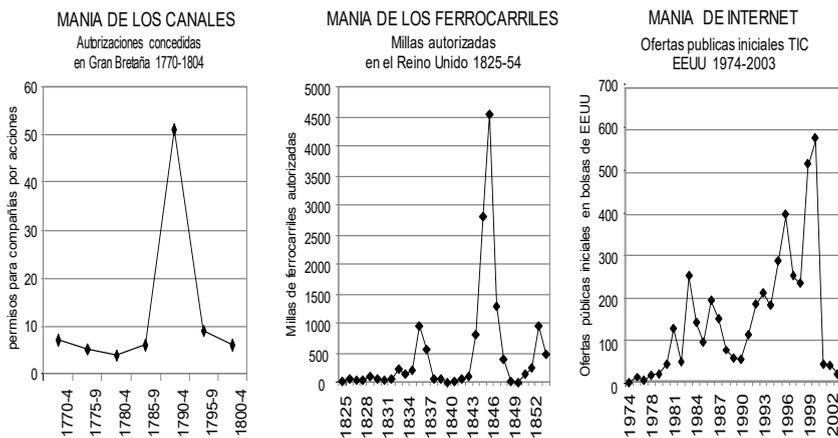
A lo largo de este proceso inicial de «destrucción creadora» schumpeteriana (Schumpeter [1911] 1962) de feroces batallas de lo nuevo contra lo viejo, ocurren suficientes casos de enorme éxito para crear una atmósfera de euforia en el mundo financiero. La innovación tecnológica es seguida inmediatamente por la innovación financiera. El mismo mundo financiero es pionero en la adopción del nuevo paradigma, especialmente en cuanto a organización, equipamiento, transporte y comunicaciones. Inventa, aprende y difunde, en forma acelerada, los nuevos modos de proveer capital de riesgo, captar nuevos inversionistas y capitales, apalancar los fondos, manejar, transferir y distribuir los riesgos financieros.

Muy pronto hay más capitales queriendo «participar en el juego» que proyectos buscando fondos. Aunque la innovación financiera amplía las oportunidades creando nuevos espacios e instrumentos de especulación, el proceso se centra en la confianza en las nuevas tecnologías y su poder de generar ganancias. Su gran visibilidad, así como la

de sus resonantes logros y de los millonarios resultantes, se convierten en un imán que atrae inversionistas de todas partes. Existe la ilusión de que puede haber mayores ganancias con un riesgo muy bajo. Esta inferencia equivocada tiene un hecho objetivo como base: luego de años de experimentación, la incertidumbre tecnológica se ha reducido al mínimo. Los ingenieros y empresarios que introducen nuevos productos saben muy bien lo que es posible y es casi seguro que lo logran. Quienes construyeron los canales podían proyectar confiados la conexión de dos ríos cualesquiera, incluso cruzar por encima de uno, de haber sido necesario. De igual manera, hoy en día, quienes desarrollan software conocen el universo de servicios que pueden diseñar y proveer. Esta certeza tecnológica no necesariamente coincide con el éxito en el mercado. La competencia se intensifica a medida que avanza la difusión y es probable que la incertidumbre de mercado aumente objetivamente. Sin embargo, la fe en el milagro tecnológico, potenciada por el crecimiento de las ganancias del capital en el mercado bursátil, crea una atmósfera de «exuberancia irracional». Estas son las condiciones que alimentan las grandes burbujas tecnológicas, a menudo precedidas por episodios más leves de auge y caída.

Gráfico 1

**Tres GBTs como culminación paroxística de un largo proceso de experimentación con nuevas tecnologías e infraestructuras**



Fuente: Canales en Ward (1974:164); Ferrocarriles en Pollins (1971:28-40) e Internet (base de datos Thomson One Banker).

El gráfico 1 ilustra tres de los brotes de frenesí, característicos de las grandes burbujas que se forman alrededor de las revoluciones tecnológicas y las nuevas infraestructuras. Lo que se muestra en los gráficos no es el abrupto aumento en los valores del mercado

bursátil, típico de tales burbujas, sino más bien la cantidad de emprendimientos o «riesgos», medidos en términos de nuevas compañías o millas aprobadas o en el lanzamiento de nuevas empresas en la bolsa. En retrospectiva, resulta sorprendente que no se hubiera percibido que el aumento desaforado de participantes confiados en enormes ganancias fáciles respondía a una sobre-inversión y era una burbuja destinada al colapso. En todos los casos, la idea de que se trataba de una «nueva economía» fue aceptada, difundida y defendida por gente muy seria.<sup>4</sup> En cierto modo esto es comprensible, dado que las revoluciones tecnológicas, luego de años de estancamiento, revitalizan la economía en todos los planos, transmitiendo una nueva sensación de poder para modernizar la producción y la vida, así como para hacer fantásticas ganancias. Además, en todos los casos tienden a ocurrir «mini burbujas» cuyo colapso es alarmante en su momento. Sin embargo, la experiencia de la rápida recuperación de la economía, luego de estas «burbujas precursoras», alimenta la confianza frente al ascenso de la verdadera burbuja.<sup>5</sup>

Las dos características definitorias de estas GBT son: (i) su concentración en las nuevas tecnologías —en especial nuevas redes de infraestructura— y (ii) el estar desacopladas de la economía real. El desacoplamiento es característico de todas las burbujas. En cambio, el fuerte sesgo hacia la inversión real en lo nuevo es lo que distingue a las GBT de las burbujas comunes causadas por exceso de liquidez.

### **La concentración de las nuevas tecnologías<sup>6</sup>**

En 1847, en el punto máximo de la gran burbuja de la segunda oleada, la inversión del Reino Unido en ferrocarriles alcanzó, según estimaciones, el 7 por ciento del ingreso nacional y casi el 55 por ciento de la formación bruta de capital fijo nacional (Deane, 1968; Mitchell, 1964). En el *Período de Instalación* de la tercera oleada, entre 1870 y 1890, aproximadamente entre el 30 por ciento y el 50 por ciento de las inversiones británicas se destinaron al extranjero, fundamentalmente hacia Argentina, Australia, Canadá y los Estados Unidos. La proporción asignada a transportes y servicios públicos en cada uno de los países receptores fue, en promedio, del 45 por ciento, pero en algunos casos sobrepasó el 90 por ciento (Davis y Gallman, 2001).

<sup>4</sup> Véase el Informe auspiciado por el presidente Hoover (1929) en relación con la década de 1920, el de Alan Greenspan (citado por Cassidy, 2002:202-3) y otros para la década de 1990. Galbraith ([1990] 1994) considera esto como característico de todas las burbujas.

<sup>5</sup> En los episodios iniciales de auge durante la instalación de las TICs, se experimentaron subidas máximas y colapsos en 1983 y 1987. También hubo la crisis asiática de 1997 que, de distinta naturaleza, resultó alentadora cuando se superó.

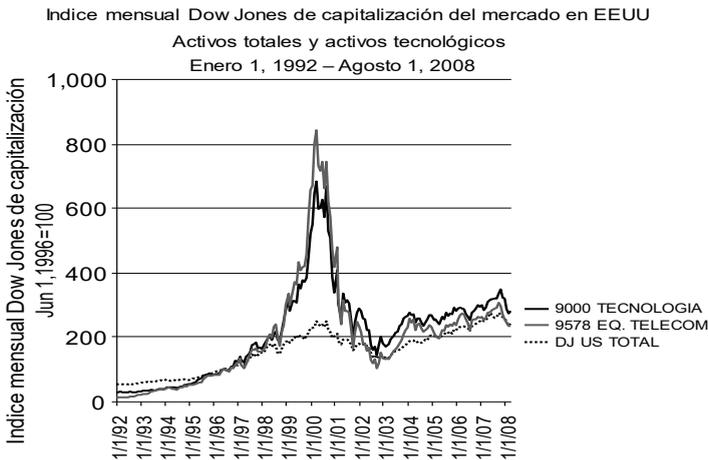
<sup>6</sup> Los ejemplos históricos referidos corresponden al país núcleo de cada oleada (ver la primera columna del cuadro 1). Es allí donde se desarrollan las grandes burbujas tecnológicas y donde el colapso tiene sus efectos más claros. De ahí que se usen datos del Reino Unido para las primeras dos oleadas y datos de los Estados Unidos para las dos últimas. El caso de la tercera es más complejo, porque las crisis financieras en Londres tuvieron que ver con colapsos de sus inversiones en mercados de ultramar. La atención a estos países, al mismo tiempo que los reconoce como pioneros en cada revolución, acepta que las diferentes experiencias en otros países pudieron haber estimulado el adelanto tecnológico, la difusión y los saltos en el desarrollo (*catching-up*).

En los Estados Unidos, durante la oleada actual, solo en capital de riesgo se acumularon fondos que, en el tope de la burbuja, alcanzaron el 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Es de notar que el capital de riesgo actual es la institucionalización de lo que en épocas pasadas fueron «los amigos y familiares». De ese monto, entre el 85 y el 90 por ciento fue destinado a proyectos en Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs) (Gompers y Lerner, 2001). Al mismo tiempo, en el mercado bursátil, la concentración en estas tecnologías fue también evidente. En el punto más alto, las acciones de empresas de tecnología representaron el 35 por ciento de la capitalización total del mercado y la inversión en Internet, por sí sola, casi el 10 por ciento (más de un cuarto de las tecnológicas). Fue un proceso de inflación diferencial a favor de los activos.

La GBT de finales de los años noventa implicó una sobrevaloración de las nuevas acciones (*stocks*) tecnológicas muy por encima de todas las demás. El gráfico 2 ilustra el índice Dow Jones de las tecnológicas y el de todas las acciones de los Estados Unidos (lo que solía ser el *Wilshire 5000*, que incluía todos los valores cotizados en los principales mercados de Estados Unidos: Nyse, Amex y Nasdaq). Fue impresionante el aumento de más de 60 por ciento del mercado bursátil en los tres años que llevaron a la cúspide del *boom*.

Gráfico 2

**Las GBT suponen la inflación diferencial de los activos sesgada hacia los activos de alta tecnología. La burbuja de las TIC en los años 90**



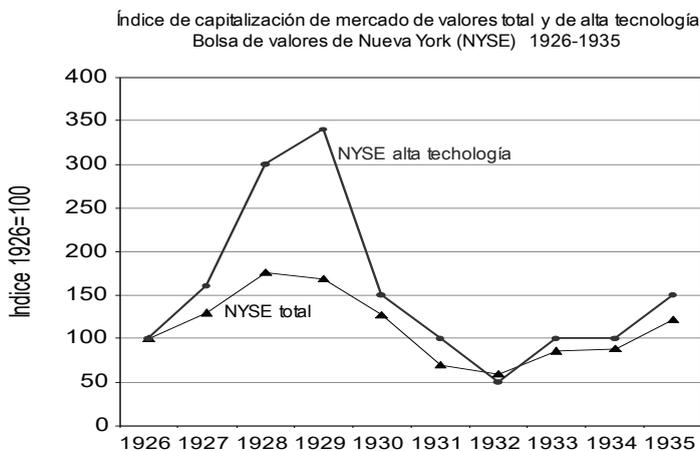
Fuente: Dow Jones.

Sin embargo, tal como se muestra en el gráfico, esto se debió en buena medida al intenso crecimiento de las acciones tecnológicas (300 por ciento en el período 1997-2000). En el apogeo de la burbuja, la capitalización total del mercado casi alcanzó los 15 billones de dólares, en tanto que los activos tecnológicos superaron los 5 billones, o sea 35 por ciento del total, muy por encima del 12 por ciento de 1997.

Se puede trazar un paralelismo con la capitalización del mercado en la burbuja de los años veinte. En el gráfico 3, tomando 1926 como año base, se puede observar que el mercado bursátil total de Nueva York registró un crecimiento del 75 por ciento, incluyendo las acciones de alta tecnología que, conforme a las estimaciones de Eichengreen y Mitchener ([2003] 2004), crecieron más del 200 por ciento hasta el colapso de 1929.

Gráfico 3

### La burbuja de la producción en masa de los años veinte también se concentró en los bienes de alta tecnología



Fuente: Eichengreen y Mitchener ([2003] 2004) para la «alta tecnología» y Nyse para el total.

De hecho, la confianza y la concentración en activos tecnológicos durante la burbuja se observan también en el volumen del comercio. El gráfico 4 muestra la diferencia de comportamiento entre el Nasdaq, altamente especializado en valores tecnológicos, cuyo monto negociado se cuadruplicó entre 1998 y 2000, y el de la Bolsa de Valores de Nueva York (Nyse), que cubre toda la economía, donde el máximo de las transacciones fue de apenas la mitad, aunque con un crecimiento significativo

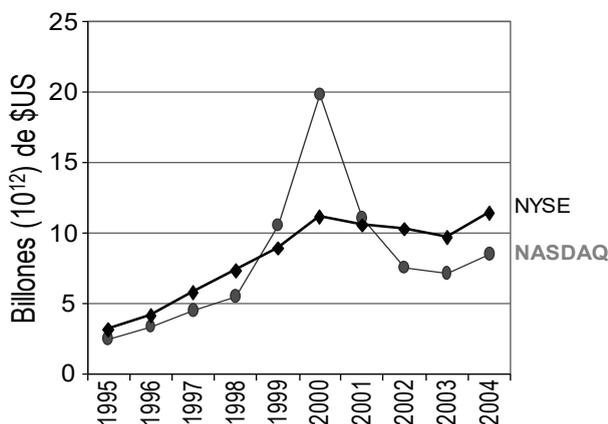
Las empresas del sector financiero mismo constituyen otro espacio que atrae grandes inversiones durante las GBT y que también ofrece ingresos extraordinarios y ganancias de

capital. En conjunto las TIC y el sector finanzas representaron más de la mitad de las OPI en el mercado bursátil durante casi todo el período de instalación de la oleada actual.<sup>7</sup>

Gráfico 4

#### En el auge, el Nasdaq superó el volumen negociado en el Nyse

Monto anual negociado NYSE-NASDAQ 1995-2004



Fuente: Eichengreen y Mitchener ([2003] 2004) para la «alta tecnología» y Nyse para el total.

#### Desacoplamiento y orientación hacia las ganancias rápidas de capital

El desacoplamiento entre la economía de papel y la economía real durante las GBTs se evidencia en la desproporción precio/ganancia (P/G) y por la relación entre la capitalización del mercado y el volumen de negocios.

La burbuja arranca con las nuevas acciones tecnológicas, pero luego ignora los parámetros bursátiles «fundamentales» utilizando dichos bienes como simples objetos de especulación con precios crecientes (como tulipanes, oro o inmuebles). Durante la burbuja de los años 90, el precio del mercado de valores subió a cuarenta veces las ganancias promedio de la década anterior, aun cuando los dividendos eran menores o inexistentes. En un caso como ese se está frente a una estimación extraordinariamente alta de las ganancias futuras (que puede terminar siendo verdad para algunos valores) o ante la expectativa de precios aún más altos, capaces de producir rápidas ganancias de capital. Ambos son partes

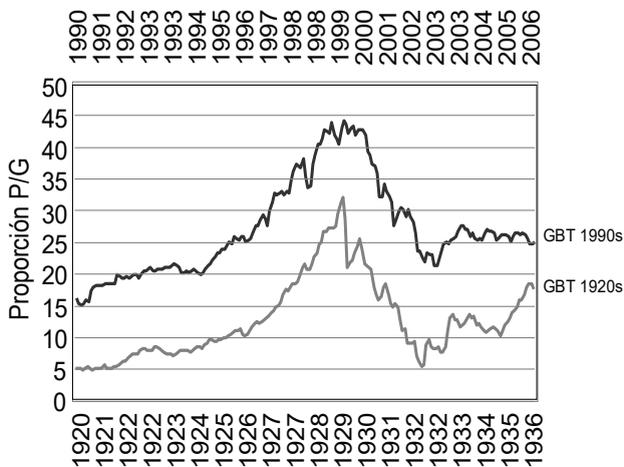
<sup>7</sup> Base de datos Thomson One Banker.

esenciales de los procesos de retroalimentación que inflan las burbujas. El gráfico 5 muestra la serie de datos históricos de Shiller ([2000] 2005, actualizados en 2008) sobre razones P/G en la década de los 90 y en la de los 20. Su medición calcula los precios constantes de las acciones divididos entre el promedio de los diez años anteriores de las ganancias ajustadas por la inflación. Aunque, tanto el valor más alto de 44.7 en diciembre de 1999 como el más bajo de 15 en 1990 son mucho mayores que el más alto de 1929 (32.6 en septiembre) y el más bajo de 5 a comienzos de 1920, la similitud entre las dos burbujas llama la atención.

Gráfico 5

**El abandono de los principios: sin beneficios, pero con ganancias de capital**

Proporción precio-ganancia de Shiller 1920-1936 y 1990-2006

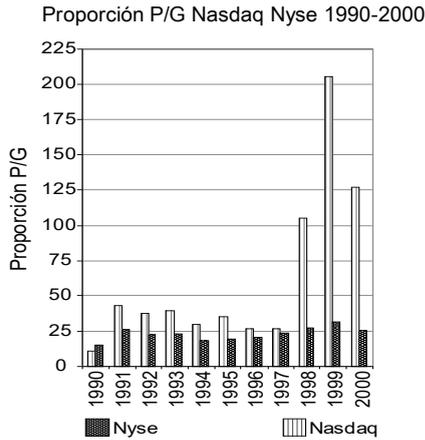


Fuente: Datos de Shiller ([2000] 2005), gráfico 1.3, p.8, actualizado en [http://www.econ.yale.edu/~shiller/data/ie\\_data.xls](http://www.econ.yale.edu/~shiller/data/ie_data.xls)  
Consultado en agosto 2008.

Ese exceso de confianza en la economía de papel es mucho más fuerte cuando involucra nuevas tecnologías. Estas son las que más contribuyen a las altas relaciones P/G ilustradas en el gráfico 5. Para la burbuja de 1990 se puede recurrir una vez más a la diferencia entre el Nyse, un mercado que cubre toda la economía, y el Nasdaq, dedicado fundamentalmente a las nuevas tecnologías. El aumento en la razón P/G ya era significativa para el caso del Nyse, llegando a un valor de casi 30 en 1999, pero alcanzó extremos absurdos en el caso del Nasdaq, donde los precios promedio llegaron a ser doscientas veces las ganancias (gráfico 6).

Gráfico 6

**El abandono de los principios fundamentales es aún más exagerado en relación con las nuevas tecnologías**

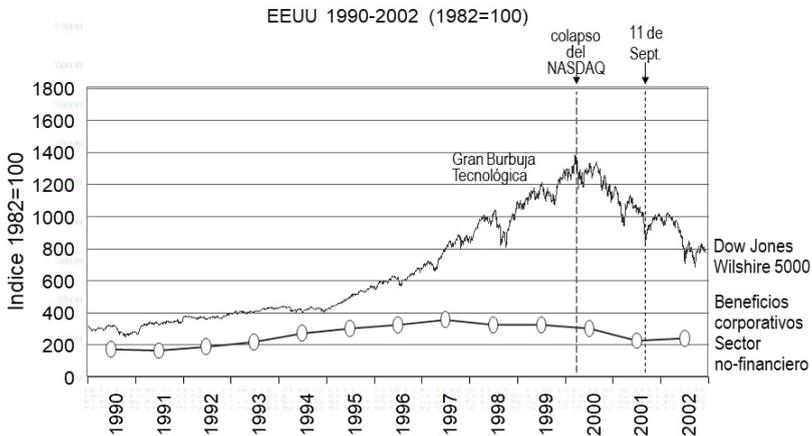


Fuente: WFE, consultado el 03-03- 2008 <http://www.world-exchanges.org/WFE/home.asp?menu=421>

Gráfico 7

**El desacoplamiento entre el mercado de valores y la economía real: la capitalización del mercado ignora el comportamiento de los beneficios**

Evolución de los beneficios anuales corporativos del sector no financiero y el Daily Dow Jones Willshire 5000



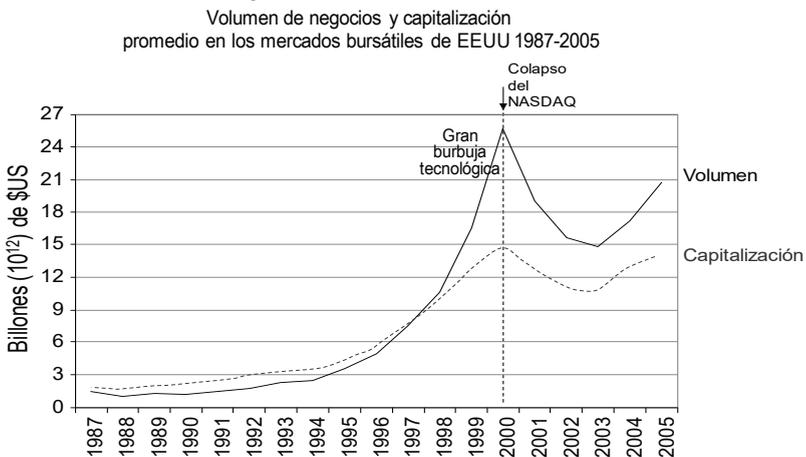
Fuente: Reserva Federal de los EEUU y Dow Jones

Otra forma de ver el desacoplamiento entre el mercado de valores y la economía real consiste en comparar el comportamiento de los beneficios en la economía real y el de los valores bursátiles. Entre 1996 y 2000, los beneficios en la economía real fueron básicamente uniformes. Realmente hay muy poca correlación entre el rápido aumento en el total de la capitalización de mercado en las bolsas de los Estados Unidos (DJW5000) y el comportamiento de las ganancias del sector no financiero, como puede verse en el gráfico 7.

Pero ni los dividendos ni las ganancias determinan los flujos de inversión bajo condiciones de GBT. La inflación de los activos es tan intensa que en los mercados modernos de valores tiene sentido obtener ganancias de capital una y otra vez, mediante el uso de las acciones existentes como palanca. La preferencia por activos líquidos y operaciones rápidas acelera la circulación del dinero y aumenta el volumen de transacciones. El monto anual de las mismas en la cúspide de la burbuja de los noventa fue casi el doble del valor total del mercado bursátil (gráfico 8).

Gráfico 8

### La intensificación de la actividad financiera supera la inflación de los activos durante la burbuja

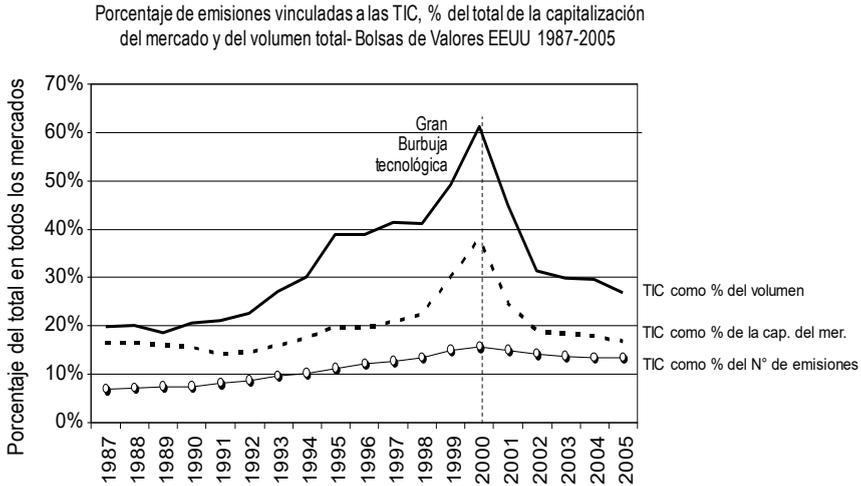


Fuente: Datastream

La realidad subyacente que respalda tan alto margen de retorno encuentra un importante sustento en la «opinión general» en relación con el sector de las TICs. En el gráfico 9 podemos observar una vez más cómo la intensificación del comercio durante la burbuja informática generó una alta propensión hacia los activos vinculados con la revolución tecnológica. Los inversionistas participaron activamente en la compra y reventa de los mismos activos tecnológicos, aun cuando muchos de ellos no generaran ni dividendos ni ingresos.

Gráfico 9

**Muchas de las actividades que se incrementan durante la burbuja giran alrededor de los nuevos activos tecnológicos**



Fuente: Dalastream

En cuanto a cifras, los valores vinculados con las TICs treparon desde el 8 por ciento del total en 1987, hasta el 16 por ciento en el año 2000. Como consecuencia de ese peso relativo, el sector TIC alcanzó el 35 por ciento de la capitalización total del mercado y más del 60 por ciento del volumen de transacciones. Ello se traduce en alrededor de USD 14 billones en el período del boom, es decir, más del 1.4 del PIB de ese año. Esta intensa actividad del mercado es multiplicada varias veces por los diversos componentes de sistema bancario, los cuales crean múltiples instrumentos de préstamo e inversión y realizan operaciones complejas alrededor de la burbuja, potenciando sus efectos.

**El rol no anticipado de las grandes burbujas tecnológicas**

Hemos visto hasta ahora el modo como el sistema capitalista revitaliza la economía aproximadamente cada medio siglo. Cuando un conjunto de nuevas tecnologías alcanza el agotamiento de sus productos, del incremento de la productividad y de los mercados (como ocurrió con la producción en masa a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta), el capital financiero abandona a sus antiguos clientes y busca nuevos emprendedores, dando un fuerte apoyo a las tecnologías emergentes. Muchas de ellas habían estado en gestación durante años, aunque sometidas al paradigma dominante (Pérez, [2002] 2003: 27-32). El éxito financiero de este proceso conduce hacia una gran burbuja tecnológica, con la cual

no solo se intensifica la experimentación con las nuevas tecnologías y la modernización de la mayoría de las industrias, sino que también se alimenta la sobre-inversión en las nuevas infraestructuras. En general, estas requieren de una cobertura total para su efectividad y necesitan inversiones iniciales altas y cierto tiempo para alcanzar su rentabilidad. Justamente, el vuelco hacia las ganancias de capital durante la burbuja es el factor que atrae el capital necesario que luego se destina hacia la red de infraestructura en cada revolución.

Cuando el auge y caída de la gran burbuja tecnológica marcan el final del *Período de Instalación*, la mayoría de los sectores de la economía se han modernizado, hay una amplia cobertura de la nueva infraestructura y existen nuevos gigantes corporativos dispuestos a conducir el proceso de expansión, aprovechando todas las ventajas de su potencial. Para este entonces, el mundo financiero habrá adquirido el hábito de controlar las inversiones y obtener ingresos altos de manera constante. Las ganancias trimestrales se convierten en la principal unidad de medida y las empresas productivas se ven forzadas a obviar proyectos a largo plazo y a distribuir constantemente ganancias de corto plazo. Así, la *Época de Bonanza* de crecimiento más armónico o *Período de Despliegue*, que se desarrolla en la segunda mitad de cada *Oleada de desarrollo*, dependerá de la capacidad del Estado de contener el casino financiero que caracteriza a la burbuja y pasar el control al capital productivo, a fin de que sus horizontes a largo plazo guíen nuevamente las inversiones. En general, este proceso involucra cambios en la arquitectura financiera y en la estructura de incentivos a las inversiones.

Esta vez, la ocasión para realizar esos cambios regulatorios e institucionales tuvo que esperar el colapso de una segunda burbuja, cuya caída fue mucho más global y profunda.

### **¿Por qué una «doble burbuja»? Los factores tecnológicos e históricos**

La secuencia recurrente antes descrita no puede ser interpretada en forma mecánica. Cada oleada recibe la influencia de fuerzas endógenas y exógenas a la economía. Las fuerzas endógenas, es decir, las que pertenecen a la cadena causal que explica la secuencia, son moldeadas por la especificidad de la revolución tecnológica y están siempre sujetas a múltiples factores exógenos. El modo como se presenta históricamente cada secuencia incluye quiebres y solapamientos, así como gran diversidad de manifestaciones. Dicha variedad también se aplica a la forma de la burbuja que marca la transición de la *Instalación* al *Despliegue*. En la tercera oleada hubo múltiples burbujas en países distantes financiadas, en su mayoría, desde la bolsa de valores de Londres. Esto condujo al proceso de globalización basado en vapores rápidos, ferrocarriles transcontinentales y líneas telegráficas transoceánicas. La cuarta oleada vio el desplazamiento del Reino Unido por Estados Unidos como país núcleo en lo que fue la era del automóvil y la producción en masa y también el traslado de los mercados de valores más dinámicos de Londres a Nueva York. La depresión

que siguió fue, hasta el día de hoy, la más extensa y profunda. En la quinta oleada actual se han producido diversos colapsos en distintas partes de la economía mundial y el auge, hacia finales del período de Instalación, ocurrió en dos grandes episodios. De este modo, cada GBT es única, tanto por las características de las nuevas tecnologías que impulsa como también por las condiciones históricas que le sirven de contexto.

El factor histórico principal que explica la rápida reactivación del casino financiero luego del colapso de la manía de Internet fue la falta de una respuesta regulatoria para restringir el exceso de riesgo y favorecer la inversión en la economía real. En una secuencia natural de sucesos, el estallido de las BEL, la recesión, las grandes pérdidas y las revelaciones de fraude y malas conductas generalizadas en el mundo financiero hubieran generado una gran indignación y una presión popular suficiente como para que los políticos establecieran controles más estrictos. Después del año 2000, sin embargo, no hubo tal presión. Las pérdidas fueron encapsuladas en el Nasdaq, un mercado bursátil especializado en las nuevas tecnologías. La recesión no fue suficientemente extensa ni profunda y fue cortada rápidamente por la reducción drástica de las tasas de interés y el aumento de la liquidez después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Asimismo, los escándalos estuvieron vinculados más con la economía real que con las finanzas. Enron, WorldCom, Tyco y otros casos impulsaron la ley Sarbanes-Oxley, promulgada para monitorear la gestión de las corporaciones, más que para la supervisión del sector financiero mismo.

Otro elemento de la secuencia acostumbrada que estuvo ausente después del año 2000 fue la contracción de la demanda. En términos históricos, la recesión que sucede al colapso afecta tanto a los consumidores como a los productores. La capacidad productiva que se construye durante el período de auge tropieza con una violenta contracción de los ingresos, que reduce las ventas forzando reducciones de personal, con el consiguiente círculo vicioso. Al mismo tiempo, las finanzas (si aún hubiera fondos disponibles para dar préstamos) no encuentran prestatarios dispuestos y confiables. En esta oportunidad, la incorporación del llamado «segundo mundo» a la economía de mercado había abierto, desde comienzos de los años 90, un abanico de nuevas y múltiples oportunidades para inversiones, ventas y préstamos. Los países del antiguo sistema soviético, pero sobre todo China, estaban listos para servir de «cura milagrosa». La intensificación de la globalización que siguió al colapso del Nasdaq no solo permitió la expansión de los mercados en los países emergentes, sino que también, debido a los sueldos extremadamente bajos, se incrementó el valor real de los salarios en el mundo desarrollado, ampliando de este modo la demanda.

El superávit de las exportaciones de las economías emergentes también contribuyó a superar las restricciones de la demanda. Al invertirse una gran proporción de dicho excedente en las economías más desarrolladas, fundamentalmente en Estados Unidos, las

economías asiáticas alimentaron su propio mercado exportador. Los nuevos montos de liquidez disponibles para facilitar el crédito sirvieron de motor para alimentar las burbujas inmobiliarias que se estaban inflando ya durante la manía de Internet. Esto aumentó también la capacidad de consumo valiéndose del aumento creciente de los bienes raíces. De este modo, los desequilibrios globales, que sin duda pueden ser considerados como los actores principales del colapso, también fueron una parte esencial del lazo de retroalimentación que alentó la burbuja.

Pero para el momento en que los préstamos *sub-prime* (a prestatarios no-confiables) alcanzaron a individuos (*Ninja*) sin ingreso ni empleo ni activos, el exceso de liquidez en busca de oportunidades ya había encontrado opciones generadoras de ganancias rápidas e igualmente riesgosas. El mercado de futuros, los commodities, las compras apalancadas de empresas (*buyouts*), los fondos de cobertura de riesgo, el mercado de derivados y diversos tipos de instrumentos sintéticos, desde el empaquetamiento de deudas hipotecarias (CDOs, por sus siglas en inglés) hasta los fondos de cobertura mutua de riesgos, las permutas de cobertura por impago (CDS) y otros similares, inundaron el mercado. Bajo estas condiciones, el mundo financiero se convirtió en un verdadero casino.

Todo esto tuvo lugar en un contexto de regulación inadecuada y sin transparencia, pero principalmente en un sector financiero que ya había acumulado vasta experiencia en las operaciones computarizadas y el comercio mundial instantáneo. Entre los factores que alimentaron la burbuja, este en particular se debió a la naturaleza de las tecnologías específicas de esta oleada. La facilidad con la cual las «innovaciones» financieras fueron diseñadas, implementadas y comercializadas a través de las fronteras aceleró la velocidad a la cual el mundo financiero se hizo opaco e imposible de supervisar (hasta para los gerentes de bancos y más aún para los organismos gubernamentales). Eso también hacía que los nuevos instrumentos parecieran confiables, aunque nadie pudiera establecer su valor de manera precisa. Además, aunque el riesgo sistémico estaba aumentando, tal como se reveló después del colapso, hubo un consenso generalizado sobre esos nuevos instrumentos como distribuidores y reductores de riesgo y sobre el mercado sin trabas como garante de una prosperidad sin precedentes. Nadie quiso escuchar las advertencias aisladas, ni siquiera las de fuentes reconocidas.

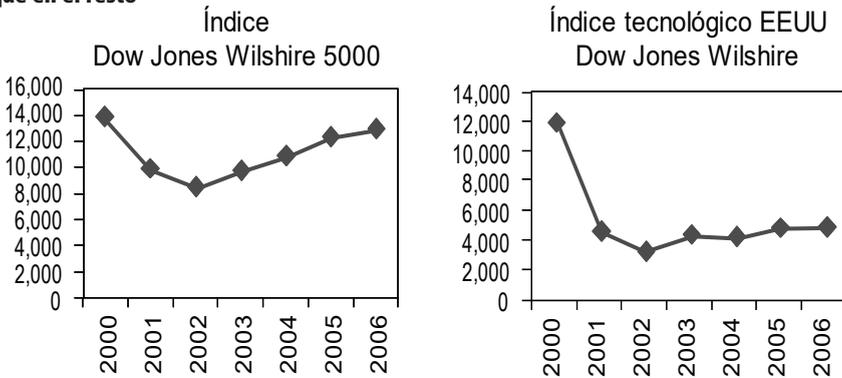
Entre los financistas exitosos, Stephen Roach, en calidad de «Economista Jefe» de Morgan Stanley, llamó la atención repetidas veces sobre los peligros de los desequilibrios globales (Roach, 2006). George Soros advirtió sobre un colapso mundial (Soros, 1998) en tanto que Warren Buffet se refirió a los llamados «derivativos» financieros como «armas de destrucción masiva» (Buffett, 2002). Las voces prestigiosas del mundo académico encendieron la alarma: Robert Shiller (2005) predijo el desplome de la burbuja inmobiliaria; Nouriel Roubini (ver entrevista por Robledo, 2006) anticipó las consecuencias catastróficas

del crecimiento del riesgo sistémico. Pero la euforia y el optimismo eran compartidos en igual medida por los «genios financieros» y los gobiernos que disfrutaron el resplandor del auge. Esto ha sido típico de todas las GBTs, desde la manía de los canales hasta los locos años veinte (Galbraith, [1990] 1994).

El colapso del Nasdaq, entonces, no fue seguido por una evaluación de su naturaleza ni por un cambio en las reglas de juego, sino por un resurgimiento e incluso fortalecimiento del «casino financiero», pero, en esta oportunidad, sin su rol de experimentador tecnológico. En efecto, el mercado bursátil dejó de centrarse en las nuevas tecnologías. El cuadro 10 muestra como los activos tecnológicos no se recuperaron después de la caída; los impulsores del mercado bursátil durante los años 2000 fueron otros. Como suele suceder después de una burbuja, los instrumentos de especulación que estaban en el centro de la escena durante el auge son los que sufren un mayor impacto y se ven desplazados en mayor medida en el período subsiguiente.

Gráfico 10

**Los efectos del colapso de la burbuja duran más en el sector de las nuevas tecnologías que en el resto**



Fuente: Dow Jones Wilshire Indexes.

Sin embargo, la globalización misma fue viable debido a la Internet. Gracias a su existencia –junto con las computadoras y el software– fue posible realizar transacciones instantáneas a toda hora y los instrumentos financieros comercializados a escala mundial inundaron el mercado en los años posteriores. Un salto similar en el poder de las transacciones financieras ya había ocurrido hacia finales del siglo XIX, durante la primera globalización. Fue en el período de Instalación de la tercera oleada, cuando el telégrafo transcontinental y el teletipo aparecieron en escena, acelerando las transacciones a nivel local y mundial.

### **Dos burbujas distintas: de innovación tecnológica a innovación financiera**

Las dos diferencias principales entre una GBT y una BEL están dadas por las fuerzas que las mueven y por sus objetos de especulación. Las GBT son movidas por la existencia, en la economía real, de un espacio de oportunidad tecnológica claramente visible, que promete distribuir ganancias extraordinarias, por lo que atrae inversiones monetarias de todas partes. En contraste, las BEL son movidas por la abundancia de créditos de bajo costo en busca de cualquier objeto de especulación disponible o que pueda ser creado por una innovación financiera.

Todas las manías, ya sean generadas por las GBT o las BEL, constituyen un terreno fértil para la innovación financiera. Los financistas son igualmente creativos frente al «dinero ocioso» y a las oportunidades tecnológicas, pero los resultados de su exitoso talento pueden ser muy diferentes para la economía. Cada conjunto de nuevas tecnologías trae consigo ciertos requerimientos que pueden diferir profundamente del conjunto anterior y estas nuevas aventuras solo podrán proliferar con comodidad si las finanzas se adecúan. Durante la tercera oleada, Alemania aventajó al Reino Unido en el desarrollo de créditos de mediana escala para financiar las exportaciones de motores eléctricos. Esta fue una innovación que proveyó de créditos mayores a los otorgados para la comercialización de productos de consumo, pero menores a los requeridos para los bienes de capital. Del mismo modo, el auge del capital de riesgo (precedido por los llamados «ángeles») dio a *Silicon Valley* una ventaja importante en la oleada actual. De hecho, nuevos modelos de negocios y nuevos tipos de instrumentos financieros dieron lugar a la proliferación de nuevas compañías financieras en todos los *Períodos de Instalación*. Y esto fue lo que sucedió en la burbuja de internet.

El gráfico 11 ilustra cómo, desde los años setenta, la cantidad de ofertas públicas iniciales (OPI) en las TIC y las finanzas crecieron rápidamente durante el *Período de Instalación*. Fue durante los años de la GBT que el número de acciones de empresas TIC creció de manera extraordinaria. En esta oportunidad se debió a la locura por las «punto com», pero el despegue fue igualmente asombroso en la manía de los canales y en la de los ferrocarriles, tal como se ilustró en el gráfico 1.

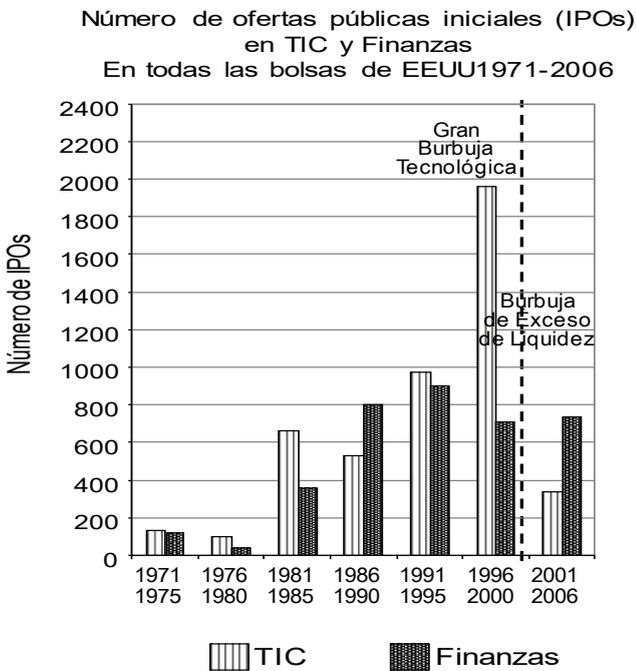
En este caso, lo interesante es observar cómo, después del año 2000, las ofertas públicas iniciales en las TIC descendieron a cifras inferiores que en la década del ochenta, en tanto que las del mundo de las finanzas alcanzaron el mismo nivel que en el auge de los noventa. Y esto no incluye la innumerable cantidad de empresas de capitales privados (*private equity firms*) y fondos de riesgo que proliferaron fuera del mercado bursátil en los años de exceso de liquidez.

La situación es muy distinta a la atravesada durante los años veinte. En ese entonces, la GBT incluyó la innovación y la especulación financiera junto con el auge tecnológico. La

introducción del crédito al consumo y la proliferación de fideicomisos de inversión facilitaron tanto la demanda para los nuevos productos tecnológicos como la participación de los negocios minoristas en el mercado bursátil. Esto fue un factor de gran importancia para impulsar auge. De hecho, en el período 1927-1929, el aumento en el valor de las emisiones de las nuevas compañías financieras superó ampliamente el ritmo de las restantes categorías.

Gráfico 11

**La gran burbuja tecnológica también impulsa el florecimiento de nuevas empresas y tipos de fondos en el sector financiero**

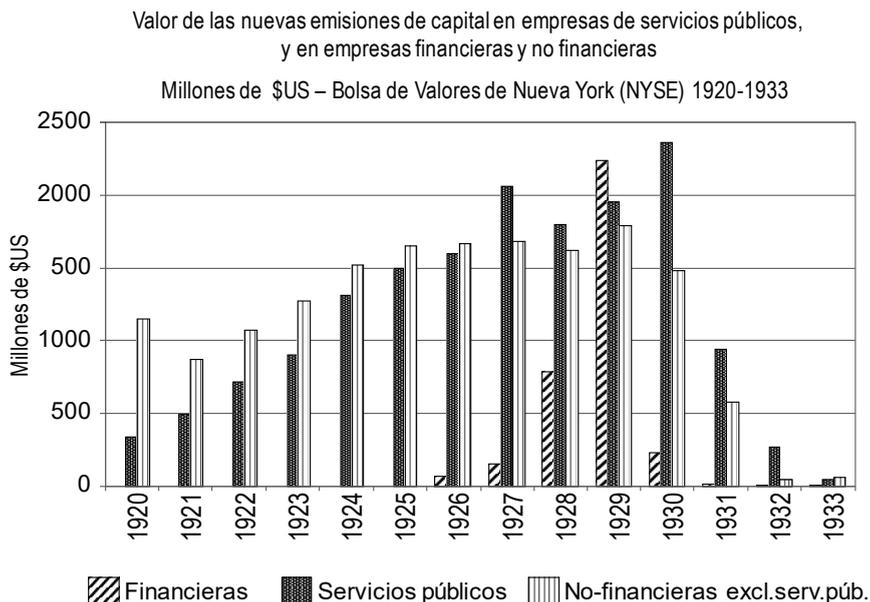


Fuente: Thomson One Banker.

El gráfico 12, elaborado con datos de Schumpeter ([1939] 1982), muestra la explosión de los nuevos activos financieros durante los años de mayor intensidad del frenesí de aquél tiempo. El colapso acabó con el interés y la confianza en el mercado bursátil, tanto para las empresas financieras como las no financieras. La consiguiente parálisis fue generalizada, excepto en el área de los servicios públicos. Estos constituían la infraestructura de esa oleada junto con el sistema de carreteras y, en ellos, las inversiones se mantuvieron estables durante unos años, hasta 1933.

Gráfico 12

### El final de los años veinte como una sola gran burbuja tecnológica



Fuente: Schumpeter (1939:878).

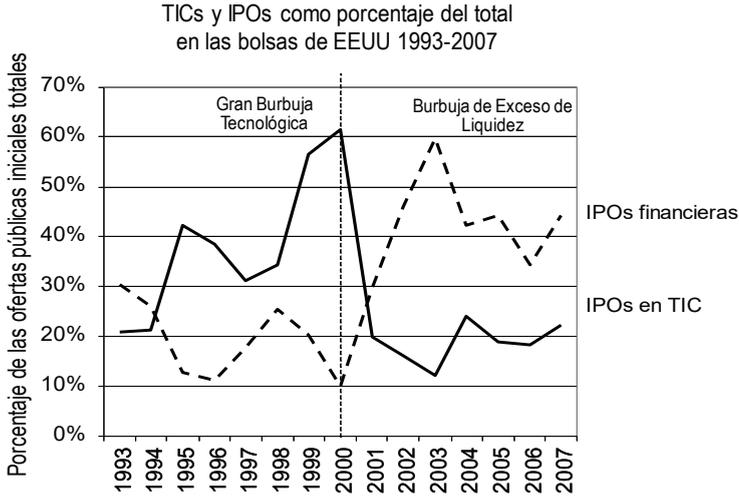
Otro indicador de la diferencia entre las dos burbujas es el porcentaje representado por las nuevas tecnologías y los sectores financieros en todas las OPI. Durante la GBT, las TIC representaron entre el 40 y el 60 por ciento de las nuevas OPI y se redujeron al 20 por ciento durante la BEL. Las cifras prácticamente se invierten para las acciones de las OPI financieras durante los dos auges (gráfico 13). Sin embargo, es de destacar que los dos sectores considerados, en su conjunto, continúan representando entre el 40 y el 60 por ciento de los nuevos lanzamientos bursátiles.

En materia de capitalización de mercado, se observa un claro sesgo hacia los activos tecnológicos en la GBT que se traslada hacia los activos financieros en la BEL, tal como se ilustra en el gráfico 14.

La diferencia puede también apreciarse en la distribución del volumen negociado en el Nasdaq y el Nyse durante las dos burbujas. El gráfico 15 es una actualización del gráfico 4, incluyendo el segundo auge. Si bien la Bolsa de Nueva York (Nyse) comercializa ciertos activos tecnológicos, más bien concentra la mayoría de las empresas financieras y un rango mucho más amplio de otros sectores en los que, tal como sucede en el mercado de *commodities* o en el inmobiliario, hacia el año 2000 hubo también una fuerte inflación, como la provocada por las burbujas.

Gráfico 13

**Las décadas del 90 y el 2000: cambio de concentración de los activos tecnológicos a los financieros**



Fuente: Thomson.

Gráfico 14

**Las décadas del 90 y el 2000: un cambio en la inflación diferencial de los activos**

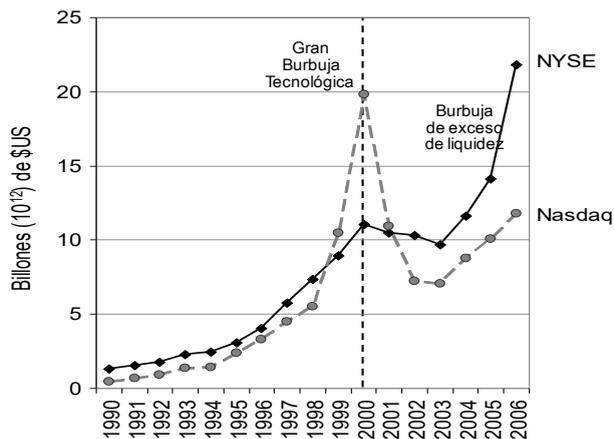


Fuente: Thomson.

Gráfico 15

### Las décadas del 90 y el 2000: cambio en el peso relativo de los nuevos activos tecnológicos

Valor de las acciones negociadas NYSE NASDAQ 1990-2006



Fuente: WFE.

#### Del tirón de la oportunidad al empujón del crédito fácil

El cambio de objeto de especulación revela una diferencia fundamental entre las fuerzas impulsoras de las dos burbujas. La primera burbuja fue atraída por lo que podría llamarse el «tirón de las oportunidades tecnológicas», en tanto que la segunda fue impulsada por la disponibilidad de «crédito fácil». En el primer caso, la euforia por la nueva tecnología atrajo dinero al casino, casi sin importar el costo. En el segundo, fue la euforia por el fácil acceso al dinero lo que impulsó a los inversores a obtener créditos y buscar nuevos instrumentos de especulación. Tal como se indicó antes, esta puede ser considerada la diferencia más importante entre las GBTs y las ordinarias.

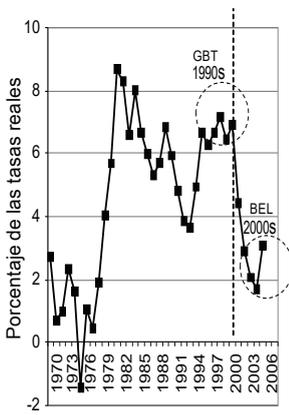
El gráfico 16 muestra cómo las tasas de interés real durante el desarrollo de la BEL fueron las segundas más altas en las tres décadas del *Período de Instalación*, oscilando entre el 6 por ciento y el 7 por ciento. La única oportunidad en la cual habían alcanzado un valor mayor (aunque no por más del 1.5 por ciento) fue durante el período en que Paul Volker, en su carácter de presidente de la Reserva Federal, combatió la estanflación a comienzos de los ochenta. En contraposición a ello, durante la BEL de la década del 2000, la tasa de interés real fue la más baja desde la década de los setenta. Altas tasas de interés real también caracterizaron el fin de la década de los veinte, cuando los intermediarios financieros cobraban altas primas por los préstamos concedidos. Según Rappoport y White

(1993), el hecho de que los inversionistas estuvieran dispuestos a solicitar préstamos a costos tan elevados se debió a la expectativa de obtener cuantiosas ganancias.

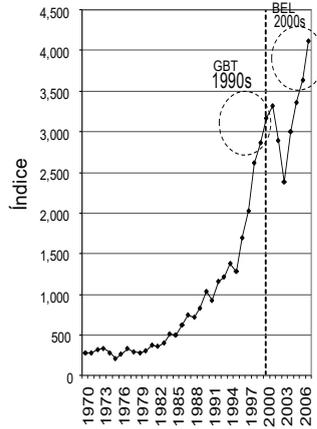
Gráfico 16

**Las décadas del 90 y el 2000: Tasas de interés reales muy diferentes**

TASAS DE INTERÉS REALES EN EEUU y EL DOW JONES COMPOSITE – 1970-2007



Fuente: World Development Indicators.



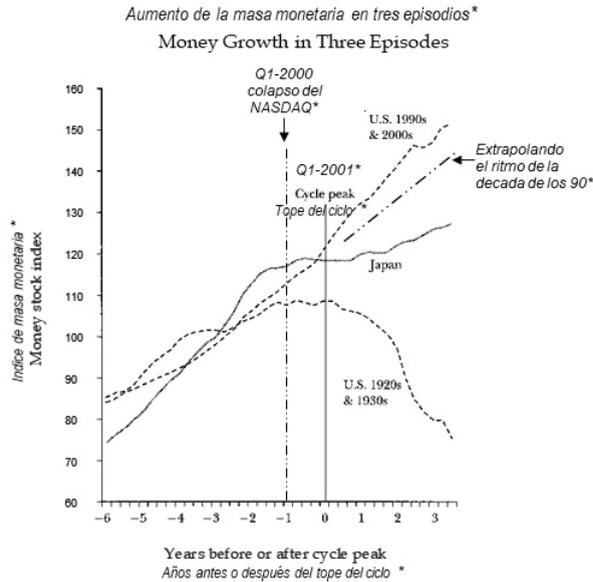
Fuente: Dow Jones.

En cuanto a la expansión monetaria, el mismo Milton Friedman proporcionó las series que consideró relevantes para representar el ritmo de expansión o contracción monetaria durante y después de tres burbujas: la de los años veinte y noventa en los Estados Unidos, y la de los ochenta en Japón (gráfico 17). Según nuestra interpretación, las dos primeras son GBT, mientras que la tercera es una burbuja mixta de las que tienden a ocurrir cuando un país está realizando un salto (*catching up*) o un adelantamiento en el desarrollo (*forging ahead*), como Alemania y Estados Unidos desde 1870. El objetivo de Friedman era demostrar el éxito de la única política expansiva post-burbuja en los tres casos. Parece irónico que dicho éxito solo condujo a otra burbuja que tal vez tuvo consecuencias más negativas en cuanto al crecimiento, aunque él no vivió para verlas.

Según los cálculos de Friedman, la base monetaria (*money stock*) para el momento del colapso del Nasdaq fue tan solo un 12 por ciento mayor al promedio del período 1994-2000, mientras que, en el 2004, fue un 50 por ciento mayor que el promedio.

Gráfico 17

### Dos ritmos en la expansión monetaria según Milton Friedman



Fuente: Friedman (2005) gráf. 1, p. 147.

\* Textos en *italicas*, traducciones y línea entrecortada fueron agregados por la autora al gráfico original de Friedman. La autora agradece a la *American Economic Association* el permiso para reproducirlo.

Está claro que todo auge necesita condiciones de suficiente liquidez para poder desarrollarse. El argumento que se quiere presentar aquí es que, en el caso de las GBT, la atracción de las oportunidades juega un papel más importante que las tasas de interés bajas o la expansión monetaria. El crédito fácil no es el factor que empuja el desencadenamiento de la burbuja tecnológica, sino que actúa como una respuesta de refuerzo a la explosión de oportunidades, dando lugar a un lazo de retroalimentación positivo. En el caso de la mayoría de las otras burbujas, en cambio, el crédito fácil tiende a actuar como un mecanismo inicial de desencadenamiento. Por lo tanto, la inflación de los activos de la burbuja del Nasdaq fue impulsada por la atracción de las TIC, mientras que el auge de 2004-2007 fue producido tanto por las bajas tasas de interés como por la abundante liquidez.

### La transformación estructural de la economía

El énfasis que se ha dado al desacoplamiento entre la economía real y la economía de papel, durante los períodos de frenesí propios de las burbujas, no debería impedirnos entender que todo el *Período de Instalación* es un tiempo de profunda transformación estructural.

Las nuevas tecnologías crecen a partir de modestos comienzos hasta establecer un conjunto de nuevas industrias interrelacionadas bajo la dirección de gigantescas empresas nuevas. Algunas empresas preexistentes declinan, desaparecen o son reemplazadas, pero la mayoría de ellas es rejuvenecida con el nuevo paradigma. Ciertas regiones geográficas emergen como polos dinámicos de crecimiento mientras que otras pierden importancia y lo mismo ocurre con los países. Todo esto se ve facilitado por un sistema financiero envalentonado y se intensifica durante las GBTs precisamente por la inflación diferencial en los activos en beneficio de las nuevas tecnologías. Después del colapso, la transformación continúa, pero con un cambio de dirección. Los nuevos gigantes que sobreviven a la debacle se involucran en un proceso intenso de reestructuración. Las fusiones y adquisiciones que generalmente se inician durante la burbuja arrasan con las empresas más débiles, las cuales o bien entran en bancarrota, o luchan para mantenerse a flote. Los activos valiosos que dichas empresas pudiesen tener en términos de acceso al mercado e insumos, ventajas tecnológicas específicas o —como fue el caso con los ferrocarriles y los canales— conexiones capaces de mejorar la cobertura y continuidad de una gran red, se convierten en razón para su absorción por las grandes empresas de un modo u otro. En general, el período que sigue a las GBTs es un tiempo de reestructuración industrial donde se forman oligopolios en cada sector de la economía. Se trata del nuevo tejido de la economía, con líderes emergentes que conducirán el período de despliegue después de la recuperación de la recesión.

Esto es efectivamente lo que aconteció después del colapso del Nasdaq, incluso cuando la nueva burbuja financiera comenzaba a inflarse. De hecho, algunas de las actividades más importantes con las cuales se siguieron vinculando las finanzas fueron fusiones y adquisiciones, empresas privadas no registradas en la bolsa, compras hostiles y reestructuraciones, negocios *off shore* como forma de reposicionamiento global de los nuevos gigantes y otras actividades similares —muy distintas del apoyo a los nuevos emprendedores con la esperanza de una OPI multimillonaria. De hecho, ahora lo cumplen los propios nuevos gigantes, quienes cuentan con gran disponibilidad de fondos. De allí que la máxima aspiración de las pequeñas empresas nuevas haya sido el ser compradas por Google, Microsoft o Cisco, a precios a veces tan altos como los de las OPI de los años 90.

### **La continuidad subyacente: la exacerbación del «casino financiero» entre burbuja y burbuja**

Hasta ahora, la discusión se ha centrado en mostrar las diferencias entre las dos burbujas de finales del siglo veinte y comienzos del veintiuno. Sin embargo, tal como se sugiere al comienzo del artículo, estos dos procesos comparten causas fundamentales y presentan semejanzas provenientes de la base común de TIC que facilitó tanto su comportamiento

como los tipos de instrumentos financieros y sus modos de operación. En ese sentido, podría decirse que la BEL fue básicamente la exacerbación de algunas características de la GBT, que permitieron al capital financiero desacoplarse de la economía real. La segunda burbuja se basó en estirar hasta el máximo límite las innovaciones financieras introducidas durante el período de instalación y la burbuja de Internet misma. Hay una línea continua que va desde los bonos Brady que titularizaron la deuda del Tercer Mundo para evitar el riesgo de impago (*default*) en los ochenta, hasta el empaquetamiento de las hipotecas subprime en los 2000. De la misma manera, hay continuidad entre la confianza depositada en la capacidad de la tecnología de generar ingresos (cada vez más basada en ganancias de capital irreales) y la confianza gradualmente transferida a las innovaciones en el mundo financiero.

De hecho, el giro hacia la especulación del mercado inmobiliario o de *commodities*, así como el equivalente de «apostar en el casino» no ocurrió de manera simple o directa como en el pasado, sino que se vio fortalecido por la sofisticación de los instrumentos sintéticos y apoyado por programas de software cada vez más refinados. Fue esto lo que ayudó a crear una ilusión casi tan poderosa como la certeza sobre el éxito de la tecnología en el auge de la Internet. La frase «amos del universo», utilizada por lo general para referirse a los genios financieros que se suponía habían inventado la prosperidad eterna hacia mediados de los años 2000, expresa que eran vistos como innovadores poderosos capaces de esparcir el riesgo y también de evaporarlo mágicamente en la vasta complejidad de la galaxia financiera.

Durante ambas burbujas, se desarrollaron múltiples instrumentos financieros innovadores de tipo derivados o sintéticos, para la ejecución de operaciones y transferencias fluidas e integradas, gracias a las TIC globales. Todo ello comenzó a acelerarse desde el auge de la GBT y siguió con un ritmo frenético durante la BEL.

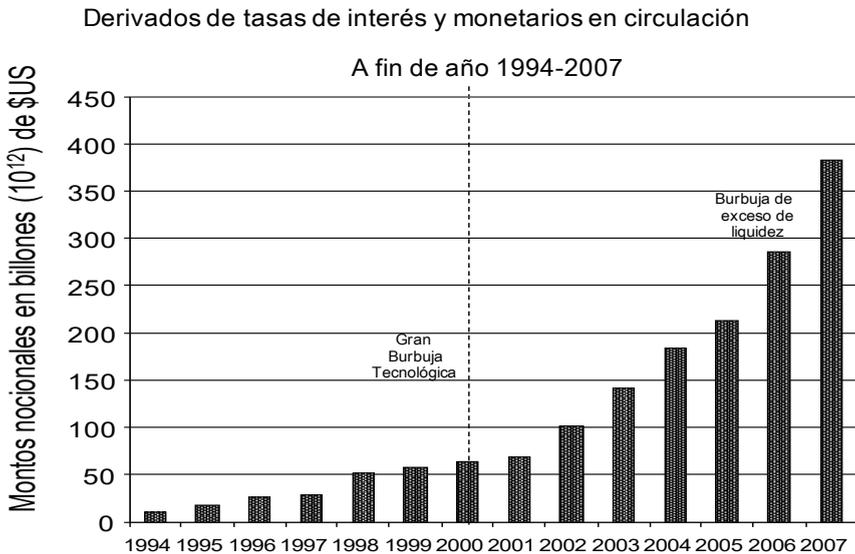
Un ejemplo claro de lo anterior es el crecimiento de los derivados. El gráfico 18 ilustra los valores representados en los derivados que especulan con tasas de interés y de cambio (la gran mayoría de estos instrumentos), según estimaciones de la Asociación Internacional de Swaps y Derivativos (*International Swaps and Derivatives Association, ISDA*). Para tratar de entender la asombrosa magnitud de la cifra de US\$382 billones en el año 2007, se puede señalar que equivale a siete veces al PIB mundial, que fue de US\$54 billones ese año. Es de hacer notar que esa cifra no incluye las operaciones con *swaps* de impagos de crédito o de acciones (*credit default swaps or equity swaps*) lo que, según la misma fuente, agregaría unos US\$72 billones.

En consecuencia, los montos que resultaban sorprendentes hacia finales de los noventa, terminaron empequeñecidos en comparación con los de 2007. No obstante, la continuidad del ritmo de crecimiento fue también notable. Entre los años 1994 y 2000,

los valores nominales crecieron un 457 por ciento, lo cual es una tasa muy parecida a la de 452 por ciento entre 2001 y 2007. De modo similar, el crecimiento total en los últimos tres años de esos dos períodos fue de 117 por ciento y 108 por ciento respectivamente.

Gráfico 18

**Las décadas del 90 y el 2000: Continuidad y aceleración en los instrumentos especulativos tipo casino**



Fuente: International Swaps and Derivatives Association, Inc.

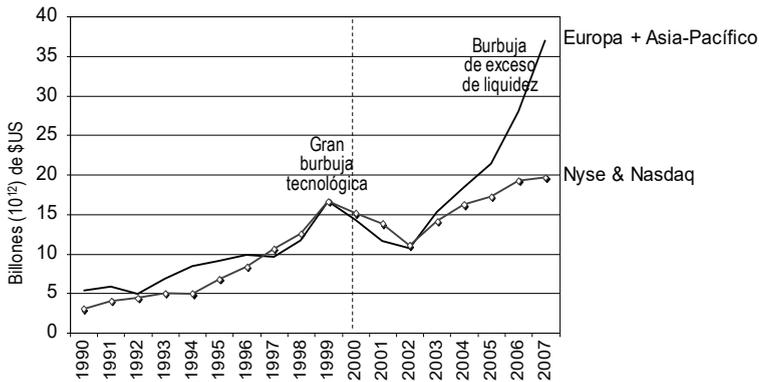
La globalización de los flujos financieros fue otra tendencia que se amplió a gran escala, como así también la posibilidad, por diversos medios, de generar beneficios crecientes dejando atrás las inversiones en la economía real.

El gráfico 19 ilustra cómo el crecimiento de los mercados bursátiles mundiales siguió al del país núcleo durante la GBT para después despegar a un ritmo mucho mayor durante la BEL. En el período 2002-2007, el valor de mercado de las acciones en las bolsas de Estados Unidos creció en un 100 por ciento, mientras que en Europa y Asia esa tasa prácticamente se duplicó. De hecho, buena parte del crecimiento en la capitalización acompañó el movimiento *off shore* de corporaciones globales en la década de los noventa, así como su intensificación a comienzos del colapso del Nasdaq.

Gráfico 19

**La intensificación de la globalización después del colapso de la GBT y acercándose a la BEL**

Capitalización del mercado doméstico – Principales bolsas (miembros de la WFE) en EEUU y en Europa-Asia Pacífico 1990-2007



Fuente: World Federation of Exchanges.

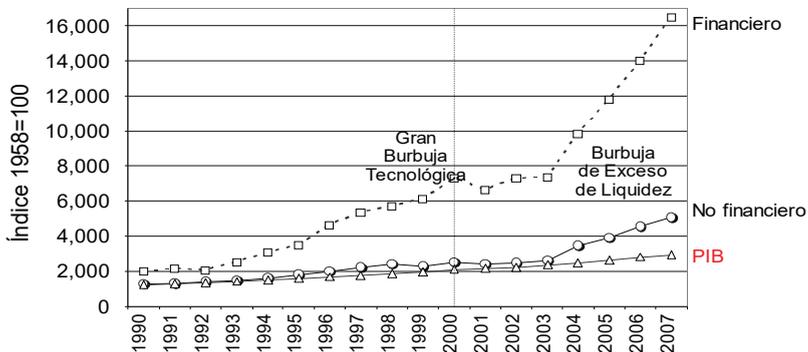
Nota: los datos solamente incluyen los intercambios de los miembros de la WFE.

**El sesgo hacia las finanzas**

Otra tendencia en la primera burbuja, ampliada con la segunda, fue el sesgo hacia las ganancias financieras. El gráfico 20 ilustra cómo el aumento del crecimiento de las corporaciones financieras, ya muy notable en los años noventa, se hizo mayor aún hacia la década del 2000.

Gráfico 20

**La intensificación del sesgo hacia las ganancias financieras**



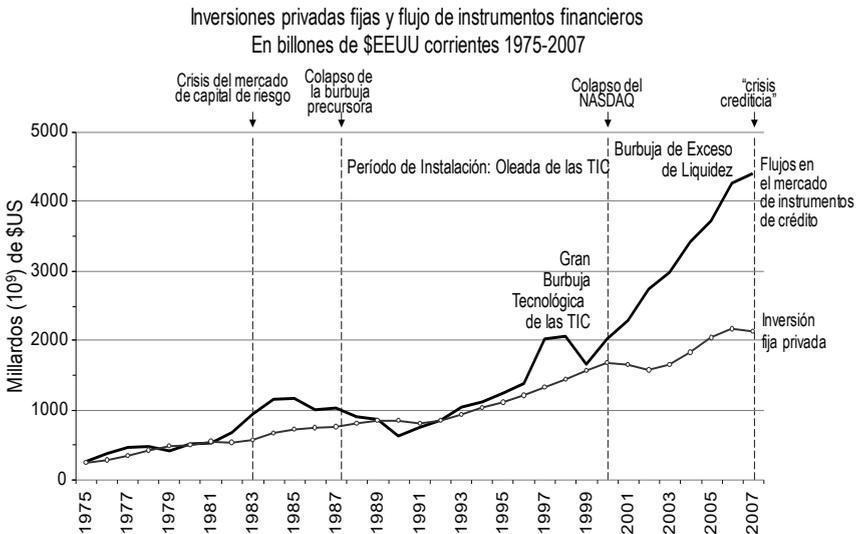
Fuente: Bureau of Economic Analysis.

Esta tendencia se refuerza más aún por el hecho de que muchas corporaciones no financieras compraron acciones durante el frenesí de la burbuja e incrementaron sus inversiones puramente financieras, hasta el punto que una porción creciente de sus beneficios provenían de ganancias de capital o dividendos (Kripper, 2005).

A todo lo largo del período de instalación, la intensa actividad del mundo financiero tiende a superar el ritmo de las inversiones en la economía real. Esto suele ocurrir en los episodios de burbujas que resultan del desacoplamiento antes discutido. El gráfico 21(A) muestra cómo en las burbujas tempranas de la década de los ochenta y otra vez en los noventa hubo notorios estallidos de actividad en comparación con las inversiones reales. Incluso, el aumento violento que tuvo lugar en la década del 2000 sugiere fuertemente que el vínculo entre la economía de papel y la inversión real en la economía se había roto.

Gráfico 21A

### El desacoplamiento de la economía real agudizado entre los años 90 y los 2000



Fuente: Datos del BEA y la Reserva Federal, indicaciones de períodos por la autora.

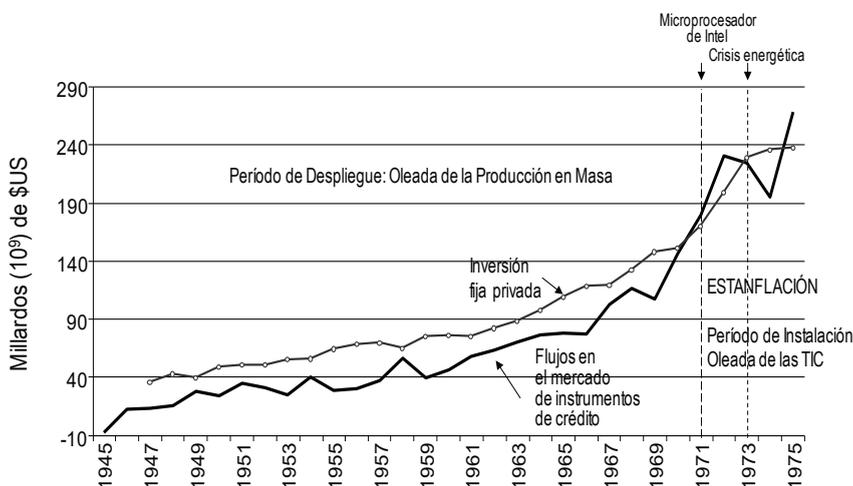
Todo esto resulta más llamativo si se lo compara con el período de la posguerra, cuando ocurrió el despliegue de la oleada de la producción en masa. En aquellos años, las inversiones fijas del sector privado involucraron montos significativamente superiores a los de los flujos financieros (mucho de ello probablemente financiado con los beneficios más

que con préstamos o recurriendo al mercado bursátil). Como se puede observar en el gráfico 21(B), las inversiones fueron un 80 por ciento mayores en 1947 e incluso alrededor del 40 por ciento más altas que los flujos financieros en 1969, justo antes de que el contexto cambiara por completo con la irrupción de la revolución informática, la crisis energética y la estanflación.

Gráfico 21B

**El contraste con el período de despliegue de la oleada anterior: 1947-1974**

Inversión fija privada y flujos de instrumentos financieros  
En millardos de dólares corrientes EEUU 1945-1975



Fuente: datos del BEA y la Reserva Federal, indicaciones de períodos por la autora.

**La «doble burbuja» y todas sus consecuencias**

El período posterior al colapso de la burbuja de internet no trajo la reestructuración de la economía real, tal como suele suceder en las épocas postcolapso, sino que vino una revitalización del casino que solo cumplió una parte de esa tarea. Sin embargo, parece probable que este segundo gran colapso y sus consecuencias sigan el guión, facilitando la necesaria recomposición institucional, capaz de desencadenar el despliegue de la oleada actual. Las revelaciones masivas de irresponsabilidad, incompetencia e incluso fraude y enriquecimiento ilícito de muchos de los actores involucrados constituyen acusaciones suficientes contra la desregulación financiera y el exceso de libre mercado, bajo los cuales operaron para crear una atmósfera de indignación generalizada que puede presionar a los políticos para la adopción de medidas.

Después del colapso de esta segunda burbuja, los actores de la economía real, tanto productores como consumidores, se ven como víctimas directas de las falsas promesas del casino y sus desastrosas consecuencias. Las finanzas hicieron su trabajo, pero permanecieron más tiempo del debido timoneando la inversión. Ahora, es tiempo de que el capital productivo tome el mando y despliegue en todo el mundo el potencial de creación de riqueza ya instalado. Esto va a requerir que los gobiernos, una vez más, diseñen políticas apropiadas y proporcionen las líneas de acción generales.

Sin embargo, las condiciones no están necesariamente dadas para este cambio. Muchos autores han señalado que las finanzas han pasado a dominar la economía hasta el extremo de que puede hablarse de «financiarización» (ver Arrighi, 1994; Dore, 2008; Krippner, 2005; Van Treeck, 2009) y que esta dominación constituye un cambio fundamental en la economía de mercado. Un proceso similar, en la tercera oleada hacia finales del siglo diecinueve y comienzos del veinte, llevó a Rudolf Hilferding a sostener que la fusión de los intereses industriales, mercantiles y bancarios habían dado lugar a un nuevo estadio de «capitalismo financiero monopólico» con el Estado bajo su control (Hilferding, [1910] 1981). Sin embargo, ya desde los años treinta y hasta los setenta, las finanzas dejaron de controlar la economía. De modo que la historia muestra como estos procesos, por intensos que sean, son reversibles. Y, sin embargo, en esta ocasión la resistencia puede resultar particularmente poderosa.

De hecho, el increíble poder, adquirido por el mundo financiero en los años dos mil, y su éxito en la administración de lo que parecía ser una prosperidad sin fin legitimó tanto su permanencia en un mercado completamente libre como su ideología. Además, permitió que sus intereses y sus líderes pudieran influir profundamente sobre la élite política en algunos de los países más avanzados. Aunque esta conexión entre los líderes financieros de las burbujas y el Estado ha estado presente en cada caso histórico, pareciera que en la tercera oleada y en la actual, tales características han ido aún más acentuadas. Una explicación puede ser el carácter globalizador de los conjuntos de tecnologías instalados en esas oleadas, el cual en ambos casos coloca a las finanzas objetivamente fuera del control de los gobiernos nacionales.

Por otro lado, a los líderes emergentes del nuevo capital productivo, los nuevos gigantes de las TIC, capaces de actuar como motores del crecimiento de la economía mundial y moldear el período de despliegue, todavía les falta reconocer y desplegar su poder e influencia sobre el curso de los acontecimientos nacional y globalmente. Si en la cuarta oleada, el gerente de General Motors pudo decir que lo que era bueno para GM lo era también para Estados Unidos y a la inversa, hoy día las empresas globales de TIC podrían decir que lo que es bueno para ellas también lo es para la economía mundial. Pero hasta ahora no parecen cuestionar el liderazgo del mundo financiero ni buscar un lugar en la cima. En realidad, cualquiera sea su participación, el resultado se decidirá en el terreno político.

## **Conclusión: la naturaleza particular de las grandes burbujas tecnológicas y el desafío para las políticas**

En este artículo se ha señalado que no todas las burbujas son de la misma naturaleza. Hay un tipo particular de burbujas endógenas al proceso por el cual la economía y la sociedad asimilan cada gran oleada de cambio técnico. Estas son las grandes burbujas tecnológicas que tienden a ocurrir, en cada una de estas revoluciones, a mitad de camino de su difusión. El colapso de cada burbuja señala la necesidad de cambiar desde un período de instalación, en el que las nuevas tecnologías son probadas y la inversión es conducida por el capital financiero con objetivos de corto plazo, a un período de despliegue, en el que todas las condiciones están dispuestas para que los objetivos de largo plazo del capital productivo puedan guiar de nuevo las inversiones. Esta transición, en general, necesita acciones del gobierno para superar las consecuencias recesivas de la gran burbuja y permitir el cambio de una economía basada en la riqueza de papel hacia otra donde la producción, el empleo y la responsabilidad social ocupen una posición central, mientras un sector financiero competente y responsable usa su poder de innovación para obtener beneficios del éxito de la economía real.

También se ha señalado que la GBT de la revolución de la información y las comunicaciones se desarrolló en dos episodios: la manía de internet, de fines de la década de los noventa, que termina con el colapso del Nasdaq en el año 2000, y con la BEL de la década del dos mil, que culmina con la crisis financiera de 2007-2008. La primera burbuja estuvo basada en la innovación tecnológica, la segunda en la innovación financiera facilitada, acelerada y globalizada por las tecnologías de información y la internet.

Muchas circunstancias explican por qué las consecuencias del primer episodio no fueron suficientemente grandes como para exigir regulaciones y políticas orientadas a restringir los excesos financieros. Otras explican la gran liquidez que prevaleció durante el segundo episodio y los desequilibrios globales que lo intensificaron. Lo que se sostiene en este artículo es que, si bien las dos burbujas son fundamentalmente diferentes, también hay una continuidad esencial entre ellas, que lleva a esperar que las consecuencias típicas de las GBT ocurran después del colapso de la segunda.

Asimismo, se sugiere que es la atracción de las nuevas oportunidades la que genera las GBT, mientras que el empuje del crédito fácil es el que produce las BEL. La primera trae dinero al mercado en busca de la extraordinaria oportunidad de obtener beneficios, mostrada por los éxitos de las nuevas tecnologías; las otras buscan objetos de especulación para hacer que el dinero fácil produzca retornos mejores y más rápidos. Gracias a que ocurriera una secuencia de dos burbujas distintas pero que presentan continuidades en aspectos básicos, fue posible utilizar datos compatibles para el análisis de las similitudes y diferencias de los dos tipos de burbuja.

Se requiere llevar a cabo más investigaciones para entender cabalmente los procesos por los cuales se forman las GBT y las BEL en el sistema de mercado. Entre otras cosas, los resultados podrían ayudar a identificar mecanismos capaces de evitar los peores excesos y las consecuencias más dolorosas. Pero el énfasis no puede confinarse a lo económico. Tanto el cambio técnico como el institucional —incluida la innovación del sistema financiero y sus instrumentos— deberían ser parte del análisis. La respuesta institucional al actual colapso del sistema financiero y la recesión consiguiente deberían incluirse como una parte esencial de los objetos de estudio.

La implicación fundamental de la interpretación que aquí se presenta es que lo que enfrentamos no es simplemente una crisis financiera sino el final de un período y la necesidad de un cambio institucional en el contexto social y económico para permitir un crecimiento sostenido bajo este paradigma. Tanto la globalización como la prosperidad a escala nacional dependerán y serán moldeadas por las soluciones de largo plazo implementadas para enfrentar los desafíos impuestos por la recesión actual.

La transformación efectuada por la revolución de la información y las comunicaciones, durante el *Período de instalación*, ya le ha proporcionado a la economía mundial una innovación gigantesca y un potencial de crecimiento capaz de ser aprovechado por todos los sectores económicos en todas partes del planeta. Las restricciones ambientales, energéticas, de materiales y geopolíticas están entre los desafíos que guían la innovación tecnológica y organizacional, contribuyendo a cambiar los hábitos de consumo y los modelos de producción. Dichos cambios son especialmente compatibles con las trayectorias de innovación facilitadas por las TIC. La gran cantidad y variedad de inversiones requeridas van a abrir abundantes oportunidades de beneficio al mismo tiempo que aumentarán el empleo y los ingresos de porciones cada vez mayores de la población de todos los continentes.

La legitimidad del capitalismo descansa sobre su capacidad de convertir la búsqueda individual de ganancias en beneficios colectivos. Es posible que los movimientos pendulares de ir y venir entre instalación y despliegue, entre el control de las finanzas y el de la producción, entre un Estado *laissez faire* y un estado proactivo, entre el ingreso polarizado y uno más equitativo, y entre el individualismo irrestricto y la responsabilidad social sean inevitables en la economía de mercado. Quizás el sistema solo puede mantener su estabilidad enfatizando una u otra dirección según el momento. Actualmente, el continuar con el modelo del *laissez faire* se constituiría en un obstáculo al crecimiento tan grande como habría sido el mantener todos los impedimentos burocráticos del gobierno, cuando hubo que hacer el cambio para el período de instalación a partir de los años setenta.

La actual generación de líderes políticos y de negocios debe enfrentar la tarea de establecer un nuevo orden financiero y sacar al mundo de la recesión. Es crucial que

amplíen su lente e incluyan en el foco una tarea mucho mayor y de más valor: implementar el cambio estructural dentro de las naciones y en la economía mundial. Es posible que la sociedad civil, a través de sus nuevas organizaciones y redes de comunicación pueda tener un papel más destacado en esta oportunidad. La creación de condiciones favorables para generar una sociedad de información global sostenible es una tarea aún pendiente. Cuando se lleve a cabo, si efectivamente es realizada, ya no se medirán el crecimiento y la prosperidad por indicadores del mercado bursátil, sino por el verdadero PIB, el empleo y el bienestar, y por el ritmo del crecimiento global, así como por la reducción de la pobreza (y la violencia) dentro de cada país y en todo mundo.

### Referencias bibliográficas

Tal como se dijo al inicio, dentro del contexto interpretativo esbozado, el contexto histórico específico en el que las ideas se desarrollan y publican conlleva un significado importante. Por ello, siempre que fue posible, se indicó la fecha original de la publicación seguida de la fecha de la edición consultada.

**Arrighi, G.** (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins Of Our Times*. London, Verso.

**Blanchard, O. J.** y **M. W. Watson** (1982). «Bubbles, Rational Expectations and Financial Markets» *Nber Working Paper*, n° W0945.

**Buffett, W.** (2002). «Letter to investors», *Accionistas Berkshire Hathaway*, p. 1315. Consultado el 9 de julio de 2006 en <http://www.berkshirehathaway.com/letters/2002pdf>.

**Cassidy, J.** (2002). *Dot.Con: the greatest story ever sold*, London, Allen Lane/Penguin Press.

**Davis, L. E.** y **R. E. Gallman** (2001). *Evolving financial markets and international capital flows: Britain, the Americas and Australia 1865-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Deane, P.** (1968). «New estimates of gross national product for the United Kingdom, 1830-1914», *The Review of Income and Wealth*, serie 14, n° 2, pp. 95-112.

**Diba, B.** y **H. I. Grossman** (1988). «Explosive rational bubbles in stock prices?», *American Economic Review*, vol. 78, n° 3, June, pp. 520-30.

**Dore, R.** (2008). *Financialization of the global economy, Industrial and Corporate Change*, vol. 17, issue 6, pp. 1097-112.

**Dosi, G.** y **D. Lovalló** (1997). «Rational entrepreneurs or optimistic martyrs? Some considerations on technological regimes, corporate entries and the evolutionary role of decision biases», en R. Garud, P. Nayyar y Z. Shapira, eds., *Technological Innovation Oversights and Foresights*, pp. 236-63. Cambridge/New York, Cambridge University Press.

**Eichengreen, B.** y **K. Mitchener** ([2003] 2004). «The Great Depression as a credit boom gone wrong», *Research in Economic History*, n° 22, pp. 183-237.

**Freeman, C.** y **F. Louçã** (2001). *As Time goes by: from the Industrial Revolution to the Information Revolution*, Oxford, Oxford University Press.

**Freeman, C.** y **C. Perez** (1988). «Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior», en G. Dosi et al., eds., *Technical change and economic theory*, London & Nueva York, Columbia University Press and Pinter, pp. 38-66.

- Friedman, M.** (2005). «A Natural experiment in monetary policy covering three episodes of growth and decline in the economy and the stock market», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 4 (Autumn), pp. 145-150.
- Galbraith, J. K.** ([1990]1994). *A Short history of financial euphoria*, New York, Whittle-Penguin.
- Gompers, P. y J. Lerner** (2001). *The Money of invention: how venture capital creates new wealth*, Boston, Harvard Business School Press.
- Hayek, F.** ([1933]1939). *Price expectationns, monetary disturbances, and malinvestment, Profits, interest, and investment*, New York, Augustus M. Kelley.
- Hilferding, R.** ([1910]1981). *Finance capital: a study in the latest phase of capitalist development*, London, Routledge
- Hoover, H.** (Chairman). (1929). «Recent Economic Changes in the United States», Report of the Committee on Recent Economic Changes of the President's Conference on Unemployment. London, McGraw-Hill.
- Keynes, J. M.** (1936). *The General Theory of Employment, Interests and Money*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Kindleberger, C. P.** ([1978] 1996). *Manias, Panics and Crashes: a History of Financial Crises*, New York, John Wiley & Sons.
- Krippner, G. R.** (2005). «The financialization of the American economy», *Socio-Economic Review*, vol. 3, pp. 173-208.
- Minsky, H.** (1982). «The financial-instability hypothesis: capitalist processes and the behavior of the economy», en Kindleberger y Laffargue, eds. (1990) *Financial Crisis, Theory, History and Policy*, London, New York, Cambridge University Press, pp. 13-39.
- Mitchell, B.R.** (1964). «The coming of the railway and United Kingdom economic growth», *The Journal of Economic History*, vol. 24, n° 3 (september), pp. 315-36.
- Pastor, L. y Veronesi, P.** ([2004] 2006). «Was there a Nasdaq bubble in the late 1990s?», *Journal of Financial Economics*, vol. 81, n° 1, july, pp. 61-100, Elsevier.
- Pastor, L. y P. Veronesi** (2005). «Technological revolutions and stock prices», *Nber Publicación* n° 11876.
- Pérez, C.** ([2002] 2003). *Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages*, Cheltenham, Elgar.
- Perez, C.** (2007). «Finance and technical change: a long term view», en H. Hanusch y A. Pyka, eds., *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*, pp. 775-799, Cheltenham, Elgar.
- Philippon, T. y A. Reshef** (2009). «Wages and Human Capital in the U.S. Financial Industry, 1909-2006», *Nber Working Paper*, n° 14644.
- Pollins, H.** (1971). *Britain's Railways: an Industrial History*, Newton Abbot, U.K, David and Charles.
- Roach, Stephen** (2006). «Foro Económico Morgan Stanley», marzo 13 <http://www.morganstanley.com/views/gef/archive/2006/20060313Mon.html>
- Robledo, J.** (2006). «The Descent – interview with Nouriel Roubini», *New York Magazine*, September 24th.
- Schumpeter, J. A.** ([1911] 1962). *The Theory of economic development*, New York, Oxford University Press.
- Schumpeter, J. A.** ([1939]1982). *Business cycles* (2 vols.), Philadelphia, Porcupine Press.
- Shiller, R. J.** ([2000] 2001). *Irrational Exuberance*, Princeton and Oxford, Princeton University Press. P/E ratio data, consultado en octubre de 2007 en: [http://www.econ.yale.edu/~shiller/data/ie\\_data.xls](http://www.econ.yale.edu/~shiller/data/ie_data.xls)
- Shiller, R. J.** (2005). «What goes up (house prices) must come down», *LA Times*, April 7th.
- Soros, G.** (1998). *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, London, Little, Brown & Company.
- Soros, G.** (2008). *The New paradigm for Financial Markets*, New York, Public Affairs.

**Van Treeck, Till** (2009). «A synthetic, stock-flow consistent macroeconomic model of ‘financialisation’». *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, pp. 467-493.

**Von Mises, L.** ([1949]1998). *Human Action: A Treatise on Economics*. Irvington-on-Hudson, NY, The Foundation for Economic Education

**Ward, J. R.** (1974). *The Finance of canal building in eighteenth century England*, Oxford, Oxford University Press.



## La integración latinoamericana desde un enfoque de redes\*

Wilson Pérez-Oviedo\*\*  
John Cajas-Guijarro  
María Cristina Vallejo

pp. 39-72

### Resumen

Este artículo evalúa la posición de Latinoamérica en la red de comercio mundial entre 1992 y 2015, incluidas sus conexiones internas y con el resto del mundo. Esta evaluación confirma que dichos países constituyen una periferia comercial, es decir, muestran una alta dependencia de los flujos comerciales de los países centrales, especialmente Estados Unidos y China. Brasil y México sirven como subcentros: el primero para Sudamérica y el segundo para Centroamérica y el Caribe. A su vez, los esfuerzos de integración latinoamericanos (AP, Unasur, Alba, Caricom, Mercosur) muestran diferentes trayectorias en su cohesión, su equilibrio de comercio industrial intragrupo y en sus exportaciones primarias. Del estudio de las interrelaciones entre estas variables, se extraen conclusiones sobre el potencial de la integración regional.

### Palabras clave

Comercio global / Análisis de redes / Integración regional / Latinoamérica

### Abstract

This article evaluates the position of Latin America in the global trade network between 1992 and 2015, including its internal connections and those with the rest of the world. This evaluation confirms that those countries constitute a commercial periphery, that is, they show a high dependence on the trade flows of the central countries, especially the United States and China. Brazil and Mexico serve as sub-centers: the first for South America and the second for Central America and the Caribbean. In turn, Latin American integration efforts (AP, Unasur, Alba, Caricom, Mercosur) show different trajectories regarding their cohesion, their balance of intra-group industrial trade and their primary exports. From the study of the interrelationships among these variables, conclusions are drawn about the potential of regional integration.

### Key words

Global trade / Network analysis / Regional integration / Latin America

\* Este artículo forma parte de una línea de investigación sobre redes de comercio global desarrollada desde Flasco, Ecuador, por los autores. En particular, este artículo realiza un avance geográfico, temporal y metodológico respecto de publicaciones previas (Pérez-Oviedo y Cajas-Guijarro 2016; Pérez-Oviedo, Cajas-Guijarro y Vallejo 2018), con la primera aplicación de un índice de centralidad propuesto por Pérez-Oviedo y Cajas-Guijarro (2017), el mismo que permite realizar una lectura de la posición de dependencia de la región latinoamericana respecto de los países centrales en la red de comercio internacional global. Se agradece la asistencia de Francisco Venes, Renier Esteves, Anamary Maqueira y Elvia Rojas.

\*\* W. Pérez-Oviedo. Matemático, Máster en Economía y Máster en Arte. Profesor e investigador de Flasco Ecuador.

Correo-e: wperez@flasco.edu.ec

J.Cajas-Guijarro. Máster en Economía del Desarrollo. Profesor de la Universidad Central del Ecuador y doctorante en Economía del Desarrollo de Flasco Ecuador.

Correo-e: jcajasg@uce.edu.ec

M.C. Vallejo. Doctora en Economía del Desarrollo. Magíster en Economía Ecológica. Profesora e Investigadora de Flasco Ecuador. Becaria de la Fundación Carolina.

Correo-e: mcvallejo@flasco.edu.ec

## Introducción

Entre 1992 y 2015 se han dado importantes cambios en el comercio mundial, como la consolidación económica estadounidense –luego de caer el bloque soviético en 1991– o la expansión comercial china, con su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001. Latinoamérica ha sido afectada por estos cambios estructurales, sintiendo la fuerza gravitatoria china y del Asia-Pacífico en general, en dos formas: un boom favorable de precios de los *commodities* entre 2000-2012 (Jacks, 2013; Gruss, 2014) que incentivó a reprimarizar sus economías orientadas a la exportación; y la competencia china en la producción a gran escala de manufacturas con mano de obra barata. Así, la red de comercio internacional se ha modificado, posiblemente con otros centros y dependencias, y una nueva posición para Latinoamérica.

El presente estudio aborda la situación de los países latinoamericanos dentro del nuevo contexto mundial, encontrando que ninguno es un *centro*<sup>1</sup> (según la definición dada más adelante) de la red de comercio global. De hecho, estos países muestran enlaces relativamente débiles entre sí, pero al mismo tiempo enlaces fuertes y dependientes hacia los *centros* mundiales. Esto se cumple incluso para Brasil y México que, actuarían como «sub-centros» regionales. La inserción latinoamericana en la red global recibe la influencia de los esfuerzos de integración regional y subregional, cuya importancia o irrelevancia, éxito o fracaso modifican dicha red. Este trabajo también contribuye en evaluar estos procesos.

Como los indicadores tradicionales de redes son demasiado generales, su uso no resultó apropiado para este estudio. Por eso, el rol de los países latinoamericanos, en una red de comercio global que evoluciona, fue estudiado con indicadores diferentes (Pérez-Oviedo y Cajas-Guijarro, 2017). Estos indicadores estiman la importancia de un país (o de un grupo de países) en el comercio mundial, considerando tanto el tamaño de sus transacciones como su posición en la red global. Además, abordan la cohesión de los grupos regionales y su tipo de comercio, especialmente respecto a su composición primaria y no primaria. Como productos primarios se consideraron aquellos que poseen el menor nivel de tecnificación (Lall, 2000).

Con estos elementos, el documento se organiza de la siguiente forma: luego de esta introducción, la segunda sección revisa el estado del arte sobre el uso de teorías de redes al estudiar el comercio internacional, así como las evaluaciones empíricas de los esfuerzos de integración latinoamericana. La tercera sección menciona brevemente la metodología utilizada, junto con su intuición e interpretaciones. La cuarta sección estudia el rol de

<sup>1</sup>Aunque la distinción «centro-periferia» fue popularizada por autores como Prebisch (1949), al parecer sería Werner Sombart en su obra *Der Moderne Kapitalismus* (1902), uno de los primeros en distinguir entre «centro» y «periferia» en la economía mundial. Para una reseña del aporte latinoamericano al enfoque centro-periferia se recomienda el trabajo de Love (2011).

Latinoamérica en la red global de comercio. La quinta sección analiza los resultados de los esfuerzos de integración regionales. La sexta sección cierra con las principales conclusiones del trabajo.

## Estado del arte

### El comercio internacional desde el análisis de redes

El estudio del comercio internacional con teoría de redes no es reciente (Hilgerdt, 1942, 1943). Uno de los primeros intentos explícitos en este campo (Snyder y Kick, 1979) empleó un modelo de tres bloques: centro, semiperiferia y periferia, y cuatro tipos de redes internacionales: comercio, intervenciones militares, tratados internacionales e intercambios diplomáticos. La caracterización de los bloques —más geográfica que teórica— así como la operatividad de ponderaciones iguales a los cuatro tipos de redes en su análisis fueron muy criticados (Nemeth y Smith, 1985). Nemeth y Smith (1985) corrigieron algunos elementos, enfocándose solo en flujos de comercio internacional de mercancías, aportando una mejor conceptualización y medición en favor de las teorías del sistema-mundo y de la dependencia (Amin, 1974; Wallerstein, 1974).

El intercambio desigual también ha sido tratado desde la teoría de redes; por ejemplo, en el análisis de las asimetrías de los flujos comerciales de materias primas *versus* productos procesados en el intercambio entre tres bloques de países: centro, semiperiferia y periferia (Smith y White, 1992). Se identificó como característica estructural del intercambio global la preminencia en volumen de comercio de los países centrales, mientras que para los miembros de la periferia lo más probable era mantener relaciones comerciales con los centros —de los que históricamente han dependido— antes que entre sí, a pesar de la cercanía geográfica. Por otra parte, sobre el análisis de una red comercial no direccionada y ponderada, se argumenta que los países intensamente conectados funcionan como ejes del comercio internacional y se vinculan mejor con aquellos menos conectados que con sus similares (Fagiolo *et al.*, 2008).

Desde enfoques analíticos diferentes a la teoría de la dependencia (Garlaschelli y Loffredo, 2005; Kali y Reyes, 2007; Serrano *et al.*, 2007) se menciona que, entre las características centrales de las redes de comercio, se encuentran la existencia de una estructura fuertemente jerárquica, con alta heterogeneidad y con *libertad de escala* (*scale-free*); lo cual descartaría la existencia de «países representativos» en el comercio internacional, a partir de las propiedades topológicas de la red global.

Otras propiedades que suelen adjudicarse a las redes de comercio mundial son: 1) distribución de grados en ley potencial (*power law*); 2) propiedad de mundo pequeño; y 3) alto coeficiente de aglomeración (Serrano y Borguñá, 2003). Estas características surgirían porque la globalización y los avances tecnológicos —que permiten sortear las restricciones

geográficas o económicas— convierten al sistema de comercio en un complejo sistema autoorganizado.

Al evaluar las características económicas y estructurales del comercio global, también se suele identificar el «derrame» de efectos de un choque de demanda nominal. Por ejemplo, con China y Ucrania como epicentros de un choque de demanda, la mayoría de los países desarrollados pueden ser afectados e incluso amplificar los choques, mientras que los países de menores ingresos y los exportadores de petróleo tienden a bloquear los efectos de un choque (Kireyev y Leonidov, 2015).

En comparación a la literatura descrita, el presente trabajo contribuye al estudio del comercio internacional usando indicadores basados en un enfoque de redes ponderadas-direccionadas. El uso de tales indicadores presenta evidencia de una marcada asimetría en la red global de comercio, incluso contradiciendo el cumplimiento de una *ley potencial* y una *libertad de escala* en dicha red (es decir, hay países mucho más representativos que otros).<sup>2</sup> Tales asimetrías permiten identificar centros, subcentros y periferias sin necesidad de imponer criterios adicionales (por ejemplo, de cercanía geográfica). También se aporta con el estudio de «efectos derrame» para todo el mundo, con énfasis en Latinoamérica y en países centrales como Estados Unidos y China.

### **Evaluaciones empíricas de la integración comercial**

La globalización y regionalización también se han analizado desde un enfoque empírico de redes; por ejemplo, comparando las trayectorias del comercio de mercancías en 1959 y 1996 (Kim y Eui-Hang, 2002). Se ha llegado a inferir una mayor globalización del comercio mundial pues hay un importante incremento en la densidad de la red global, aunque esta transformación se concentraría en los países de estrato medio.<sup>3</sup> Asimismo, habría una regionalización (es decir, mayor aglomeración) explicable por la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales entre países geográficamente cercanos en los años noventa, incrementando significativamente la densidad y vínculos intrarregionales. No obstante, estos son procesos heterogéneos. Por una parte, Sudamérica, tal como Europa y Asia, se identifican significativamente regionalizadas desde 1959, mientras que otros grupos como África están a la zaga del proceso; Centroamérica y Norteamérica tampoco mostrarían clara evidencia de mayor regionalización (en el período de ese estudio). También hay diferencias entre los bloques más regionalizados. Por ejemplo, la regionalización sudamericana

<sup>2</sup> Los resultados de los respectivos tests de bondad de ajuste utilizados para refutar la existencia de una ley potencial pueden accederse solicitándolos a los autores.

<sup>3</sup> La densidad de la red se mide por el cociente entre el número total de vínculos observados (presencia de exportaciones o importaciones entre dos países) y el número de vínculos posibles.

se orientaría hacia adentro porque su densidad intrarregional crece más rápido que su densidad interregional; mientras que en Asia la regionalización estaría orientada hacia afuera.

También se han desarrollado modelos gravitacionales, con aplicaciones a diversas regiones, para determinar si los acuerdos regionales crean —o solo desvían— el comercio. Varios autores han aportado evidencia a favor de la capacidad creadora de comercio asociada a estos acuerdos. Se argumenta que los bloques comerciales europeos incrementaron su comercio durante 1960 y 1970 (Aitken, 1973; Bergstrand, 1985; Thursby J. y Thursby M., 1987). Trabajos posteriores encuentran evidencia de creación de comercio en los bloques asiáticos y norteamericanos desde 1970 hasta 1992 (Frankel y Wei, 1993, 1995; Frankel, 1997), mientras otros encuentran creación de comercio en Latinoamérica durante los años 1990 (Soloaga y Winters, 2001). Asimismo, algunos trabajos indican que los acuerdos comerciales regionales, en general, crean comercio (Rose, 2000; Feenstra, 2001; Frankel y Rose, 2002; Ghosh y Yamarik, 2004), aunque otros identifican poca evidencia de creación de comercio en 5 de 12 acuerdos analizados —incluyendo Mercosur— (Yamarik y Ghosh, 2006).

En comparación a estos trabajos, el presente artículo contribuye al estudio de la integración comercial usando teoría de redes, sin emplear modelos econométricos con especificaciones *ad hoc* (por ejemplo, modelos de gravitación). Más bien, se aprovecha la información de la propia estructura de red para conocer la evolución de los bloques comerciales, así como los beneficios y perjuicios de la integración en cada caso concreto, particularmente ligada a la evolución del comercio industrial intragrupo.

## Metodología

Este trabajo examina el rol de los países latinoamericanos en una red de comercio global que evoluciona en el período 1992-2015. Se estudia una red de 145 países, usando índices comparables en el tiempo y entre países. Se evalúa toda Latinoamérica, contribuyendo a la identificación de dinámicas complejas en la red de comercio en la región. Asimismo, aprovechando la información de la propia estructura de red, se estudia la evolución de los bloques comerciales, así como los beneficios y perjuicios de la integración en cada caso concreto, particularmente ligada a la evolución del comercio industrial intragrupo. En comparación a investigaciones anteriores (Pérez-Oviedo *et al.*, 2018), además de Sudamérica se analiza a Centroamérica y México, encontrando subcentros regionales y bloques con condiciones de integración muy desiguales.

Como, a nuestro criterio, los indicadores tradicionales en la teoría de redes (centralidad, aglomeración, grado, intermediación, etc.) son demasiado generales para evaluar al comercio internacional, se usa un enfoque diferente con la siguiente intuición: las exportaciones que hace un país le generan ingresos, los cuales incrementan su demanda agregada

y, por tanto, incrementan sus importaciones, pero esas importaciones crecientes equivalen a las exportaciones de otro país, el cual obtiene nuevos ingresos que incrementan su demanda agregada, y así se repite el proceso descrito, surgiendo un «efecto en cadena».

Bajo esta lógica, se puede obtener una «elasticidad ingreso» de un país respecto a otro, es decir, la tasa de cambio en el ingreso de un país ( $j$ ) cuando el ingreso de otro país ( $i$ ) crece 1 por ciento (denominado «índice de relevancia» de  $i$  en  $j$ ). Al aplicar esto para cada par de países, surge una matriz asimétrica de índices de relevancia que captura la importancia de cada país relativa a los otros. Tal matriz de elasticidades la obtenemos asumiendo dos elementos que se mantienen constantes durante la difusión del shock en el ingreso del país inicial ( $i$ ): a) la propensión a importar que tiene cada país por un incremento marginal de su ingreso (propensión marginal a importar); b) la distribución de las importaciones de cada país con respecto a los demás (distribución país-país de las importaciones). Cabe aclarar que, si bien estos elementos se asumen constantes durante la difusión de shocks, los mismos cambian de un año a otro (recogiendo los cambios estructurales vistos en el comercio internacional durante el período 1992-2015), variación que está recogida en los resultados que presentamos en este artículo. Dados tales elementos constantes, se estima el efecto que tiene un shock en el ingreso de un país sobre el ingreso de los demás

Este índice de relevancia muestra una sólida ventaja respecto a los típicos indicadores de comercio (como la participación de un país en las importaciones o exportaciones mundiales), porque abarca la estructura de la red global y la posición de cada país en esta red. Así, el comercio internacional se representa en una red dirigida y ponderada, compuesta por nodos con diferentes tamaños (PIB de cada país) y vínculos ponderados direccionados (flujos de pagos monetarios por importaciones).

Además del índice de relevancia, se emplean otros indicadores que mejoran la caracterización estructural de la red de comercio global: la cohesión de cada bloque comercial y una generalización del índice de Grubel y Lloyd (1975), para evaluar el balance de comercio industrial igualmente dentro de cada bloque.

El grado de cohesión comercial se obtiene comparando la magnitud de los índices de relevancia dentro del grupo con los índices de relevancia entre el grupo y el resto del mundo. A mayor relevancia entre los miembros de un bloque y menor relevancia con el exterior, se interpreta una mayor cohesión de dicho bloque.

Por su parte, el balance del comercio industrial se estima con el índice de Grubel y Lloyd (1975), quienes definieron el equilibrio del comercio industrial entre dos países como una situación donde los flujos comerciales manufactureros que ambos países intercambian son equivalentes. Para aplicar esta idea al caso de bloques, primero se calcula el índice de comercio intraindustrial entre un país del bloque y el resto de miembros agregados como otro país. Luego, se promedian los índices calculados de esa forma para todos los miembros

y ese promedio se considera como una medida del balance de comercio industrial dentro del grupo. Tal índice agregado intenta evaluar si la integración genera iguales beneficios para todos sus miembros en términos de incentivos para industrializar.

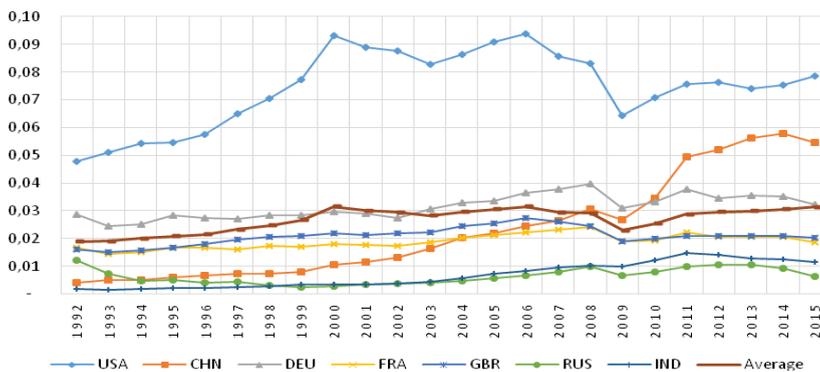
Estas medidas mejoran la comprensión de las condiciones de integración de los países en el mercado global. Además, dichos índices no requieren del uso de parámetros exógenos, sino que se asume una estructura de red estable conforme los choques se propagan. Los detalles metodológicos pueden encontrarse en el trabajo de Pérez-Oviedo y Cajas-Guijarro (2017).

### Latinoamérica y sus redes de comercio en un contexto global

Entre 1992 y 2015 la red de comercio global y el papel de Latinoamérica en dicha red han cambiado sustancialmente. En esta sección se analizan ambos cambios identificando los centros de comercio y su relación con la región. También se explora la red latinoamericana para identificar su posición y dimensión en un contexto global; para ello, se aplican los indicadores mencionados en la sección metodológica, junto con información georeferenciada de comercio (Simoes e Hidalgo, 2011; Feenstra *et al.*, 2005) y de ingresos (Naciones Unidas, 2015) para el período indicado.

Figura 1

#### Influencia (elasticidad) promedio de países selectos sobre el resto del mundo



Nota: "Average" recoge la media mundial.

Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Una primera característica de la red de comercio mundial es la consolidación de Estados Unidos como poder económico central, la menor influencia relativa de Alemania (y, en general, de Europa Occidental), el ascenso comercial de China —en especial desde

2001—, el debilitamiento de Japón y el surgimiento de India, Corea del Sur y otros países como potenciales centros. Los centros aumentaron su influencia sobre el resto del mundo, mientras que ningún país latinoamericano ni africano ha llegado a ser central.

Durante el período de análisis, Estados Unidos se mantiene como la economía más influyente en la red global de comercio. En 2015 su índice de relevancia en el resto del mundo alcanzó 0,078; es decir, si este país creció (o decreció) en 1 por ciento, la economía global habrá crecido (decrecido) en 0,078 por ciento (figura 1).

Durante los años noventa, la relevancia estadounidense fue creciente, probablemente como resultado del crecimiento acelerado de la productividad que experimentó desde 1994. Tal incremento pudo basarse en la denominada «Nueva Economía» (Castells, 2009) con la configuración de una sociedad de la información y del conocimiento que emergieron de la acelerada introducción, especialmente en ese país, de nuevas tecnologías de información y comunicación. Para Estados Unidos, el fin de esta etapa ocurre en el año 2000, coincidiendo con el estallido de la «burbuja de los *dot com*» de marzo de aquel año. Posteriormente, su influencia se estanca para caer drásticamente con la crisis internacional de 2008-2009. Desde entonces y hasta 2015, el país nuevamente incrementa su influencia mundial, pero sin recuperar los niveles observados antes de la crisis de 2009.

El segundo país más influyente en la etapa reciente es China. En 2015, su relevancia fue de 0,055 (figura 1), que contrasta con una influencia de apenas 0,011 en 2001. Desde las reformas pro-mercado impulsadas por Deng Xiaoping a partir de 1992, China dejó atrás a Japón, que era el referente económico asiático, y alcanzó un crecimiento impresionante que bordeó el 9 por ciento anual entre 1992-2000 y se mantuvo alto en años posteriores. Su ingreso a la OMC en 2001 confirió mayor importancia a sus exportaciones en su estrategia de crecimiento. En la siguiente sección se verá que estos elementos contribuyeron a que China devengara en un nuevo centro en la red global de comercio, junto con Estados Unidos y con fuerte influencia en Latinoamérica. No obstante, diversos aspectos podrían modificar este rol, como la desaceleración económica que ha reducido su demanda por productos primarios y la necesidad de dar mayor importancia a su demanda interna para fortalecer su economía.

Una segunda característica de la red global de comercio es la existencia de pocos países «centrales» y un número importante de países «periféricos». Esto se identifica al revisar el índice de influencia de un país sobre el resto del mundo. Por ejemplo, en 2015, apenas 3 países tuvieron una influencia mayor al promedio mundial: Estados Unidos, China y Alemania. Se representan estas relaciones a través de mapas, en los cuales, el tamaño y color de los nodos refleja al efecto promedio del país sobre el resto del mundo (más oscuro, mayor efecto), mientras que los enlaces reflejan la influencia (*elasticidad*) de un país sobre otro (véase mapa 1, que presenta elasticidades-links mayores a 0.04 puntos porcentuales usando una proyección acimutal equidistante).

Mapa 1a

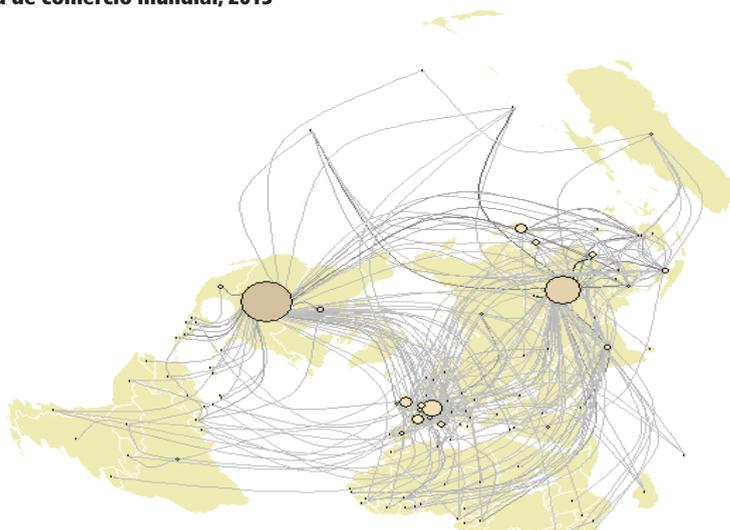
**Red de comercio mundial, 1992**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Mapa 1b

**Red de comercio mundial, 2015**

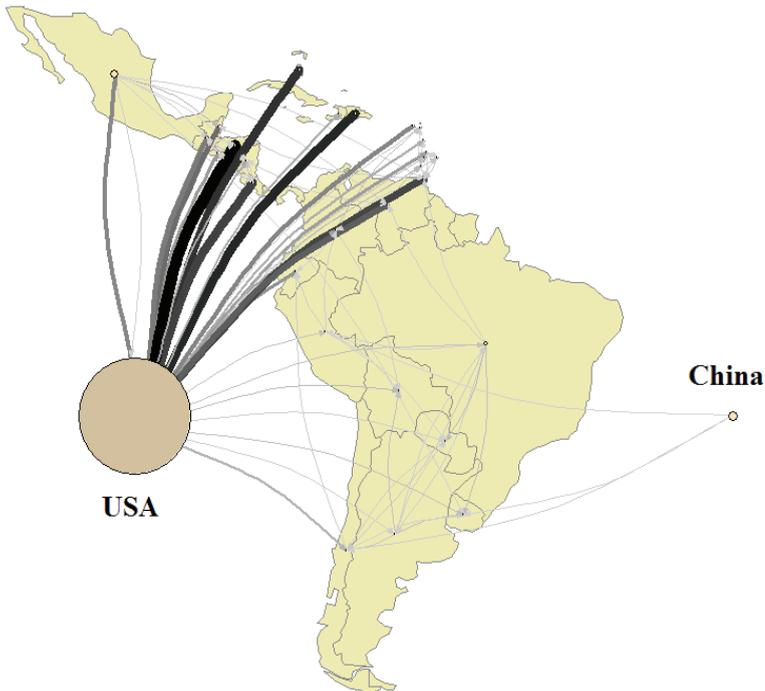


Fuente: Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Después de Estados Unidos y China, otro centro global es Alemania. En 2015, su crecimiento en 1 por ciento se tradujo en un crecimiento promedio en el ingreso del resto del mundo de 0,032 por ciento, con una posición relativamente estable en el período de análisis. La influencia global de otros países ha crecido (por ejemplo, Rusia, India, Corea del Sur, Singapur), pero muy por detrás de Estados Unidos, China y Alemania. Por su parte, Latinoamérica y África no poseen centros mundiales; sus países se pueden considerar «periféricos». Respecto a la red Latinoamericana y su vínculo con los centros mundiales (véase mapa 2, donde se presentan links con elasticidades mayores a 0.005 puntos porcentuales), Estados Unidos muestra la mayor influencia, indisputada en los últimos años en México y Centroamérica, aunque en Sudamérica China compite con su influencia regional.

Mapa 2a

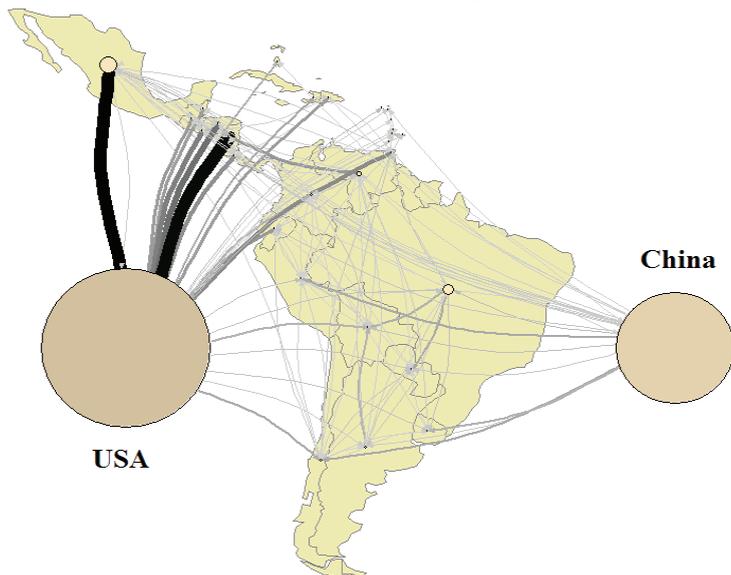
### Red de comercio en América Latina y los centros globales, 1992



Fuente: Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Mapa 2b

**Red de comercio en América Latina y los centros globales, 2015**



Mapa 3a

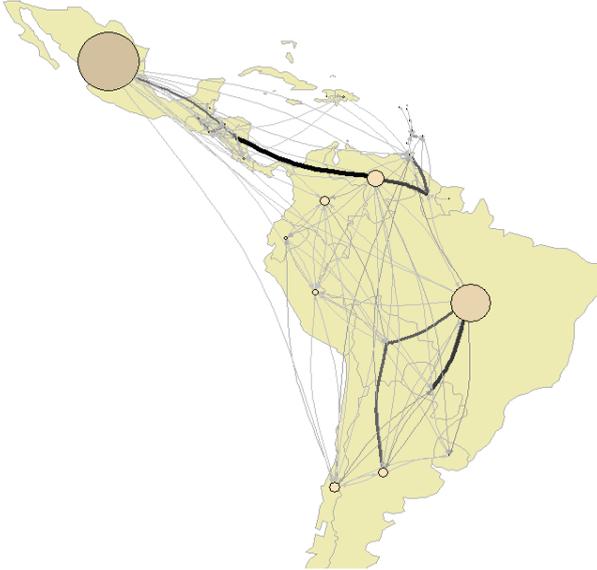
**Red de comercio en América Latina y subcentros, 1992**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Mapa 3b

**Red de comercio en América Latina y sub-centros, 2015**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Elaboración propia.

Así, mientras en 1992 Estados Unidos era el país más influyente en toda Sudamérica, para 2015 este centro se mantiene como la principal influencia para Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela; en cambio China posee mayor influencia en Brasil, Chile, Perú y Uruguay (tabla 1).

Respecto a México y Centroamérica, la influencia estadounidense ha crecido, superando en 1992 y en 2015 con creces a China, que mantiene escasa relevancia en la región, excepto por incrementos en México y Costa Rica, dos únicos países de esta área que mantienen relaciones diplomáticas con el gigante asiático (Costa Rica y China pusieron en vigencia un TLC recién en 2011).

México cumple el papel de subcentro para Centroamérica, con especial relevancia sobre Nicaragua y Honduras. Sin embargo, este país tiene una fuerte asimetría con los centros mundiales, sobre todo frente a Estados Unidos donde su influencia es mínima.

De forma similar, la relación de Brasil con China y Estados Unidos es asimétrica. Recibe influencia de ambos países, mientras que su influencia sobre ellos también es mínima. A su vez, Brasil es muy importante comercialmente para Sudamérica, particularmente para Argentina, Bolivia y Paraguay. A pesar de los problemas económicos y políticos por los que ha atravesado Brasil en época reciente, los cuales habrían debilitado su posición en la red

de comercio global, aún posee supremacía en la región, adquiriendo de forma similar a México el papel de subcentro (mapas 3a y 3b, y tabla 2). En cambio, Argentina, país que pudo considerarse en décadas pasadas como posible subcentro, perdió su importancia regional en años recientes. Este aspecto coincide con lo expuesto por Schenoni, quien señala refiriéndose a Brasil: «[...] El paso de una histórica bipolaridad argentino-brasileña a su actual primacía [...] podemos concluir que para el segundo lustro de los años 80 el subsistema sudamericano se había tornado unipolar, ya que el poder regional de Brasil era más del triple que el argentino» (Schenoni, 2014:141).

Tabla 1

**Influencia de Estados Unidos y China en Latinoamérica**

País de América Latina	1992			2015		
	Efecto EEUU	Efecto China	Diferencia	Efecto EEUU	Efecto China	Diferencia
	México	0,13313	0,00079	0,13234	0,37073	0,02511
Guatemala	0,15513	0,00052	0,15461	0,11209	0,01337	0,09872
Repúb. Dominicana	0,28291	0,00066	0,28225	0,10562	0,01003	0,09559
Costa Rica	0,24609	0,00110	0,24499	0,13641	0,02765	0,10876
Honduras	0,33260	0,00136	0,33124	0,19149	0,01005	0,18144
El Salvador	0,09876	0,00035	0,09841	0,16681	0,01175	0,15506
Trinidad y Tobago	0,23948	0,00128	0,23820	0,13936	0,01474	0,12462
Nicaragua	0,07391	0,00063	0,07327	0,36222	0,01896	0,34326
Bahamas	0,26828	0,00176	0,26652	0,06674	0,00694	0,05980
Haití	0,06359	0,00018	0,06341	0,08006	0,00354	0,07652
Argentina	0,01061	0,00109	0,00952	0,01891	0,01665	0,00226
Bolivia	0,04317	0,00045	0,04272	0,06110	0,04042	0,02069
Brasil	0,03209	0,00179	0,03030	0,03184	0,04877	-0,01694
Chile	0,06042	0,00959	0,05083	0,07615	0,08240	-0,00625
Colombia	0,08879	0,00105	0,08775	0,06723	0,01387	0,05337
Ecuador	0,11571	0,00113	0,11457	0,11733	0,03012	0,08720
Paraguay	0,01214	0,00354	0,00860	0,02816	0,02338	0,00479
Perú	0,03421	0,00800	0,02620	0,04108	0,08513	-0,04404
Uruguay	0,03586	0,00751	0,02835	0,03153	0,06761	-0,03608
Venezuela	0,20040	0,00097	0,19943	0,02872	0,01403	0,01469

Nota: puntos porcentuales por cambio de uno por ciento en ingreso de Estados Unidos y China, respectivamente.  
Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Tabla 2

### Influencia de Brasil y México en Latinoamérica

País de	1992			2015		
	Efecto Brasil	Efecto México	Diferencia	Efecto Brasil	Efecto México	Diferencia
México	0,00262	-		0,00757	-	
Guatemala	0,00045	0,00932	-0,00888	0,00161	0,01189	-0,01028
Repúb. Dominicana	0,00103	0,00279	-0,00176	0,00114	0,00325	-0,00212
Costa Rica	0,00100	0,00386	-0,00286	0,00270	0,01291	-0,01021
Honduras	0,00095	0,00495	-0,00400	0,00188	0,01659	-0,01471
El Salvador	0,00029	0,00353	-0,00325	0,00132	0,00960	-0,00828
Trinidad y Tobago	0,00762	0,00827	-0,00066	0,03933	0,01075	0,02858
Nicaragua	0,00042	0,00651	-0,00609	0,00254	0,05956	-0,05702
Bahamas	0,00093	0,00466	-0,00373	0,00114	0,00151	-0,00037
Haití	0,00016	0,00065	-0,00049	0,00044	0,00279	-0,00235
Argentina	0,01055	0,00092	0,00963	0,03095	0,00301	0,02794
Bolivia	0,00380	0,00304	0,00076	0,06922	0,00336	0,06586
Brasil	-	0,00351		-	0,00415	
Chile	0,02022	0,00334	0,01688	0,02565	0,01026	0,01539
Colombia	0,00291	0,00250	0,00041	0,00803	0,00541	0,00262
Ecuador	0,00212	0,00289	-0,00078	0,00400	0,00376	0,00024
Paraguay	0,04566	0,00073	0,04493	0,08775	0,00747	0,08028
Perú	0,00799	0,00426	0,00373	0,01164	0,00604	0,00561
Uruguay	0,03995	0,00676	0,03319	0,03978	0,00856	0,03122
Venezuela	0,00917	0,00509	0,00408	0,00084	0,00081	0,00004

Nota: puntos porcentuales por cambio de uno por ciento en ingreso de Brasil y México, respectivamente.

Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

En conclusión, la estructura actual del comercio mundial coloca a Latinoamérica en la periferia del núcleo global (compuesto esencialmente por Estados Unidos y China). Esto concuerda con la clásica estructura donde los países periféricos dependen fuertemente de los centros, mientras mantienen escasa relación comercial entre sí a pesar de su cercanía geográfica (Smith y White, 1992). Además, pocas economías regionales se disputan el rol de sub-centros, pero en su relación con los centros globales mantienen una dependencia estructural.

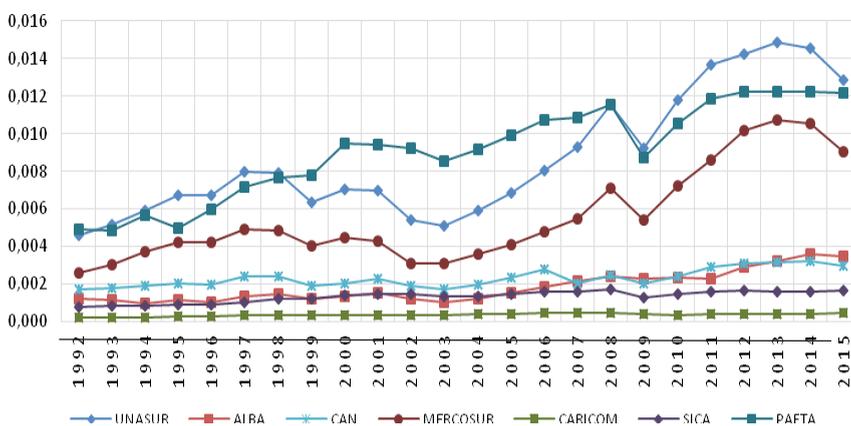
### Estructuras de integración latinoamericana

A pesar de ser una constante en la retórica política e incluso académica, la integración de los países al sur del Río Bravo está aún pendiente. Para evaluar los intentos de integración

Latinoamericana existentes, se examinan siete procesos subregionales: CAN (Comunidad Andina), Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), Mercosur (Mercado Común del Sur), Caricom (Comunidad del Caribe), Sica (Sistema de la Integración Centroamericana), y AP (Alianza del Pacífico).<sup>4</sup> Estos procesos se compararan con Nafta,<sup>5</sup> Cafta,<sup>6</sup> Asean,<sup>7</sup> Unión Africana<sup>8</sup> y Unión Europea.<sup>9</sup>

Figura 2

**Relevancia de los bloques regionales en la red global de comercio**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Cabe anotar que, para efectos de comparabilidad, Alba y Unasur se analizan para todo el período de estudio, aunque estos bloques se conformaron en 2004 y 2011, respectivamente. De hecho, se han identificado tendencias históricas que parecen mantenerse incluso antes de la conformación oficial de dichos bloques.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Si bien hay varios bloques latinoamericanos que pudieron incluirse en el análisis (como la Asociación Latinoamericana de Integración o el Mercado Común Centroamericano), consideramos que los utilizados son suficientes para adquirir una visión general de la integración regional. Queda como trabajo futuro un estudio más exhaustivo que, además de incluir más bloques, también evalúe el potencial de otros nuevos.

<sup>5</sup> Nafta: Tratado de Libre Comercio de América del Norte e incluye a Canadá, Estados Unidos y México, que integró en un área de libre comercio a estos tres países desde 1994, cuando fue puesto en vigencia.

<sup>6</sup> Cafta: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

<sup>7</sup> Asean: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, creada en 1967 y compuesta por Malasia, Indonesia, Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos, Myanmar, Singapur, Tailandia y Filipinas.

<sup>8</sup> Unión Africana: unión formada por 54 estados africanos desde el año 2001. Incluye a prácticamente todos los países del continente africano excepto Marruecos.

<sup>9</sup> La Unión Europea es una organización internacional que integra a 28 estados europeos desde 1993.

<sup>10</sup> Si bien Alba y Unasur son bloques cuya conformación posee objetivos que trascienden las relaciones comerciales, los hemos incluido en el análisis con fines comparativos y para reconocer hasta qué punto una integración de carácter más política contribuyó a la integración comercial.

El análisis de cada grupo comercial se complementa con un breve contexto de su origen e historia en el marco de su integración a la red de comercio global.

### **Esfuerzos de integración regional, su relevancia global y su vulnerabilidad ante choques externos**

- *La Comunidad Andina (CAN)* se creó en 1969 con el Acuerdo de Cartagena, enfocado en la integración y cooperación entre los países andinos. Actualmente se constituye por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.<sup>11</sup> Su relevancia en la red de comercio global es muy baja y fluctúa entre 0,002 y 0,003 puntos porcentuales entre 1992-2015 (figura 2).

En los años noventa se introdujeron varias transformaciones para replantear la inserción del bloque al mercado mundial, basada originalmente en la ambiciosa propuesta integracionista de 1969, marcada por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la consolidación de un mercado común unificado. Se introdujeron políticas de liberalización comercial, privatización de empresas estatales, apertura a capitales extranjeros y liberalización financiera (González Arana, 1999). No obstante, en los años noventa se registró un pobre desempeño del bloque, aunque el arancel externo común introducido en 1995 fue clave para sostener el comercio intrarregional.

Por otro lado, se calcula para el período de estudio el efecto de la economía global en el bloque andino, que ha sido relativamente alto en contraste al efecto inverso que se analiza al principio, fluctuando entre 0,02 y 0,03 puntos porcentuales (figura 3). Aquí el indicador de relevancia (del resto del mundo sobre cada bloque) puede interpretarse como el grado de vulnerabilidad del grupo comercial frente a los otros países, pues mide la variación del ingreso de un bloque debido a una variación de uno por ciento en el ingreso del resto del mundo.<sup>12</sup>

Tal combinación de baja influencia y una vulnerabilidad relativamente alta frente a los choques externos evidencia una posición débil de un bloque que, de a poco, se desintegra: el futuro de la CAN es incierto. Por un lado, algunos miembros han firmado individualmente tratados de libre comercio: Colombia y Perú con Estado Unidos, la Unión Europea, Canadá; aparte de Colombia con México, Perú con China, entre otros. Además, Venezuela dejó la CAN en 2006 y se convirtió en miembro pleno del Mercosur en 2012, mientras que Bolivia (aún miembro de la CAN) concretó su ingreso al Mercosur en 2016. Asimismo,

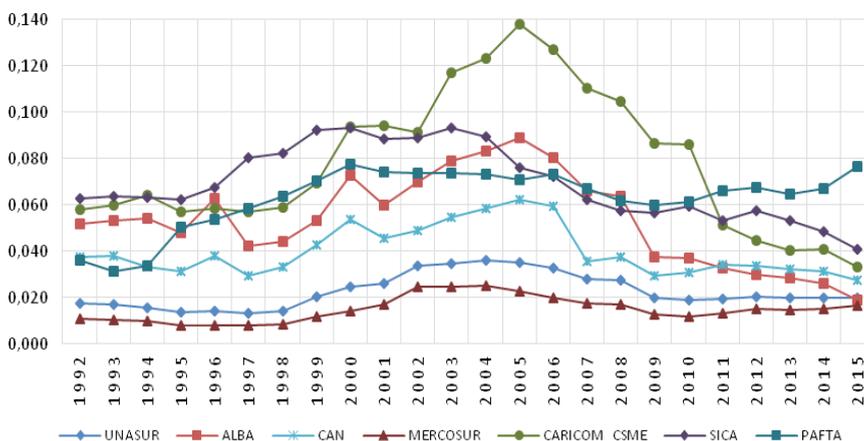
<sup>11</sup> En 2006, Venezuela anunció formalmente su intención de salir de la CAN. Desde entonces el país pasó por una transición de cinco años hasta completar su salida en 2011. Dada esta situación particular dentro del bloque, se decidió retirar a Venezuela en la estimación de los indicadores de la CAN desde 2007.

<sup>12</sup> La relevancia y la vulnerabilidad de un bloque respecto a la red de comercio mundial no pueden verse, aisladamente, como indicadores de fortaleza o debilidad. En su lugar, usamos la combinación de ambos en ese sentido: una elevada relevancia y baja vulnerabilidad la tomamos como reflejo de un bloque fuerte, mientras que un bloque débil mostraría baja relevancia y elevada vulnerabilidad.

Ecuador se adhirió al tratado de Perú y Colombia con la UE, y es miembro, junto con Bolivia y Venezuela, de Alba. Se añade a esto la incomodidad del Ecuador por su economía dolarizada en condición de desventaja frente a Colombia y Perú, en capacidad de manejar su política cambiaria.

Figura 3

**Vulnerabilidad de los bloques regionales en la red global de comercio**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

- *Mercosur*, integrado desde 1991 por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, y, más recientemente, por Venezuela (2012)<sup>13</sup> y Bolivia (2016), buscó conformar un área de libre comercio entre sus miembros. En la red de comercio global, Mercosur se muestra como el tercer bloque latinoamericano de mayor influencia –después de AP y Unasur.

El indicador de relevancia en la economía mundial es bajo para Mercosur, aunque se incrementa de forma continua de 0,002 en 1992 a 0,007 en 2008 (figura 2). Sin embargo, este proceso fue menos estable durante la liberalización económica y comercial de los años noventa. Por otro lado, las crisis cambiarias en Brasil y Argentina, hacia finales de los noventa e inicios del nuevo milenio también debilitaron el comercio subregional (Caetano, 2011). Por eso, algunos miembros han presionado para que se les permita emprender iniciativas

<sup>13</sup> Mercosur incorpora a Venezuela desde 2012, al oficializarse el ingreso luego de completar su salida de la CAN. Su participación se suspendería a fines de 2016, de modo que consideramos adecuado incluir al país dentro del Mercosur en el periodo 2012-2015.

comerciales bilaterales (prohibidas para los miembros del bloque). No obstante, el grupo regional ha ganado relevancia en la red global de comercio. Tras superar el impacto inicial de la crisis internacional de 2008-2009, se calcula que su índice pasó de 0,005 a 0,009 entre 2009 y 2015, aunque empezó nuevamente a declinar desde 2014 (figura 2), como reflejo de la crisis económica y política por la que atraviesan sus miembros más importantes. Tal crisis ha debilitado el comercio intraregional, particularmente entre Argentina y Brasil. De hecho, el triunfo electoral de Mauricio Macri en Argentina en 2015 así como la destitución de Dilma Rousseff en Brasil en 2016 pudieron marcar el fin de una era política del Mercosur. En términos de integración, estos eventos han retrasado la conformación de una unión aduanera y han dilatado por varios años más la aplicación de exenciones para definir una tarifa externa común.

Por otro lado, Mercosur es el bloque latinoamericano con menor vulnerabilidad relativa. Su índice fue de 0,011 en 1992 (figura 3), disminuyendo durante el boom de los *commodities*, al pasar de 0,024 a 0,013 entre 2003 y 2009. No obstante, durante el último periodo, nuevamente su vulnerabilidad se incrementa hasta alcanzar 0,016 en 2015 (figura 3).

- *La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba)* (creada en 2004 y conformada actualmente por Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela) mantiene una trayectoria similar a la CAN, en cuanto a su relevancia en la red de comercio global, con un índice que fluctúa entre 0,001 en 2004 y 0,003 en 2015 (figura 2). En ambos casos, hay una débil posición en la red comercial, que combina una baja influencia sobre el mundo, menor incluso que la CAN, y una vulnerabilidad más elevada que Mercosur, Unasur y CAN. La vulnerabilidad de este bloque pasó de 0,052 en 1992 a 0,089 en 2005 (su punto más alto). El impulso del boom de los *commodities*, quizá contribuyó aquí también a que entre 2006 y 2015 disminuya la vulnerabilidad de Alba hasta 0,019 (figura 3).

Al evaluar la Alba cabe considerar que, a diferencia de otros procesos de integración, esta no se ajusta a la liberalización comercial, sino que la cuestiona y busca alternativas. Entre ellas están los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), propuestos como «[...] instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países, destinados a beneficiar a los pueblos» ([www.alba-tcp.org](http://www.alba-tcp.org)). Es decir, la Alba se configuró con fines políticos más que comerciales, de modo que su evaluación quizá necesite —además de los indicadores aquí planteados— de un estudio político más amplio. De todas formas, se caracterizará mejor la condición deteriorada de Alba (y también de CAN), en la siguiente sección, usando indicadores adicionales.

- *La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur)* es probablemente uno de los proyectos más amplios de integración latinoamericana, que pretendió englobar y aprender de las

experiencias de CAN, Alba y Mercosur. Entró en vigor en 2011, siendo sus miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Su finalidad no fue solo comercial, sino también política, económica, social, cultural y de seguridad. Amplios consensos y agendas multidimensionales promovieron su actividad inicial. No obstante, los problemas económicos fundamentales, como «las asimetrías económicas y comerciales entre los países miembros (por ejemplo, las naciones pequeñas frente al gigante brasileño), y las vías para lograr una convergencia», se relegaron y Unasur se convirtió en «una mesa de diálogo y coordinación presidencial» (Gudynas, 2010:1).

La influencia en la red global de Unasur indica una posición consolidada como uno de los principales bloques latinoamericanos, bajo el liderazgo unipolar de Brasil, y altamente correlacionada con la dinámica del Mercosur. Desde su creación, su índice de relevancia muestra un ligero aumento desde 0,014 en 2011 hasta 0,015 en 2013 (figura 2). Sin embargo, entre 2014-2015, el bloque se ha debilitado, llegando a una influencia de 0,013 puntos. Esta trayectoria de aumento-disminución podría explicarse por el clima poco favorable para el comercio global de productos primarios, tras el fin del ciclo de los *commodities* y por la reciente crisis brasileña. Este bloque, además, evidencia una baja vulnerabilidad ante shocks en el resto del mundo, con un efecto estable entre 2011 y 2015, en alrededor de 0,02 (figura 3).

- *La Alianza del Pacífico* (AP) es un bloque conformado en 2011 por Chile, Perú, Colombia y México, las economías latinoamericanas más grandes de la Costa del Pacífico. Sus objetivos centrales son establecer un área de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, e impulsar el crecimiento económico de sus miembros. Para ello, busca enfatizar los vínculos con la región Asia-Pacífico. Esta estrategia lograría un agrupamiento «pragmático en lo político, abierto en lo comercial, liberal en lo financiero y más funcional a los intereses de Estados Unidos en lo geopolítico» (Turzi, 2014: 79). Quizá por ello, este es uno de los bloques latinoamericanos de mayor relevancia en la red de comercio internacional, incidencia que entre 2011 y 2015 se mantuvo relativamente estable en 0,012, superior al Mercosur, pero inferior a Unasur (figura 2). Este efecto, sin embargo, es contrarrestado por una elevada vulnerabilidad ante las fluctuaciones externas. En época reciente, este bloque se torna progresivamente más sensible, incluso más que los demás bloques latinoamericanos. Se calcula que el efecto pasa de 0,066 a 0,076 entre 2011 y 2015 (figura 3).

- *La Comunidad del Caribe* (Caricom) agrupa a 15 países y entró en vigor desde 1973 buscando la integración económica, la coordinación de la política exterior, el desarrollo humano y social, y la seguridad. No obstante, es un proceso escasamente consolidado que no coordina políticas que sostengan la integración caribeña, sin observar ni siquiera resultados comerciales entre sus miembros (Romero, 2013). Tal situación permitiría entender por qué Caricom es el bloque latinoamericano con la menor influencia sobre el mundo entre 1992-2015 de apenas 0,0002 y 0,0004 puntos (figura 2). En términos de vulnerabilidad,

el Caricom es —con amplio margen— el más sensible de los bloques latinoamericanos a los choques externos entre 2000 y 2010. En 2005 habría alcanzado el nivel máximo de la región, con una fluctuación de su ingreso de 0.138 por ciento ante el aumento de 1 por ciento en el ingreso global (figura 3).

- *El Sistema de la Integración Centroamericana (Sica)* fue constituido en 1991 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, con posteriores adhesiones de Belice (2000) y República Dominicana (2013). Este bloque, más que promover comercialmente a sus miembros, se fundamenta en consolidar principios democráticos, dado que la historia de esta región fue marcada por crisis políticas y conflictos armados. Sica, sin embargo, no se ha consolidado y poseería «varias debilidades» incluso en el planteamiento de objetivos (Caldentey, 2014: 30). Tales debilidades parecen expresarse en la baja influencia del bloque sobre el mundo, la cual es de las más bajas entre los bloques latinoamericanos, solo en mejor posición que Caricom, y fluctúa entre 0,0007 y 0,0016 durante el período de estudio (figura 2). La escasa relevancia se combina con una vulnerabilidad relativamente alta del bloque centroamericano que, junto a la Alianza del Pacífico, es el segundo más vulnerable en Latinoamérica, luego de Caricom, con un índice de 0,041 en 2015, mucho mayor a todos los bloques sudamericanos (figura 3).

### **Influencia de los centros globales en los bloques latinoamericanos**

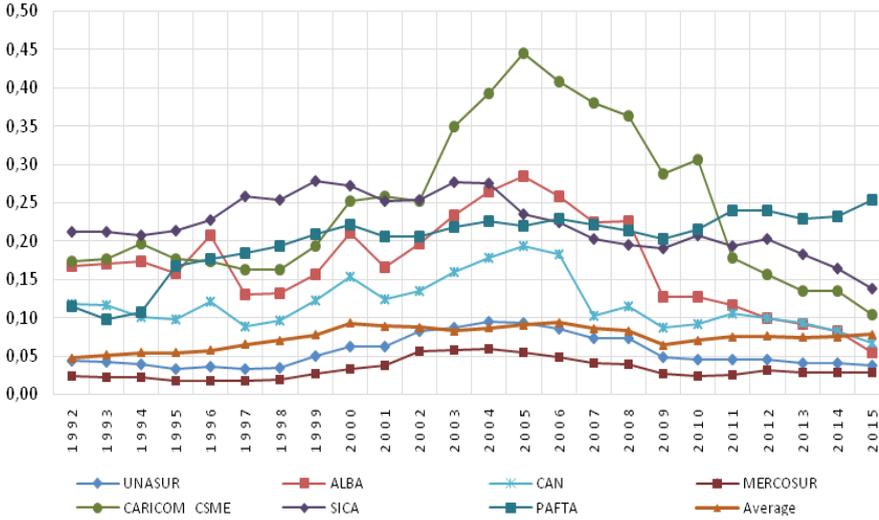
Ahora se analizará el cambio en el ingreso agregado de cada bloque latinoamericano provocado por un cambio de un 1 por ciento en el ingreso de cada centro mundial. Conforme nuestros resultados, la fuerte influencia estadounidense en los bloques latinoamericanos se debilita desde 2006, excepto en la Alianza del Pacífico (figura 4).

Tal condición es relativamente favorable para los bloques latinoamericanos porque implicaría una menor vulnerabilidad frente a los choques en Estados Unidos, su principal socio comercial en la mayoría de casos. Es interesante observar cómo en el Alba, a pesar de su discurso antiestadounidense, existe una mayor vulnerabilidad ante choques de ingresos en Estados Unidos, en relación al promedio regional o incluso a la CAN, durante gran parte del período estudiado.

Por otra parte, la influencia promedio de China crece vertiginosamente desde 2001 (cuando se adhirió a la OMC). Se trata de un crecimiento relativamente homogéneo reflejado en todos los bloques latinoamericanos, explicable por una estrategia china de aproximación a la región, independiente de cualquier afinidad ideológica.

Figura 4

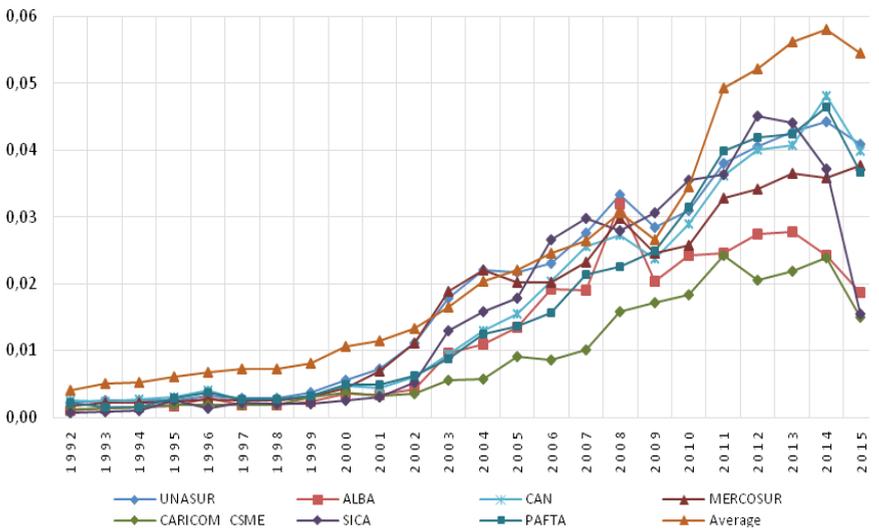
**Influencia de Estados Unidos en los bloques latinoamericanos**



Nota: el average mide el efecto promedio de Estados Unidos sobre el mundo.  
Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Figura 5

**Influencia de China en los bloques latinoamericanos**



Nota: el average mide el efecto promedio de Estados Unidos sobre el mundo.  
Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Esta estrategia, sin embargo, tuvo un revés en 2015 —excepto en Mercosur— quizá por la desaceleración económica china. No obstante, como ya se mencionó antes, la influencia china aún no es comparable con la estadounidense, respecto a los bloques de integración. Entre 1992-2015, la primera fluctuó entre 0,015 y 0,054 (figura 5) y la segunda entre 0,029 y 0,253 (figura 4). La trayectoria creciente de este indicador sobre todos los bloques latinoamericanos muestra, además, que estos grupos son cada vez más vulnerables ante una crisis en el gigante asiático.

### **Evaluando la integración latinoamericana**

En esta sección se analizará el éxito de la integración latinoamericana usando dos índices: uno de cohesión al interior de cada bloque comercial y otro de balance comercial industrial/no-primario dentro de cada grupo. Ambos indicadores se comparan con el porcentaje de exportaciones de productos primarios respecto al total para evaluar los procesos de integración regionales en términos de industrialización.

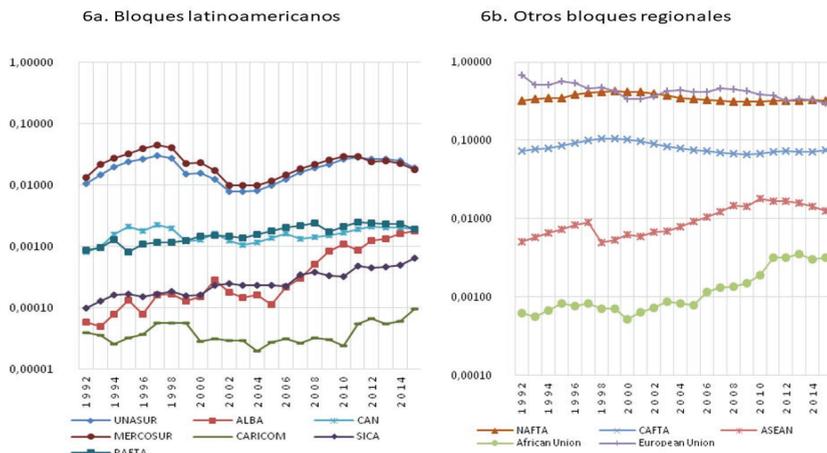
Nuestros resultados identifican cuatro grados de cohesión en los bloques latinoamericanos (figura 6a). Por una parte, Mercosur, seguido muy de cerca por Unasur, muestran los niveles de cohesión más altos de la región, con una mayor fortaleza en las interacciones comerciales intragrupo, particularmente en los años noventa, durante la liberalización comercial. Entre 2004-2011 la cohesión también muestra un desempeño favorable, aunque no llega a los niveles de la etapa previa y tampoco logra sostenerse para el resto del período de estudio.

Un grado medio de cohesión intragrupo se registra en la CAN y en la Alianza del Pacífico, aunque con una trayectoria no monótona. Con una cohesión baja se identifica al Alba y al Sica, aunque el Alba muestra un crecimiento muy dinámico después de 2005 en su cohesión interna, que lo ubica hacia el final del período cerca a los bloques de cohesión intermedia. Este resultado en el Alba es interesante pues indicaría que este bloque combina una fortalecida interacción entre sus miembros y una débil interacción con el exterior. Por otro lado, con una cohesión muy baja se encuentra solitariamente Caricom, cuya trayectoria altamente inestable refleja que las interacciones comerciales entre sus miembros no logran consolidarse.

Finalmente, cabe indicar que todos los bloques latinoamericanos presentan una cohesión intragrupo mucho menor que otros bloques del mundo como la Unión Europea (con un declive importante entre 1992-2015) y el Nafta (estable). Por su parte, Mercosur tiene una cohesión similar a la de Asean, mientras el resto de bloques latinoamericanos presentan un comportamiento similar a la Unión Africana (figura 6b).

Figura 6

**Grado de cohesión en los bloques latinoamericanos**



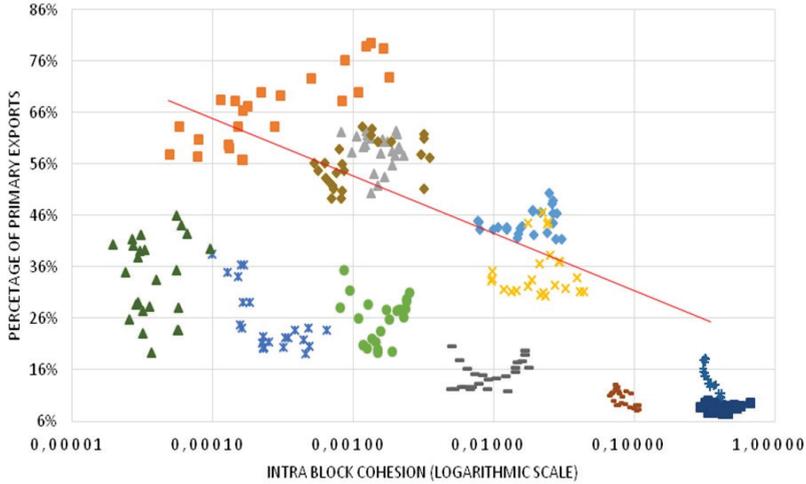
Nota: escala logarítmica utilizada para identificar grupos de baja cohesión.  
Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Cuando se contrastan la cohesión de los bloques regionales con el porcentaje de exportaciones primarias se identifica una correlación negativa (figura 7). Esto significaría que, en los bloques especializados en exportaciones primarias, sus miembros tienden a interactuar más con países fuera del bloque, particularmente con países manufactureros, reduciéndose la cohesión interna. En cambio, en aquellos bloques con altas exportaciones industrializadas (o bajo porcentaje de exportaciones primarias), sus miembros tienden a interactuar más entre sí e intercambiar productos manufacturados, reforzándose su cohesión interna.

En Latinoamérica, Mercosur es el bloque más cohesionado y muestra menos del 50 por ciento de exportaciones primarias, mientras que Unasur muestra una posición similar (posiblemente como reflejo de la elevada importancia del Mercosur en Sudamérica). Estos bloques latinoamericanos muestran una posición cercana a la de Asean solo en términos de la cohesión intrabloque porque el grupo asiático tiene un nivel muy inferior de exportaciones primarias. Por su parte, AP muestra una cohesión media con bajo nivel de exportaciones primarias, en una posición similar a la de Asean, aunque el grupo asiático tiene mayor cohesión.

Figura 7

**Cohesión intrabloque versus porcentaje de exportaciones primarias**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Otro grupo de análisis lo componen CAN y Alba, cercanos a la Unión Africana, los cuales tienen baja cohesión interna y sus exportaciones primarias llegan a más del 40 por ciento.

Por otro lado, Caricom y Sica presentan una posición solitaria, con menos del 50 por ciento de exportaciones primarias y baja cohesión. De hecho, los bloques sudamericanos incurren en mayores porcentajes de exportaciones primarias que los bloques centroamericanos para obtener una determinada cohesión interna.

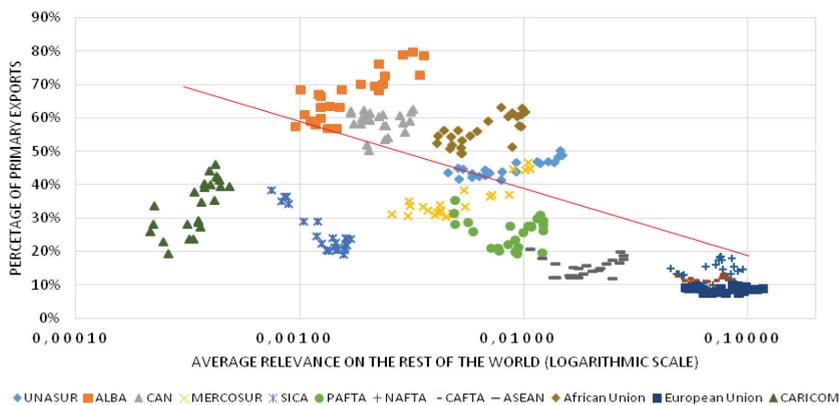
Finalmente, todos los bloques latinoamericanos se hallan lejos de la Unión Europea, Nafta y Cafta, bloques con la mayor cohesión interna y los niveles más bajos de exportaciones primarias.

Todos estos resultados concuerdan con una correlación negativa que se identifica entre el efecto promedio de cada bloque sobre el resto del mundo y el peso de las exportaciones primarias. Es decir, a mayor porcentaje de dichas exportaciones, existe una menor influencia de cada bloque sobre el resto del mundo (figura 8). Caricom, Sica, Alba y CAN son los bloques que menor efecto tienen sobre el mundo, pero Alba y CAN son los que más concentradas tienen sus exportaciones en productos primarios. AP, Mercosur y

Unasur, en cambio, muestran mayor efecto sobre el mundo y, a su vez, tienen un menor porcentaje de exportaciones primarias.<sup>14</sup>

Figura 8

**Efecto promedio del bloque sobre el resto del mundo versus porcentaje de exportaciones primarias**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Este comportamiento sugiere que mientras menos importante es el comercio primario en los bloques regionales, es más viable la inserción en la red global de comercio, tanto porque hay mayor cohesión intrabloque, como porque su influencia en la red es también mayor. Al menos eso se observa en bloques más consolidados como la Unión Europea, Cafta, Nafta o incluso Asean.

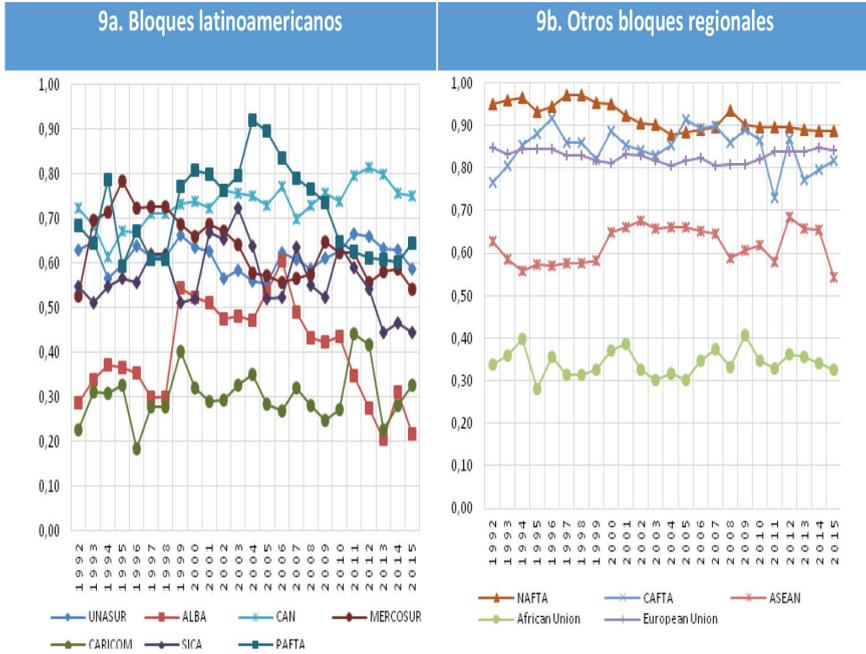
Otro indicador con el que se evalúa la integración latinoamericana es el balance de comercio industrial en cada grupo (figura 9), el cual muestra que Alba y Caricom poseen el comercio industrial menos balanceado de la región, similar a Sica aunque menos drástico. En particular, Alba registra un deterioro sostenido después de 2006, tendencia preocupante pues el bloque se conformó en 2004, aunque se reitera que su integración tuvo un enfoque más político que comercial. Cabe recordar que mientras más balanceado sea el comercio industrial en un grupo, tal integración tiende a generar iguales beneficios para

<sup>14</sup> Al analizar la clasificación de bienes de acuerdo a su nivel de tecnificación, se observa que las exportaciones de Centroamérica poseen mayoritariamente una tecnificación media, mientras que las exportaciones de Sudamérica poseen una tecnificación mayoritariamente baja. Tal comportamiento se refleja en el bajo peso de las exportaciones primarias en los bloques Sica y Cafta.

sus miembros en términos de industrialización. Por eso Alba, Caricom y Sica serían poco exitosos para industrializar.

Figura 9

**Balance de comercio industrial intrabloque**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

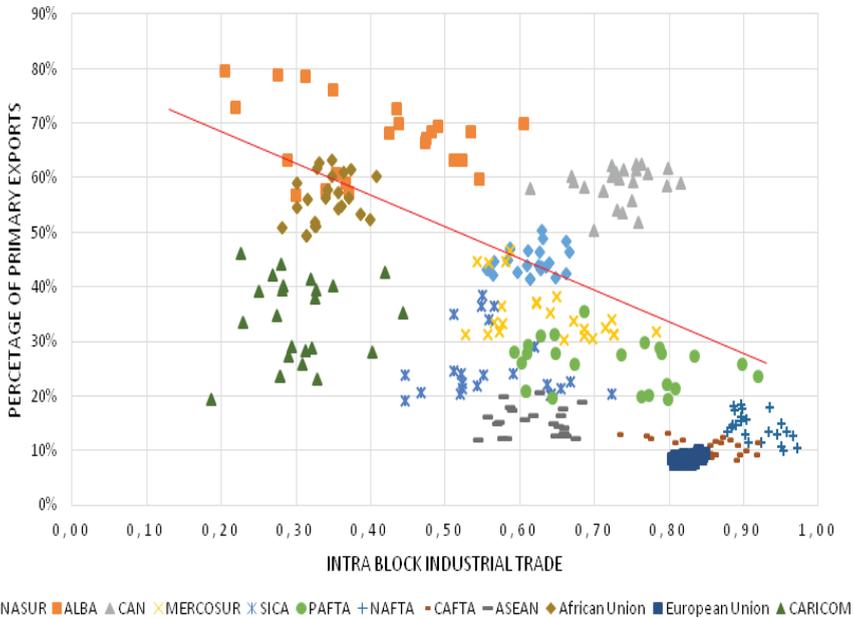
En cambio, con mejores trayectorias se identifica a AP, Mercosur y CAN (estos dos últimos parecen explicar también la dinámica de Unasur). Estos bloques muestran un comercio industrial más balanceado y una integración que parece generar beneficios similares a todos sus miembros en términos de industrialización (figura 9a). Sin embargo, ningún bloque latinoamericano elimina la brecha respecto al equilibrio que muestran la Unión Europea, Nafta y Cafta (estos últimos influenciados por Estados Unidos) (figura 9b).

Ahora, para analizar la efectividad de la integración regional se compara el balance de comercio industrial intrabloque con el peso de las exportaciones primarias. Así, si un bloque posee un fuerte balance industrial y bajas exportaciones primarias se interpretará

que la integración beneficia de forma similar la industrialización de todos sus miembros, generando condiciones favorables de inserción comercial. Dicha lógica parece coincidir al evidenciar cierta correlación negativa entre el balance de comercio industrial y el peso de las exportaciones primarias (figura 10). Sin embargo, aquí existen importantes heterogeneidades.

Figura 10

**Balance de comercio industrial intrabloque versus porcentaje de exportaciones primarias**



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

Por una parte, AP y Mercosur poseen el mayor potencial para impulsar una integración efectiva, dada su combinación de fuerte balance comercial industrial y un porcentaje de exportaciones primarias que no excede el 50 por ciento. Es decir, son bloques con una importante exportación industrializada que se comparte y retroalimenta balanceadamente entre sus miembros. Para Mercosur estos resultados son consistentes con la estrategia proteccionista que habría aplicado el bloque (Toulan y Guillén, 1997), como parte de un proceso que fortalece la industria doméstica para luego competir a nivel mundial. Al ser más reciente que Mercosur, se podría plantear que en AP se juntaron países que antes de

integrarse ya tenían características y niveles de industrialización similares, tendencia quizá reforzada con la integración.

Respecto a la CAN, a primera vista muestra un desempeño «contraintuitivo» pues, posee el mayor balance de comercio industrial en la región, a pesar de que el porcentaje de exportaciones primarias supera el 50 por ciento. Parecería que el incentivo a la industrialización que surgiría de su comercio balanceado no basta para salvar a este bloque de la trampa de la especialización primaria. Sin embargo, tal desempeño «contraintuitivo», en realidad muestra que el bloque posee un nivel relativamente bajo de industrialización, pero además todos los miembros del grupo comparten de forma balanceada el entrapamiento en la especialización primaria. Así, para los países de la CAN la integración resultaría poco favorable en términos de industrialización.

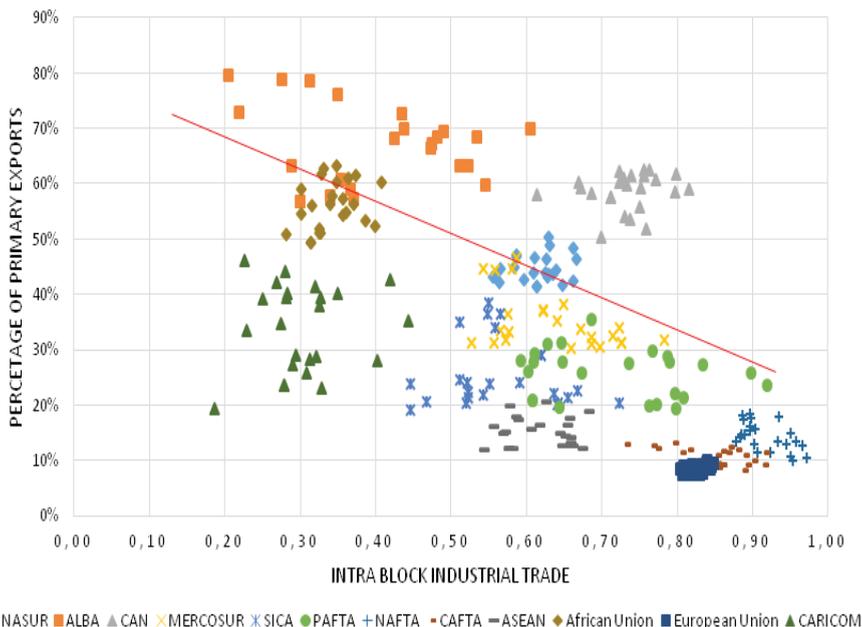
Alba es un grupo que muestra otro caso extremo en Latinoamérica, al combinar un comercio industrial intragrupo ampliamente desbalanceado con un porcentaje elevado de exportaciones primarias. Tales resultados indicarían que la integración de este bloque muestra las condiciones menos favorables para incentivar la exportación industrial entre sus países miembros.

Como resultado de la situación de los bloques arriba descritos, Unasur muestra una posición intermedia que contrasta con los bloques de Centroamérica y el Caribe. Dichos bloques presentan un comportamiento particular pues combinan un grado medio de desbalance industrial (para Sica) y alto (para Caricom) con niveles medios de exportaciones primarias. Esto indicaría que sus miembros tendrían niveles llamativos de industrialización, pero sin que dicha industrialización termine exportándose entre sus miembros. Este resultado se conjuga adecuadamente con el bajo nivel de cohesión intrabloque de estos grupos (figura 6).

Finalmente, al comparar el balance de comercio industrial con la cohesión intrabloque (figura 11), se observa cierta correlación positiva: a mayor balance existiría mayor cohesión. El mejor desempeño latinoamericano corresponde al Mercosur, incluso mejor que AP. Por otro lado, Alba, Sica y Caricom muestran la peor posición. En el medio está la CAN, un bloque de débil cohesión y alto balance de comercio industrial, aunque su comercio industrial es bajo.

Figura 11

### Balance de comercio industrial versus cohesión intrabloque



Fuente: Naciones Unidas (2015). Estimación propia.

### Conclusiones

Se ha presentado un análisis de la posición y los vínculos de los países latinoamericanos en la red global de comercio entre 1992-2015 estudiando la evolución de tres indicadores: relevancia, cohesión y balance del comercio industrial intrabloque en los procesos de integración latinoamericanos. Se pudo ver que estos indicadores brindan un marco analítico más profundo que los indicadores convencionales, porque identifican relaciones centro-periferia y evalúan la efectividad de la integración en un marco de relaciones comerciales cohesionadas y balanceadas (para fomentar el intercambio industrial).

En dicho análisis se vio que la red de comercio mundial entre 1992-2015 muestra, como principales características: la consolidación de Estados Unidos como poder central; el ascenso de China, en especial desde 2001; la menor influencia relativa de Alemania (y, en general, de Europa Occidental); el debilitamiento de Japón; y el surgimiento de India, Corea del Sur, y otros países como potenciales centros de una red global de comercio, dividida en centros y periferia. En general, los centros han incrementado su influencia sobre el resto del

mundo, mientras que ningún país latinoamericano ni africano llega a ser central. Así, pocos países son centrales y un número importante son periféricos.

La estructura comercial latinoamericana presenta un anclaje doble respecto al centro, concretamente a Estados Unidos y China. Además, existe una estructura asimétrica, porque la relevancia comercial de estos centros en la región es mayor que la relevancia comercial de los países latinoamericanos entre sí. No obstante, estas relaciones de dependencia son heterogéneas. En años recientes, Estados Unidos ha mantenido su influencia en gran parte de Latinoamérica, excepto en Brasil, Chile, Perú y Uruguay, en donde China ha permeado intensamente.

Al interior de la red latinoamericana existen más interconexiones y de mayor magnitud con el paso de los años, pero sin llegar al nivel de otras regiones (como Europa o Asia). Incluso, la red latinoamericana tendría un comportamiento similar al de África. Dentro de la red latinoamericana, Brasil y México, destacan como subcentros regionales que, sin embargo, no escapan de la elevada dependencia de Estado Unidos y China.

Brasil se identifica como subcentro regional para Sudamérica, mientras que México lo es para Centroamérica. El gigante sudamericano muestra un efecto creciente sobre el mundo y aunque no es centro global, su relevancia en Sudamérica es cada vez mayor. Lo mismo se cumple para México respecto a Centroamérica, aunque aquí hay una distancia abismal porque los países centroamericanos y caribeños influyen de manera insignificante en la red de comercio global.

A nivel de bloques regionales, la integración latinoamericana muestra distintos grados de relevancia en la red de comercio global. Por una parte, los más importantes son AP y Unasur, este último seguido muy de cerca por Mercosur, cuya trayectoria similar muestra la importancia de Brasil en Sudamérica. Los demás bloques que se analizan, Alba, Can, Caricom y Sica registran, en cambio, una significativa vulnerabilidad ante los shocks externos. Incluso AP tiene elevada vulnerabilidad ante los vaivenes de la economía mundial, posiblemente por su enfoque más aperturista que el Mercosur. Nótese aquí la posibilidad de usar la metodología aplicada en este artículo para comparar bloques más cercanos a los acuerdos de libre comercio, como la Alianza del Pacífico, con bloques menos aperturistas y hasta con objetivos políticos claros, como Alba y Unasur (dicha posibilidad incluso podría usarse para evaluar la idoneidad de firmar nuevos acuerdos comerciales en la región).

Para evaluar los procesos de integración latinoamericana se analiza la cohesión y el balance en el comercio industrial intrabloque, en contraste al porcentaje de exportaciones primarias. Con estos elementos, se concluye que Mercosur es el bloque latinoamericano más relevante en la red global de comercio, el de mayor cohesión interna, mayor balance y mayor porcentaje de comercio industrial. Todas estas condiciones muestran a este

bloque con el mayor potencial para generar una integración regional efectiva. Es decir, existe un nivel relativamente alto de exportaciones industrializadas que se comparte balanceadamente entre sus miembros, con una retroalimentación que crea incentivos favorables para la industrialización.

Para CAN, en cambio, se combinan una reducida cohesión interna, un fuerte balance de comercio industrial y, en una aparente paradoja, un escaso comercio industrial. Posiblemente los países andinos comparten un «entrampamiento similar» en las exportaciones primarias, sin existir un subcentro en el grupo que origine procesos de retroalimentación interna para fomentar el comercio industrial. En estas condiciones es fácil explicar la posición debilitada de un bloque que progresivamente se desintegra, y que economías como la boliviana redefinan su mirada hacia el Atlántico y, por tanto, busquen integrarse al Mercosur.

Por otro lado, Alba es uno de los bloques con menor cohesión interna, menor balance de comercio industrial y menor porcentaje de comercio industrial, y una fuerte vulnerabilidad ante shocks en Estados Unidos (a pesar de la retórica anti-estadounidense del grupo). En estas condiciones, el Alba posee una posición más complicada que la CAN en términos comerciales, principalmente por el desbalance en su comercio industrial. No obstante, cabe reiterar que el análisis que se presenta necesita completarse con una lectura más política del Alba.

En la evaluación de Unasur como proceso de integración, destaca el crecimiento sostenido en su cohesión interna. En particular, esta tendencia indica el fortalecimiento de los lazos comerciales entre los países sudamericanos y Brasil, y en esas condiciones sería posible alcanzar un horizonte prometedor para este esfuerzo subcontinental. Cabe destacar, no obstante, que la consolidación de este bloque se encuentra altamente influenciada por los vínculos que origina Mercosur.

Al comparar el porcentaje de exportaciones primarias versus el grado de cohesión entre bloques, se observa una correlación negativa, pudiendo significar que cuando un grupo está formado por exportadores primarios, estos orientan sus vínculos comerciales hacia países industrializados fuera del bloque, al tiempo que mantienen débiles vínculos entre sí. En cambio, los países industrializados encuentran mejores oportunidades de intercambios mutuos. Asimismo, nuestros resultados indican que la influencia de un bloque en el mundo también está inversamente relacionada con el componente primario de las exportaciones de sus países. De todas formas, esta relación quedaría matizada por las estructuras impuestas por la división internacional del trabajo, especialmente en Centroamérica y el Caribe, donde la dependencia respecto de los productos primarios es menor que en Sudamérica, aunque persiste una baja cohesión interna, un débil balance de comercio industrial y una fuerte vulnerabilidad frente a shocks externos.

Todos estos resultados parecen indicar que el futuro de la integración latinoamericana descansa en la industrialización y la conformación de bloques en igualdad de condiciones. No de bloques como Alba, cuya estructura de comercio industrial está desbalanceada, ni como Sica y Caricom, de poca influencia en la red de comercio global y poco cohesionados. Una «integración hacia la industrialización balanceada» es necesaria para la región, pues una alta especialización en bienes primarios profundiza la dependencia de un país o un bloque a un centro global (como el Alba) o «entrampan productivamente» de igual forma a todos sus miembros (como la CAN) sin generar incentivos favorables a la industrialización mutua. En contraste, el comercio de productos industriales se potencia dentro de un mismo grupo cuando se incentivan relaciones balanceadas y retroalimentaciones, como el Mercosur, aunque sin olvidar que este es altamente vulnerable a los choques económicos que puedan darse en China, lo que tiene particular importancia desde 2015, porque el crecimiento del gigante asiático se desacelera.

## Referencias bibliográficas

- Aitken, Norman** (1973). «The effect of the EEC and Efta on European trade: a temporal cross-section analysis», *American Economic Review*, vol. 63, n° 5, pp. 881–892.
- Amin, Samir** (1974). *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*, New York, Monthly Review Press.
- Bergstrand, Jeffrey** (1985). «The gravity equation in international trade: some microeconomic foundations and empirical evidence», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, n° 3, pp. 474–481.
- Caetano, Gerardo** (2011). *Mercosur 20 años*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir).
- Caldentey, Pedro** (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. Serie Estudios y Perspectivas, Santiago de Chile, Cepal.
- Castells, Manuel** (2009). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*, Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell.
- Fagiolo, Giorgio, Javier Reyes y Stefano Schiavo** (2008). «On the Topological Properties of the World Trade Web: A Weighted Network Analysis», *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, vol. 387, n° 15, pp. 3868–3873.
- Feenstra, Robert, James Markusen y Andrew Rose** (2001). «Using the gravity model equation to differentiate among alternative theories of trade», *Canadian Journal of Economics*, vol. 34, issue 2, pp. 430–447.
- Feenstra, Robert, Robert Lipsey, Haiyan Deng, Alison Ma y Hengyong Mo** (2005). «World Trade Flows, 1962–2000», *Nber Working Paper*, n° 11040.
- Frankel, Jeffrey** (1997). *Regional Trading Blocs in the World Trading System*, Washington DC, Institute for International Economics.
- Frankel, Jeffrey y Shang-Jin Wei** (1993). «Emerging Currency Blocs», *Nber Working Paper*, n° 4335.
- Frankel, Jeffrey y Shang-Jin Wei** (1995). «Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs», *Nber Working Paper*, n° 5272.

**Garlaschelli, Diego y Maria Loffredo** (2005). «Structure and evolution of the world trade network», *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, vol. 355, n° 1, pp. 138–144.

**Ghosh, Sucharita y Steven Yamarik** (2004). «Are regional trading arrangements trade creating? An application of extreme bounds analysis», *Journal of International Economics*, vol. 63, n° 2, pp. 369–395.

**González Arana, Roberto** (1999). «El Pacto Andino (1969-1999) Un Balance a tres Décadas de su Fundación», Documento de Trabajo, Universidad del Norte, Colombia.

**Grubel, Herbert y Peter Lloyd** (1975). *Intra-industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, London, MacMillan.

**Gross, Bertrand** (2014). «After the Boom-Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean», *IMF Working Paper*, n° WP/14/154.

**Gudynas, Eduardo** (2010). «Después de la herencia peruana en la Unasur», *Diario La primera*, 19.5.2010, Accesible en: <http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/10/GudynasUnasurLaPrimeraMay10Pu.pdf>

**Hilgerdt, Folke** (1942). *The network of world trade*, Geneva, League of Nations.

**Hilgerdt, Folke** (1943). «The case for multilateral trade», *American Economic Review*, vol. 33, n° 1, part 2, pp. 393–407.

**Jacks, David** (2013). «From Boom to Bust, A Typology of Real Commodity Prices in the Long Run», *Nber Working Paper*, n° 18874.

**Kali, Raja y Javier Reyes** (2007). «The architecture of globalization: a network approach to international economic integration», *Journal of International Business Studies*, vol. 38, issue 4, pp. 595–620.

**Kim, Sangmoon y Shin Eui-Hang** (2002). «A Longitudinal Analysis of Globalization and Regionalization in International Trade: A Social Network Approach», *Social Forces*, vol. 81, n° 2, pp. 445–71.

**Kireyev, Alexei y Andrei Leonidov** (2015). «Network effects of international shocks and spillovers», *IMF Working Paper*, n° 15/149.

**Lall, Sanjaya** (2000). «The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98», *Oxford Development Studies*, vol. 28, issue 3, pp. 337–69.

**Love, Joseph** (2011). «The Latin American contribution to center-periphery perspectives: history and prospect» en Peter Hanns Reill y Balázs Széleányi, eds. *Cores, peripheries, and globalization. Essays in honor of Ivan T. Berend*, Budapest, Central European University Press.

**Naciones Unidas** (2015). Database Comtrade. Disponible en: <http://comtrade.un.org/>

**Nemeth, Roger y David Smith** (1985). «International Trade and World System Structure: A Multiple Network Analysis», *Review*, vol. 8, n° 4, pp. 517–60.

**Pérez-Oviedo, Wilson y John Cajas-Guijarro** (2017). «Indicadores de comercio internacional bajo un enfoque de redes ponderadas-direccionadas», *Ssrn Working paper*.

**Pérez-Oviedo, Wilson, John Cajas-Guijarro y María Cristina Vallejo** (2018). «South America: trade and integration in the new global trade network», en Ernesto Vivares, ed. *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, New York, Palgrave-Macmillan.

**Prebisch, Raúl** (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, Cepal.

- Romero, Antonio** (2013). «Caricom: Evolución económica, relaciones con Europa e integración regional», *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, Buap XVIII, n° 49, pp. 5–22.
- Rose, Andrew** (2000). «One money, one market: the effect of common currencies on trade», *Economic Policy*, vol.15, n° 30, pp. 8–45.
- Schenoni, Luis** (2014). «Brasil en América del Sur: la lógica de la unipolaridad regional», *Nueva Sociedad*, n° 250, pp. 138-49.
- Serrano, María Ángeles y Marián Bogueña** (2003). «Topology of the world trade web», *Physical Review E*, vol. 68, n° 1, 015101.
- Serrano, María Ángeles, Marián Bogueña y Alessandro Vespignani** (2007). «Patterns of dominant flows in the world trade web», *Journal of Economic Interaction and Coordination*, vol. 2, issue 2, pp. 111–24
- Simoës, Alexander y César Hidalgo** (2011). «The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development», Workshops at the Twenty-Fifth Aaai Conference on Artificial Intelligence.
- Smith, David y Douglas White** (1992). «Structure and Dynamics of the Global Economy: Network Analysis of International Trade 1965-1980». *Social Forces*, vol. 70, issue 4, pp. 857–93.
- Snyder, David y Edward Kick** (1979). «Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple Network Analysis of Transnational Interactions», *American Journal of Sociology*, vol. 84, n° 5, pp. 1096–1126
- Soloaga, Isidro y Alan Winters** (2001). «Regionalism in the nineties: what effect on trade?» *North American Journal of Economics and Finance*, vol.12, issue 1, pp. 1–29.
- Thursby, Jerry y Marie Thursby** (1987). «Bilateral trade flows, the Lindner hypothesis, and exchange risk», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 69, n° 3, pp. 488–95.
- Toulan, Omar y Mauro Guillén** (1997). «Beneath the Surface: The Impact of Radical Economic Reforms on the Outward Orientation of Argentine and Mendoza Firms, 1989-1995», *Journal of Latin American Studies*, vol. 29, n° 2, pp. 395–418.
- Turzi, Mariano** (2014). «Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?», *Nueva Sociedad*, n° 250, pp. 78–87.
- Wallerstein, Immanuel** (1974). «The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, n° 4, pp. 387-415.
- Yamarik, Steven y Sucharita Ghosh** (2006). «A Sensitivity Analysis of the Gravity Model», *The International Trade Journal*, vol. 19, n° 1, pp. 83–126.

## Gobernanza y disparidad de la inversión pública El caso de Los Ríos, Chile

Egon Montecinos\*  
Guillermo Díaz López

pp. 73-93

### Resumen

La inversión pública ha aumentado en los últimos años, pero se ha evidenciado que no a todos los municipios en las regiones se la adjudican de manera equitativa. Dicha situación se analiza tomando como referencia el caso de la región de Los Ríos. Se describen los esfuerzos realizados desde el Gobierno Regional para implementar principios de equidad territorial en la distribución de los recursos regionales. Posteriormente se identifican los factores que influyen en la disparidad de la inversión pública entre comunas. El principal resultado es que, a pesar de los esfuerzos por implementar modelos de gobernanza y de equidad territorial, las disparidades en la distribución de la inversión pública se producirían por el déficit en capital humano que se desempeña en áreas estratégicas de algunas municipalidades de la región.

### Palabras clave

Descentralización / Gobernanza / Territorio

### Abstract

Public investment has increased in recent years, but it has been shown that not all municipalities within the regions are allocated equitably. The efforts made by the Regional Government to implement principles of territorial equity in the distribution of regional investment are described. Subsequently, the factors that influence the disparity of public investment between communes are identified. The main result is that despite the efforts to implement models of governance and territorial equity, the disparities in the distribution of public investment would be caused by the deficit in human capital of professionals working in strategic areas of some municipalities in the region.

### Key words

Decentralization / Governance / Territory

\*E. Montecinos: Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales, Doctor en Ciencia Política, Académico de la Universidad Austral de Chile, y Director del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la misma.

Correo-e: egon.montecinos@uach.cl; egon.montecinos@uach.cl; twitter: @egonelier

G. Díaz López. Administrador Público, Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Académico del Centro de Estudios Regionales y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos.

Correo-e: gdiaz@ulagos.cl

## Introducción

El excesivo centralismo en Chile, sumado a una actuación compartimentalizada del Estado, hacen que la gestión pública en regiones y comunas adopte un «rostro» lento, burocrático y a veces causante de las disparidades entre territorios. Dada esta realidad, se han hecho innumerables esfuerzos desde el nivel nacional por enfrentar esta problemática, inyectando mayor inversión pública, reforzando la planificación territorial multinivel, fortaleciendo con capital humano a los municipios más pobres (por ejemplo, a través de las llamadas acciones concurrentes de la Subsecretaría de Desarrollo Regional), incorporando procesos de modernización del Estado, creando nuevas regiones, entre otras medidas.

Una de las regiones que fue creada con la clara intencionalidad de enfrentar la problemática del desarrollo regional desde una perspectiva distinta, inspirada en modelos de gobernanza territorial, fue la región de Los Ríos en el año 2007. En 2007 la región de Los Ríos cumplió 10 años y es posible sostener que se ha ido avanzando en algunos aspectos como: crecimiento de la inversión pública, aumento de la inversión en infraestructura sanitaria en sectores rurales, definición de instrumentos de planificación con enfoque de equidad territorial, incorporación de innovaciones en materia de planificación territorial y participación ciudadana en la gestión pública. Sumado a lo anterior, en el año 2015, la provincia del Ranco –perteneciente a la región de Los Ríos– fue incorporada a la política nacional de zonas rezagadas, con el objeto de reducir las brechas de desigualdad existentes con el resto de la región; selecto grupo que solo integran 7 de las 54 provincias del país. Así mismo, a nivel regional se han realizado esfuerzos políticos y de planificación por incorporar criterios de equidad territorial en la distribución de los recursos públicos entre cada una de las comunas integrantes de la región.

No obstante los esfuerzos realizados, aún es posible observar disparidades y desigualdades en el crecimiento sostenido de la inversión pública entre las 12 comunas de la región. A lo largo de dichos 10 años se observan avances concretos, pero a pesar de las medidas impulsadas para promover la equidad territorial, se han hecho aún más evidentes algunas dificultades que presentan los municipios para concretar proyectos para sus territorios.

En este artículo se presentan los resultados de un trabajo de investigación realizado en la Región de los Ríos, en el marco de un estudio y análisis de la distribución de la inversión regional, y de la observación participante de parte del equipo de investigadores del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, y del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Austral de Chile. El paper se organiza y se presenta de la siguiente manera. En una primera parte se presenta el marco teórico empleado, concretamente algunas dimensiones del enfoque teórico de la gobernanza democrática; se considera este enfoque específico dado que, dentro de la más amplia discusión sobre el tema, reconoce en el territorio un actor relevante en la gestión

pública. En una segunda parte se describe brevemente la región de Los Ríos y la inversión pública<sup>1</sup> recibida desde 2010 hasta la fecha (año desde el cual se cuenta con información confiable). Posteriormente, se describen las medidas de inversión pública impulsadas a partir de dicho año para promover la equidad intrarregional en materia de distribución en comunas. En una cuarta parte se realiza el análisis sobre los factores que estaría provocando que se mantenga la disparidad en la distribución de la inversión pública. Se cierra el artículo con algunas propuestas.

### **Antecedentes teóricos sobre la gobernanza**

La gobernanza se explica por una conciencia creciente de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones socio/territoriales y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales (Aguilar, 2004 y 2005). Joan Prats (2001 y 2005) señala que la clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia.

Blanco y Gomá (2003a) indican que uno de los aspectos potencialmente conflictivos es la relación entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática, es preciso que el conjunto de intereses concernido por el proceso decisonal se encuentre simétricamente representado en el del público. Dentro de esta amplia discusión en torno a la gobernanza,<sup>2</sup> aparece una propuesta específica reconocida en la literatura como gobernanza participativa y de proximidad.<sup>3</sup> Esta propuesta sirve como referencia para este trabajo, dado que le otorga un valor relevante al territorio, a la democratización de la decisión pública y a los procesos de inclusión y disparidad que suceden a escala territorial.

La gobernanza la entienden como un espacio de profundización democrática, a partir de la participación y la proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes horizontales abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno, y la articulación de redes multinivel como componentes esenciales del liderazgo local (Blanco y Gomá, 2003a). La importancia de esta propuesta es que la discusión de la articulación

<sup>1</sup> Para efectos de este trabajo se entiende por inversión pública solo la referida al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Fndr), y en particular la que financia proyecto de inversión en obras, generadores de mano de obra o empleo a nivel local.

<sup>2</sup> La discusión en torno a la gobernanza como concepto genérico es amplia. Algunos autores que se pueden citar al respecto son Mayntz (1993, 2001, 2002); Rhodes (1997b); Winograd (2002); Kolher-Koch, *et al.* (1998); Kooiman, (1993); Bovaird, (2002); Bulmer (1994); Comisión Europea (2001); Whittingham (2005). No obstante, en este estudio no se da esta discusión, sino que se produce específicamente a nivel de la gobernanza de proximidad.

<sup>3</sup> Esta idea teórica encuentra sus principales referentes en autores de la Universidad Autónoma de Barcelona, entre los que se puede destacar a Ricard Gomá, Quim Brugué, Joan Subirats, Ismael Blanco, Joan Font, entre otros.

de actores de la gobernanza la lleva al espacio local, recuperando el rol político que les corresponde jugar, tanto a los actores institucionales como a los actores territoriales, frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno altamente abierto y globalizado (Brugué, et. al., 2005; Font, 2001; Blanco y Gomá, 2002b).

Esta perspectiva enfatiza en que las dificultades del modelo de gobierno tradicional, para enfrentarse a esta nueva realidad y resolver los problemas del territorio, se pueden resumir en lo que los autores Blanco y Gomá (2003a y 2002b) denominan cuatro ejes dinámicos. Una dificultad de tipo cognitiva, la cual se refiere a la dispersión del conocimiento y la información, y la consecuencia de que ningún actor pueda llegar a poseer un monopolio absoluto de ella, lo cual justifica la participación de actores en las decisiones públicas para visibilizar problemáticas que, de otra forma, no tendrían notoriedad.

En segundo lugar, existen dificultades relacionadas con la autoridad, lo que significa asumir que las políticas públicas se desarrollan en un escenario donde el territorio, como realidad sociopolítica, no es un sujeto absolutamente subordinable a las órdenes dictadas por las elites centrales, sino que, muy por el contrario, mantienen cierta discrecionalidad que les permite influir en su orientación. Otra dificultad se relaciona con la probabilidad de que las intervenciones públicas provoquen ciertas externalidades. Esto se refiere a los efectos imprevistos sobre actores o niveles territoriales que no han sido previamente representados como sujetos y objetos del proceso de toma de decisiones. Por último, las dificultades se asocian con la complejidad de los valores, intereses y las preferencias individuales y colectivas que se encuentran en juego, la selección de las mejores alternativas ya no dependería de criterios de corte técnico y racionalista, sino también de un proceso eminentemente político, en donde los diversos actores tratan de imponer sus valores e intereses particulares que, a su vez, son variables e inestables.

Uno de los aspectos importantes que rescata este enfoque es la dimensión multinivel del gobierno local, lo cual significa que es necesario impulsar una gestión territorial en términos de deliberación e implicación de diversos niveles de gobierno, en función de hacer más pertinente las decisiones públicas. Esta idea intenta ir más allá de la concepción restringida de gobierno como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que valora los aspectos de proximidad, territorio, planificación multinivel y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional estatales de gobierno (Blanco y Gomá, 2003b).

En este contexto, y sumado a la idea de «politización» de los espacios locales, aparece la idea del gobierno de la «proximidad» configurado en «redes horizontales, verticales y participativas». Esta idea sugiere que el territorio es una realidad relacional y no solo física o administrativa, por lo cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional, que frecuentemente excluye

y no visibiliza a su territorio en la elaboración de políticas públicas. Estas redes locales presentan dos dimensiones: una configuración horizontal, con la presencia de múltiples actores políticos, sociales, privados y comunitarios, y una configuración multinivel, que articula espacios en los que confluyen, liderados por el nivel local, varios niveles territoriales/ subnacionales de gobierno.

Respecto a las redes horizontales, estas se caracterizan por superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia, sin necesidad de interactuar con otras esferas sociales para identificar y superar brechas o inequidades territoriales. Por ello, de acuerdo con la ampliación de las agendas locales, se produce la entrada de múltiples grupos y de nuevos conocimientos, y se fortalece la capacidad de incidencia de estos en la esfera de gobierno y en la elaboración de políticas públicas.

La configuración multinivel de las redes quiere decir que las redes locales se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales y niveles de gobierno. Esto refleja un nuevo escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales; se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas públicas sobre agendas temáticas amplias. En este caso, el polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar y dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno. La articulación de una red multinivel es una cuestión de carácter político, donde existe deliberación pública, negociación y aprendizaje, lo que va conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas (Blanco y Gomá, 2002a).

### **La dimensión participativa de la gobernanza**

Cuando se habla de redes participativas se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde se consensuan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. La idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno y tratar de gobernarla, no eliminarla; asumir, por tanto, la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político. La tarea de gobernar ya no solo será de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto de aprendizaje social, donde múltiples actores aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad (Subirats, 2001).

De acuerdo con Blanco y Gomá (2003a), los elementos que definen a una red participativa es la ausencia de un centro jerárquico capaz de fijar los procesos de gobierno

de manera monopólica, ya que no se trata solamente de pluralismo y de más actores incorporados en el proceso decisonal, sino que se trata de dependencias mutuas entre los actores para resolver problemas, perseguir objetivos comunes y alcanzar ciertos resultados. Finalmente, se requiere de cierta institucionalización para garantizar con estabilidad y rutinización las interacciones de los actores.

En este contexto no valen ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado, los gobiernos locales deberían fortalecer sus capacidades para formar redes y a su vez liderarlas y fortalecer al resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Este escenario conlleva a la adopción de nuevas funciones por parte de los poderes públicos y la utilización de nuevos instrumentos. Por ejemplo, el concepto de autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba, sino que se refiere fundamentalmente a la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red. Se trata entonces de un doble desafío. Por un lado, el fortalecimiento democrático a través de la participación de diversos actores en el proceso decisonal y, por otro lado, crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella (Blanco y Gomá, 2003a).

### **Inversión pública y antecedentes generales de la Región de Los Ríos**

La Región de Los Ríos fue creada en el año 2007, luego de dividirse la Región de Los Lagos. Comprende las provincias de Valdivia y Ranco. Las comunas de Valdivia, Mariquina, Lanco, Los Lagos, Corral, Máfil, Panguipulli y Paillaco forman parte de la provincia de Valdivia. En tanto que las comunas de La Unión, Futrono, Río Bueno y Lago Ranco constituyen la provincia de Ranco. Las capitales provinciales son Valdivia y La Unión, respectivamente. Cuenta con una superficie de 18.429,5 km<sup>2</sup> y de 407.300 habitantes, aproximadamente, lo que equivale al 2,3 por ciento de la población nacional. Además, posee un componente relevante de ruralidad, la que alcanza a un 32 por ciento y un 18,8 por ciento de la población vive en situación de pobreza y cerca de un 22 por ciento reconoce ser mapuche.

La planificación regional, impulsada por el Gobierno Regional de la Región de Los Ríos, se sustenta en el diseño e implementación de una serie de instrumentos y políticas regionales, liderada por la Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2019. En cuanto a la planificación a nivel municipal, se destaca la capacidad de la casi totalidad de los municipios de la región de contar con sus planes de desarrollo comunal actualizados. También sobresale el nivel de profesionalización de los municipios de la región: en promedio, tienen un 31,7 por ciento de profesionalización, sobre el promedio nacional que alcanza al 30,3 por ciento. Tal como se aprecia en el cuadro 1, se pueden distinguir 3 grupos de municipalidades

(las que en el cuadro están distinguidas como G1, G2 y G3) de acuerdo a la cantidad de habitantes y a características similares en cuanto a tamaño burocrático municipal. En el primer grupo están los municipios grandes de la región: La Unión, Panguipulli y Río Bueno. El segundo grupo son los municipios medios, donde distinguimos a Los Lagos, Mariquina, Paillaco y Lanco. En el tercer grupo están los municipios pequeños como Futrono, Lago Ranco, Corral y Mafil. Valdivia, por poseer características de tamaño poco comparable con las demás y por ser capital regional, queda sola, para efectos de posterior análisis.

Cuadro 1

**Planes de desarrollo comunal vigentes y nivel de profesionalización en los municipios de la Región de Los Ríos, 2017**

COMUNAS / Grupos de comunas		Habitantes	Nivel de profes. personal municipal (%)*	Plan de Desarrollo Comunal (Vigente)
1	Valdivia	169.735	31,1	SÍ
2 (G1)	La Unión	43.484	27,1	SÍ
3 (G1)	Panguipulli	36.527	42,8	SÍ
4 (G1)	Río Bueno	31.372	23,8	SÍ
5 (G2)	Los Lagos	22.727	32,2	SÍ
6 (G2)	Mariquina	22.385	30,6	SÍ
7 (G2)	Paillaco	20.956	27,8	SÍ
8 (G2)	Lanco	17.777	28,8	SÍ
9 (G3)	Futrono	16.564	32,5	SÍ
10 (G3)	Lago Ranco	10.854	35,9	NO
11 (G3)	Mafil	7.095	-	-
12 (G3)	Corral	5.762	36,3	SÍ

\* Porcentaje de recursos humanos con calificación de profesionales en el municipio.  
Fuente: Sinim (Sistema Nacional de Indicadores Municipales), 2017.

**Evolución de la inversión pública en la región de Los Ríos**

En este apartado se trabajó con tres tipos de información para demostrar que la inversión pública ha crecido desde el año 2010 en la región. La primera se refiere a la información sobre *proyectos planificados*,<sup>4</sup> la segunda, a la *inversión pública ejecutada* en la región con

<sup>4</sup> Se entiende por proyectos planificados aquellas iniciativas de inversión que están en proceso de obtención de la recomendación satisfactoria por parte del ministerio de desarrollo social.

recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Fndr) y la tercera, a la distribución de este entre las comunas, desde el año 2010 al 2017.

Tal como se aprecia en el cuadro 2, el número de proyectos planificados postulados al Fndr muestra una alta variabilidad entre un periodo y otro; no se observa un aumento creciente y sostenido de número de proyectos planificados. Por ejemplo, los años 2011 y 2014, destacan con 172 y 170 iniciativas respectivamente; sin embargo, el año 2016 se registra el menor valor del periodo con 95 iniciativas. En la provincia de Valdivia se ha concentrado sobre el 60 por ciento de los proyectos y particularmente en la capital regional del mismo nombre; cifra que duplica el número de proyectos planificados para la provincia del Ranco. Le siguen, aunque con importante distancia, las comunas de La Unión, Río Bueno y Panguipulli. Destacan entre las comunas medias y pequeñas, Paillaco y Futrono con una importante planificación de proyectos. En el otro extremo, las comunas con mayor rezago en planificación corresponden a Máfil, Corral, Lago Ranco y Lanco.

Cuadro 2

**Número de proyectos planificados por año y por comuna en la Región de Los Ríos; período 2010-2016**

Comunas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
Valdivia	34	36	23	30	42	30	21	31
Panguipulli	6	21	15	10	22	10	7	13
La Unión	7	17	16	18	26	13	12	16
Río Bueno	13	15	12	9	13	10	9	12
Los Lagos	6	15	10	9	7	6	6	8
Mariquina	8	16	12	7	9	8	2	8
Paillaco	14	15	9	5	9	9	6	10
Lanco	4	5	6	6	9	11	5	7
Corral	6	6	2	3	9	10	5	6
Mafil	5	6	5	2	4	4	4	4
Futrono	7	12	8	6	11	9	9	9
Lago Ranco	5	8	5	4	9	3	9	6
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>172</b>	<b>1243</b>	<b>108</b>	<b>170</b>	<b>123</b>	<b>95</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información Propir (Chile Indica).

Por su parte, cuando estos proyectos se transforman en recursos planificados, la magnitud de la inversión planificada en la región se incrementa en los años 2011, 2014, 2015 y 2016, reflejando una tendencia al alza a través del tiempo, que en términos promedio es aproximadamente un 10 por ciento anual. Tal como se aprecia en el cuadro 3, la inversión regional planificada en recursos va desde MM\$67.562 en el año 2010 a MM\$110.931 en el 2016. A diferencia del número de iniciativas planificadas, las cifras de inversión indican que en el año 2016 la inversión planificada es la más alta del periodo con MM\$106.802, seguido por el 2011 con MM\$98.738.

Cuadro 3

**Inversión de proyectos Fndr planificados región de Los Ríos, periodo 2010-2016**

Provincias/ Comunas	Inversión Planificada, expresada en MM\$ año 2016								Porcentaje Distribución
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio	
<b>Prov. de Valdivia</b>	<b>26.260</b>	<b>55.249</b>	<b>45.759</b>	<b>41.556</b>	<b>59.182</b>	<b>66.802</b>	<b>64.129</b>	<b>51.277</b>	<b>59,7%</b>
Corral	3.902	4.107	131	1.152	2.249	4.629	5.211	3.054	3,5%
Lanco	1.101	1.495	1.128	1.664	1.964	2.720	3.360	1.919	2,2%
Los Lagos	2.383	3.708	3.537	2.857	3.420	1.537	1.958	2.771	3,4%
Máfil	343	151	1.941	335	1.042	3.346	3.921	1.583	1,8%
Mariquina	1.566	5.081	6.092	2.610	3.865	8.356	2.246	4.259	5,1%
Paillaco	4.296	4.265	3.193	1.713	3.110	3.536	3.106	3.317	4,0%
Panguipulli	297	13.889	5.396	4.724	8.540	6.275	7.635	6.680	7,5%
Valdivia	12.371	22.553	24.342	26.502	34.991	36.403	36.692	27.693	32,4%
<b>Prov. del Ranco</b>	<b>34.166</b>	<b>30.048</b>	<b>18.471</b>	<b>25.596</b>	<b>26.133</b>	<b>22.494</b>	<b>27.608</b>	<b>26.359</b>	<b>31,9%</b>
Futrono	12.697	12.350	5.450	6.904	6.945	5.831	9.824	8.572	10,3%
La Unión	2.721	4.987	4.626	11.952	13.568	11.227	12.065	8.735	10,2%
Lago Ranco	7.575	6.428	4.974	3.264	737	1.253	1.842	3.725	4,8%
Río Bueno	11.174	6.283	3.421	3.476	4.882	4.183	3.876	5.328	6,6%
<b>Sin comunas</b>	<b>7.137</b>	<b>13.441</b>	<b>6.708</b>	<b>3.677</b>	<b>3.161</b>	<b>1.995</b>	<b>15.065</b>	<b>7.312</b>	<b>8,4%</b>
<b>Total región</b>	<b>67.562</b>	<b>98.738</b>	<b>70.938</b>	<b>70.829</b>	<b>88.476</b>	<b>91.291</b>	<b>106.802</b>	<b>84.948</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos Propir Planificación (Chile Indica).

Por otro lado, cuando se observa la evolución global de la *inversión pública ejecutada* en la región de Los Ríos (indicador que refleja la inversión real que se logra concretar en la región), se aprecia una tendencia al alza, salvo algunas pequeñas variaciones anuales. Por ejemplo, en el cuadro 4 se aprecia que en el año 2010, de todo lo planificado, se logró ejecutar 23.376 millones y el año 2016 se alcanzó la mayor cifra del periodo con 51.577 millones de pesos siendo la inversión más alta del periodo. El descenso del año 2017 se explica por transferencias excepcionales, realizadas a servicios como Servicio de Vivienda

y Urbanismo y Dirección de Vialidad, que hicieron disminuir la cifra final, ya que aparecen como recursos gastados por aquellos servicios y no por el gobierno regional de la región de Los Ríos.

Cuadro 4

**Evolución de la inversión pública ejecutada Fndr en la Región de Los Ríos, periodo 2010-2017**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
23.376.461	32.627.646	39.129.752	42.631.433	38.882.136	43.860.753	51.577.494	47.184.392

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Programación de la División de Análisis y Control de Gestión del Gobierno Regional de Los Ríos.

Cuadro 5

**Inversión pública Fndr ejecutada por comuna y año**

Comuna	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Valdivia	179.299.863	2.153.460.403	240.072.087	1.660.001.370	1.651.329.838	1.017.842.932	3.446.485.636	1.154.541.389	11.503.033.518
Panguipulli	77.426.640	1.236.458.451	1.934.945.338	3.441.184.580	3.736.205.447	617.303.286	1.904.652.687	2.004.197.757	14.952.374.186
La Unión	801.457.935	381.757.777	1.408.353.078	984.325.328	2.185.005.777	4.046.853.972	2.731.829.736	2.287.263.019	14.826.946.622
Río Bueno	309.211.982	1.069.110.026	3.388.792.855	1.760.135.254	2.177.259.839	382.103.985	2.141.811.718	2.986.889.953	14.215.315.612
Los Lagos	115.336.744	2.235.317.841	1.766.229.631	1.107.073.083	468.238.137	387.773.082	1.267.526.700	107.008.299	7.454.503.517
Paillaco	514.320.871	1.770.993.223	896.594.120	296.273.430	1.651.948.930	1.599.742.718	870.022.438	3.621.354.147	11.221.249.877
Lanco	1.654.008.545	716.896.815	342.168.897	711.257.672	706.291.604	309.974.371	196.983.052	1.013.070.129	5.650.651.085
Mariquina	284.210.542	1.197.439.110	2.824.741.286	1.797.491.153	1.931.875.359	2.078.050.611	953.433.196	1.893.137.985	12.960.379.242
Corral	347.313.527	2.343.039.244	336.520.232	373.002.737	491.049.788	2.535.189.008	1.611.615.368	7.452.645	8.045.182.549
Máfil	526.002.875	58.225.459	83.691.452	300.749.771	280.079.819	1.666.731.547	1.963.514.287	572.480.195	5.451.475.405
Lago Ranco	1.506.669.776	1.623.382.264	215.130.500	502.372.855	682.110.197	464.613.499	577.168.000	1.734.123.613	7.305.570.704
Futrono	3.182.169.012	1.940.733.430	2.562.278.769	1.394.216.626	699.043.891	1.283.876.208	1.125.715.152	2.044.309.699	14.232.342.787
<b>Total</b>	<b>9.497.428.312</b>	<b>16.726.814.043</b>	<b>15.999.518.245</b>	<b>14.328.083.859</b>	<b>16.660.438.626</b>	<b>16.390.055.219</b>	<b>18.790.757.970</b>	<b>19.425.828.830</b>	<b>127.818.925.104</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de programación de la División de Análisis y Control de Gestión, del Gobierno Regional de la Región de los Ríos.

En cuanto a la inversión por comuna, en el cuadro 5 se puede apreciar variaciones sustantivas entre ellas y entre un año y otro en una misma comuna. Es decir, no hay una tendencia al alza de manera homogénea, creciente y sostenida en todas las comunas,

existiendo algunas donde la variación en todo el periodo es permanente, como en Lanco, Lago Ranco, Los Lagos, Máfil, en contraposición a otras, donde la tendencia al alza es positiva y tiende a afianzarse en los últimos 3 años; por ejemplo Paillaco, Futrono, Panguipulli, Río Bueno. La pregunta que cabe aquí es ¿Por qué el comportamiento es disímil, a pesar de que han existido medidas desde el gobierno regional de la región de Los Ríos, tendientes a promover la equidad territorial en la distribución de los recursos Fndr? En el siguiente apartado se describen las medidas que han sido impulsadas con el objetivo de promover la equidad de la inversión pública a nivel territorial.

### **Medidas impulsadas para reducir disparidades en la región de los Ríos**

A continuación, se describen las principales medidas que se han impulsado desde la creación de la región de Los Ríos, con el claro objetivo de impactar positivamente la distribución de la inversión pública entre las comunas que la conforman. Estas medidas son las siguientes: deslocalización intrarregional y criterios de equidad; participación ciudadana en la inversión pública; redes horizontales de autoridades locales; planificación y articulación multinivel.

#### **Deslocalización intrarregional y criterios de equidad territorial en la distribución de recursos Fndr**

Con la creación de la Región de Los Ríos, esta naciente región debía funcionar como un modelo para el resto de las regiones del país, incorporando innovaciones y mejorando los vicios del centralismo chileno y del centralismo intrarregional, vivido con la capital regional de la ex región de Los Lagos, Puerto Montt. En dicha condición, los recursos eran muy escasos y se concentraban principalmente en Valdivia, invisibilizando totalmente los problemas de las demás comunas. La dificultad estuvo en que aquel mandato de ser región se dio en el mismo contexto y diseño institucional centralizado del resto de las regiones, por lo que no hubo transferencias ni competencias especiales que promovieran aquello.

Sin embargo, el empuje de la sociedad civil hizo que la naciente región partiera con algunas señales de descentralización y equidad territorial. Por ejemplo, las direcciones regionales de la Corporación Nacional Forestal (Conaf), Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap) y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) no se instalaron en la capital regional (Valdivia) como tradicionalmente sucede en el resto del país y se deslocalizaron a las ciudades de Río Bueno y La Unión. Posteriormente, el año 2015, se deslocalizó una oficina de la Secretaría Regional Ministerial de Minería a la comuna de Mariquina, se abrió una Oficina provincial de Turismo en la comuna de Panguipulli y una oficina de la Corporación de Desarrollo Productivo en la comuna de La Unión.

Este proceso de deslocalización, se fortaleció con la implementación de una política para incorporar criterios de equidad territorial, en la distribución de la partida presupuestaria del Fondo Regional de Iniciativas Locales (Fril), provenientes del Fndr. A través de esta partida presupuestaria, el año 2010 se concretó un primer esfuerzo por asignar «un piso mínimo» de recursos regionales a cada uno de los municipios que componen la región de Los Ríos. La particularidad de los proyectos Fril es que son proyectos que no deben superar los 150.000 dólares y que no pasan por el sistema nacional de inversiones; es decir, son proyectos de rápida ejecución y no requieren de la evaluación del Ministerio de Desarrollo Social para su ejecución (este ministerio entrega una certificación a cada proyecto que busca financiamiento público). Esto es un factor clave, ya que de alguna manera reduce el impacto técnico en aquellos municipios que cuentan con escaso recurso humano para levantar proyectos de mayor complejidad y mayor inversión pública, y que necesariamente requieren de personal calificado para su debida formulación.

Posteriormente, en el año 2015, se tomó un acuerdo político entre el ejecutivo regional (representado por el intendente regional) y los consejeros regionales (Cores, órgano colegiado electos popularmente y representantes de cada una de las provincias de la región de Los Ríos). El acuerdo consistió en que se debía avanzar gradualmente en garantizar un «mínimo de recursos», no tan solo del Fril, sino que se proponía avanzar hacia proyectos Fndr para cada municipio. De tal forma de evitar que se produzcan disparidades demasiado notorias entre comunas en materia de inversión pública regional. Esta situación, develó una externalidad negativa, ya que hizo ver que algunos municipios tenían dificultades para concretar una cartera de proyectos, aunque fuese mínima, porque muchos de ellos no contaban con iniciativas de inversión (en esa situación se encontraban, al menos, los municipios de Lago Ranco, Los Lagos, Máfil, Lanco, Corral y Mariquina).

Por esta razón, el Gobierno Regional se hizo cargo de la dificultad que tenían algunos municipios por no tener suficiente personal técnico y profesional calificado para formular iniciativas de inversión. Fue así que se destinaron recursos, que se transfirieron a la Corporación de Desarrollo Productivo del Gobierno Regional, para contratar 5 profesionales a fin de apoyar la formulación de las iniciativas de inversión más estratégicas y urgentes en los municipios con déficit en recurso humano calificado. Esto efectivamente permitió que se concretaran algunas iniciativas estratégicas para comunas, como, por ejemplo, infraestructura para la feria gastronómica de Antilhue, diseño para edificio consistorial de Lanco, diseño para estadio municipal de Lanco, perfil de proyecto para terminal de buses de Lago Ranco, entre otros proyectos. Sin embargo, esta iniciativa no es permanente y está sujeta a la disponibilidad presupuestaria del gobierno regional o de la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo (Subdere).

### **Participación ciudadana con criterios de equidad territorial**

El año 2014 se impulsó, desde el Gobierno Regional de los Ríos, la iniciativa de participación ciudadana en la decisión de recursos regionales denominada *presupuesto participativo regional*, también conocida como *Fril participativo*. Es una iniciativa que no surge a raíz de una política pública nacional de participación ciudadana, sino que lo hace como una iniciativa exclusivamente de origen regional. La iniciativa perseguía vincular directamente la participación ciudadana con la asignación de recursos regionales, pero evitando que una parte de la inversión pública se concentre en los sectores urbanos que acumulan la mayor cantidad de la población regional; con eso se aseguraba que todas las comunas de la región recibirían una cantidad de recursos de manera equitativa, pero que sería decidida por sus dirigentes sociales. Fue así como se incorporó la comunidad organizada en la distribución de los recursos asociados a una parte del Fndr.

El Fril tradicional se creó por ley nacional el año 2008, para que se financiacen proyectos presentados por las municipalidades de cada región, con una inversión máxima por proyecto de hasta 2.000 unidades tributarias mensuales (92 millones de pesos aproximadamente, casi 140 mil dólares). Como se dijo anteriormente, los proyectos que financia este fondo no requieren de evaluación técnica sectorial por parte del Ministerio de Desarrollo Social y otra de sus características es que son proyectos de rápida ejecución, altamente clientelares y que tienden a concentrarse en ciudades donde está la mayor cantidad de electores.

El nuevo reglamento del Fril participativo consideró los elementos centrales del antiguo reglamento, pero la innovación incorporada fue que el 30 por ciento del total de recursos serían decididos por la comunidad organizada. Con el objetivo de garantizar equidad territorial en la asignación, se aplicó una fórmula mediante la cual se asignaban los recursos a cada municipio, considerando ocho variables dispuestas como mecanismos compensatorios en torno a las condiciones de vulnerabilidad de las respectivas unidades territoriales. Las variables consideradas fueron: base común, participación en el fondo común municipal, índice de ruralidad, población de pueblos originarios, aislamiento comunal, número de habitantes, distancia de la capital comunal a la regional, eficacia del gasto Fril en el año anterior.

El Fril participativo debutó en el proceso de presentación de iniciativas del año 2014 para ser ejecutadas el año 2015 y el año 2016 tuvo su segunda versión. En los dos años de ejecución se aprobaron más de 3.319 millones de pesos chilenos (5 millones de dólares aproximadamente). Con ello se financiaron 79 proyectos distribuidos en las 12 municipalidades. El costo promedio de cada proyecto aprobado en el Fril participativo fue de 42 millones de pesos (equivalente a 63 mil dólares). Una de las principales dificultades detectadas en la implementación de esta medida fue que nuevamente muchos municipios presentaron debilidades técnicas y administrativas para la presentación y ejecución de los

proyectos, sobre todo en las comunas de Mariquina y Los Lagos. Asimismo, hubo situación en donde algunas comunas no respetaron el espíritu de la medida y lograron imponer criterios de corte más clientelar que participativos.

### **Redes horizontales de autoridades locales**

La asociación de municipalidades de la región de Los Ríos, ha sido un importante catalizador y canalizador de medidas en pro de la equidad territorial en la inversión pública regional. Jugó un importante rol en la creación de la región el año 2007: fue el articulador de autoridades de distintas corrientes políticas que empujaban por el objetivo de ser región para recibir mayor inversión pública y hoy sigue siendo protagonista en la articulación territorial. Ese capital político aún se mantiene y ha sido determinante para avanzar en las medidas de equidad territorial que se han impulsado. Por ejemplo, la creación del Fril participativo con equidad territorial, fue apoyada por los municipios de la región, valorando que se asegure un mínimo de recursos Fril y que además sean decididos por la comunidad organizada. También, desde esta instancia, se planteó la necesidad de que se garantice un mínimo de recursos Fndr para cada uno de los municipios y la necesidad de disponer de recursos para contratar recurso humano calificado que apoye la formulación de proyectos estratégicos, especialmente en aquellos municipios con mayor debilidad técnica. En concreto, desde el gobierno regional se ha promovido y promocionado un rol activo de las autoridades locales, para apoyar iniciativas de equidad territorial, usando distintas estrategias, lo que ha servido para lograr el objetivo de acrecentar la inversión pública en sus territorios, llegando por cierto a territorios apartados de la región.

Fue la propia asociación de municipalidades la que en el año 2015 reconoció que uno de los principales problemas que impedía hacer más efectiva la política de equidad territorial, impulsada desde el gobierno regional, era el déficit de recurso humano calificado que existía en algunas municipalidades. Por ello, promovió que se materializara la contratación de profesionales que fuesen en apoyo de aquellos municipios que se encontraban más rezagados en materia de inversión pública, consiguiendo recursos desde la Subdere para concretar dicha iniciativa.

### **Articulación y planificación multinivel del territorio**

De manera sostenida en los 10 primeros años de gestión en el gobierno de la región de los Ríos, se ha ido incorporando la planificación territorial como un instrumento rector de la inversión regional. La región cuenta con su estrategia regional de desarrollo desde el año 2009 y cada uno de los municipios tiene su plan de desarrollo comunal. Con base en esta realidad, se ha ido articulando a los distintos niveles de gobierno en los sectores más relevantes para la región, para concretar instrumentos de gestión multinivel en áreas

como las del Ministerio de Salud y las de Obras Públicas. En estos dos ministerios, la región cuenta con planes a largo plazo y con convenios de programación con el gobierno regional.

En este instrumento de planificación multinivel se elaboraron las prioridades en conjunto con municipios y autoridades regionales. Por ejemplo, ha sido una práctica permanente que, en cada sesión de Consejo Regional realizado en una comuna distinta a la capital regional, cada alcalde muestre su plan de desarrollo y, en función de ello, las prioridades de su territorio sean incorporadas en esta articulación multinivel. Asimismo, los ministerios, en especial el de Obras Públicas (ministerio que más recursos aporta en inversión pública), construye su planificación y prioridad de caminos básicos o intermedios con participación de alcaldes y concejales. Sumado a lo anterior, existe un convenio de programación entre el gobierno regional y el Ministerio de Salud, para que en el plazo de 10 años se invierta una gran cantidad de recursos en concretar proyectos de hospitales, postas rurales, centros de salud familiar, servicios de alta resolución, equipamiento, entre otros. Todas esas iniciativas fueron definidas entre municipalidades y ministerios en la región.

Cada vez es más común que en los instrumentos de planificación regional, local y sectorial se considere a los sectores rurales y a los sectores más apartados para garantizar equidad territorial. Muestra concreta de aquello fue lo que sucedió en la región a partir del año 2015, fecha en la que se comenzó a implementar la política nacional de zonas rezagadas, instrumento que agregó un componente adicional en la planificación territorial en la región, ya que obligó a que este nuevo instrumento de planificación se articulase con el gobierno regional y con los distintos servicios públicos relacionados con las prioridades que hizo la comunidad, en aquellos territorios más periféricos y distanciados de los centros urbanos más importantes de la región. De esta forma, se puede afirmar que ha existido un énfasis en la equidad territorial a través de la definición de los principales instrumentos de planificación territorial (local, regional y sectorial) y la coordinación de los niveles de gobierno para definir prioridades de inversión. Con la llegada de la política nacional de zonas rezagadas, se ha dado un paso relevante en cuanto a coordinar servicios en función de las prioridades de los sectores más postergados de la región.

### **Análisis sobre la disparidad en la distribución de la inversión pública: el capital humano importa**

A pesar de los esfuerzos políticos desplegados desde el origen de la región para promover los criterios de equidad territorial en la distribución de recursos, ¿por qué persiste la disparidad en la distribución de los recursos públicos del Fndr entre municipalidades?

De los resultados de las medidas se desprende un factor común, el cual se relaciona con el recurso humano presente en las municipalidades. Pero no se refiere a una baja

profesionalización del personal, dado que ese indicador en la región está por sobre la media nacional. Se refiere básicamente a la *escasa permanencia y poca experiencia* en gestión de los profesionales que se desempeñan en las áreas relacionadas con la formulación de proyectos en ciertas municipalidades. Ello explica en algunos casos las deficiencias en la formulación de proyectos de inversión y la discontinuidad en liderar procesos técnicos de gestión territorial de mediano y largo plazo. Los municipios, independientemente de su tamaño, que no tienen capacidad económica para retener profesionales son los más afectados por esta situación.

Veamos, cada una de las 12 municipalidades de la región posee una capacidad totalmente heterogénea en cuanto a personal técnico y profesional que les pueda permitir contar con un número de proyectos disponibles para optar a financiamiento regional o sectorial. En este aspecto, son dos las problemáticas que enfrentan los municipios. Por un lado, la cantidad de profesionales disponibles, pero por otro lado y aún más determinante, se refiere a la calidad y permanencia de aquellos profesionales para cumplir con la labor «técnica» que implica formular y postular proyectos al sistema nacional de inversiones, especialmente cumplir con lo exigido por el Ministerio de Desarrollo Social.

En lo referente a la cantidad de profesionales disponibles por municipio, se puede constatar que, por ejemplo, el municipio de Valdivia cuenta con 230 funcionarios de planta y el de Corral solo cuenta con 16 funcionarios. Del total de funcionarios de planta, la municipalidad de Valdivia cuenta con 70 profesionales y la municipalidad de Corral solo con 7 profesionales.

En cuanto al nivel de profesionalización de sus funcionarios municipales, los indicadores no son tan dispares entre municipalidades. La media regional entre las municipalidades es de 31 por ciento y la distancia entre el municipio con más índice de profesionalización, Panguipulli (42 por ciento) y el que tiene menos, Río Bueno (23 por ciento) no es tan extrema como en el caso de la distancia entre cantidad de profesionales de planta. Por su parte, la municipalidad de Río Bueno con ese porcentaje de profesionalización equipara y, en algunos años, ha superado a la municipalidad de Panguipulli en inversión planificada e inversión ejecutada. La explicación en este caso está dada porque los profesionales de la Secretaría de Planificación Comunal de Río Bueno llevan más de 6 años trabajando en la municipalidad y se hace evidente el liderazgo y seguimiento que han hecho de determinados proyectos.

Por su parte, si revisamos la inversión pública planificada y ejecutada, se puede constatar que hay brechas importantes en materia de inversión, observando municipios pequeños con pocos profesionales, pero con alta inversión Fndr como Futrono o Paillaco, o municipios grandes como Río Bueno con una inversión similar a la que tiene la capital

regional Valdivia. Al analizar y realizar una relación (no estadística) con el nivel de profesionalización de los municipios, nos encontramos con que no es la variable explicativa, tampoco la cantidad de profesionales lo explica, como sí lo hace la permanencia de esos profesionales en esos cargos y la experiencia acumulada en dicha función. Básicamente los factores que han sido determinantes para explicar la disparidad entre municipalidades son aspectos cualitativos, como la escasa experiencia de los profesionales en el ámbito municipal, especialmente aquellos que desempeñan funciones estratégicas (como la formulación de proyectos de inversión) y la escasa permanencia de estos profesionales en los municipios. Al realizar un cálculo de la permanencia de los directores de la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac)<sup>5</sup> en cada municipio en el periodo 2010-2016, se pudo establecer que en promedio no es superior a los 2,5 años. Incluso, existen casos extremos donde el cargo no existía y era desempeñado por un profesional de otra unidad municipal, como sucedía en Lago Ranco o Corral, o en otros casos, por la falta de recursos económicos para contratar un profesional a cargo, como en la comuna Máfil (y que cuando lo tuvo a partir de 2014 se elevó la inversión pública de manera ostensible). En los casos como Paillaco, Río Bueno o La Unión, donde ha existido mayor estabilidad y continuidad en el liderazgo ejercido en el área de formulación de proyectos, se observa una inversión pública importante en relación a municipios de tamaño similar en la misma región, comparado por ejemplo con comunas como Los Lagos o Lanco, donde la inestabilidad en el cargo ha sido determinante para explicar la baja inversión pública.

Por otra parte, la experiencia de los profesionales que se desempeñan en el área de formulación de proyectos, pareciera ser un aspecto relevante para explicar la disparidad en materia de inversión o adjudicación de proyectos con recursos fiscales. Profesionales con dedicación al ámbito municipal, con experiencia previa en el sector público, comprometidos con el territorio y que han desarrollado una carrera en el plano local se transforman en factores determinantes para una gestión municipal efectiva en la adjudicación de proyectos y que pueda mostrar resultados en materia de inversión. Un ejemplo de aquello es lo que se observa en los municipios de Río Bueno, Paillaco y Máfil, de signos políticos opuestos, el primero UDI (derecha en Chile), Paillaco PS (centro izquierda) y finalmente Mafil PPD (centro izquierda). En estos municipios se puede apreciar un perfil de profesionales con amplia trayectoria en el ámbito municipal y que comparten el hecho de que son profesionales de la propia comuna donde trabajan. Para estos casos, los municipios han hecho esfuerzos importantes para retenerlos con rentas superiores a la media municipal.

<sup>5</sup> La Secretaría de Planificación Comunal es la unidad administrativa encargada de formular los proyectos de inversión en cada municipio. Caso como el de Valdivia, Futrono, Lanco, Corral, Lago Ranco en el periodo 2012-2016 presentaron rotación de sus directores. Por su parte Río Bueno y Paillaco, entre otros, representan casos donde se observa una mayor estabilidad en los equipos de la secretaria de planificación.

En el otro extremo, se encuentran aquellos municipios donde se observó en el periodo profesionales con poca experiencia (en muchos casos era su primer trabajo) y donde en un mismo lapso de gobierno local hubo mucha rotación, lo que finalmente terminó afectando a la inversión pública; es el caso de los municipios de Lago Ranco, Lanco y Mariquina. A este grupo de municipios se puede sumar el de Los Lagos, donde uno de los proyectos más emblemáticos de la comuna para avanzar en acceso y equidad en educación pública era la «Escuela Francia». Dicho proyecto, en 2016, completó 6 años en el sistema nacional de inversiones, en específico en el Ministerio de Desarrollo Social a la espera de observaciones y estudios complementarios solicitados al municipio para la obtención del RS (recomendación satisfactoria), para así poder concretar su ejecución. Acá estamos en presencia de un caso, en donde existiendo los recursos por parte del ministerio de educación para financiar dicho proyecto, en casi 6 años no se pudo concretar debido a que el municipio presentaba falencias y deficiencias notorias en capacidad técnica para responder a las observaciones solicitadas por el organismo evaluador. Para el caso de Lago Ranco, el cargo de Secretario de Planificación no existía y los esfuerzos se concentraban en concretar solo dos proyectos de inversión, por lo tanto, el profesional que tenía lo destinaban a trabajar en los proyectos de alcantarillado para un sector rural y el nuevo edificio consistorial, ambos proyectos de una complejidad importante que notoriamente requerían de más profesionales para lograr su concreción. En ese periodo solo con fondos regionales se logró avanzar en el primero de los proyectos.

Finalmente, y sumado a lo anterior, un aspecto que afecta la retención y rotación de funcionarios que ocupan cargos de carácter estratégico en el municipio, son los bajos sueldos de estos profesionales. Como ya se ha demostrado, el cargo de director (a) de la Secretaría de Planificación Comunal y los profesionales que la componen son de vital importancia para tener una alta inversión pública e ir superando brechas y desigualdades al interior de las comunas. Por lo tanto, la excesiva rotación, la poca experiencia y conocimiento del sistema de inversión pública, sumado a no contar con equipos de trabajo suficientes (equipos de acuerdo al tamaño del municipio), terminan siendo variables determinantes para impedir avanzar a un ritmo sostenido en el ámbito de la inversión pública en las comunas. El sueldo promedio en la región de Los Ríos, de un profesional de esta naturaleza y que se desempeña en una municipalidad es de 800.000 pesos chilenos (1.400 dólares aprox.). El perfil profesional que se desempeña en esos cargos es de Ingeniero Civil, Constructor Civil, Arquitecto, Administrador Público, Ingeniero Comercial, entre otros. Esos profesionales en el mercado laboral, ya sea en el sector privado o en servicios públicos distintos a las municipalidades, perciben una remuneración mensual promedio de 1.200.000 pesos (cerca de 2.000 dólares). Por lo tanto, los esfuerzos que deben hacer los municipios

para contratar y luego retener personal calificado para desempeñarse en esos cargos son altos; cuando eso no sucede, se provocan brechas con otras municipalidades que marcan la diferencia a la hora de explicar la inversión pública en casos de municipios que comparten mismas realidades.

### **Conclusiones y propuestas de mejora para reducir la inequidad en la distribución de los recursos públicos**

A partir de la experiencia analizada de la región de Los Ríos, se pueden deducir algunas ideas relevantes para formular algunas propuestas de política pública, orientadas a mejorar la gestión municipal y la inversión pública con una mayor equidad territorial. La principal problemática que se vislumbra es que, a pesar de los esfuerzos por incorporar un modelo de gobernanza territorial para reducir las disparidades territoriales, persisten algunas dificultades en la distribución de los recursos regionales. La principal causante parece ser el capital humano que se desvuelve en áreas estratégicas de las municipalidades. Como se demuestra en el caso de la Región de Los Ríos, la carencia de capital humano calificado en municipios, entre otros factores, impiden responder a los incentivos que generan las innovaciones en equidad territorial, sobre estos elementos se presentan algunas propuestas de mejora en la gestión regional.

#### **Política regional de equidad territorial**

Lo que hoy existe en la región de Los Ríos es un acuerdo político implícito de consejeros regionales y el ejecutivo regional (representado por el intendente regional), respecto a que se otorgue una valoración importante a la equidad territorial en la distribución de recursos del Fndr y del Fril. No obstante, eso no garantiza que ese acuerdo político perdure o que surja otro que lo deseche. Igual fragilidad se observa en la vigencia que pueda tener la «política nacional de zonas rezagadas» en la provincia del Ranco. La fragilidad de estas iniciativas ante cambios políticos la hace inestable ante las comunidades locales. Por ello se plantea que exista una «*política regional de equidad territorial y de distribución de la inversión pública*», que pueda institucionalizar los criterios de asignación de los recursos, tal como sucede hasta ahora, pero que le entregue a este proceso un grado de estabilidad institucional. Temas como garantizar un piso mínimo de recursos para cada comuna, vincular a la ciudadanía organizada en este proceso, construir un índice de equidad territorial para asignar recursos adicionales, son ideas que pueden llegar a configurar una política regional sustantiva que sirva de orientación para la inversión pública. Sin embargo, y dado que en Los Ríos ya se ha avanzado de cierta manera en esta política, también se han evidenciado dificultades estructurales.

### Garantías mínimas de capital humano avanzado

El capital humano, entendido como los profesionales que se desempeñan en el ámbito municipal, especialmente en cargos estratégicos como la Secretaría de Planificación Comunal (Secplac), son determinantes para concretar las innovaciones en materia de equidad territorial, propuestas en este caso desde el gobierno regional. Si los municipios no cuentan con proyectos bien formulados y que cumplan los requisitos establecidos por el sistema nacional de inversiones y el Ministerio de Desarrollo Social, no pueden obtener los recursos destinados para ello. En la región de Los Ríos, esta falencia es notoria entre municipios, especialmente por la excesiva rotación de profesionales en estos cargos. En 2015 se hicieron esfuerzos desde el gobierno regional y se contrataron 5 profesionales para que, a través de la Corporación de Desarrollo Productivo, apoyaran a aquellos municipios que contaban con una baja inversión de fondos regionales y estaban más rezagados en formulación de proyectos. No obstante, estos recursos no son permanentes. De esta manera, la propuesta es que a través de algún mecanismo que asegure perdurabilidad, como, por ejemplo, a través de la Ley de Presupuesto, se faculte a los gobiernos regionales para que destinen una parte del presupuesto regional para contratar profesionales, que vayan en ayuda de los municipios que cuenten mayores carencias de gestión e indicadores de desigualdad territorial. Asimismo, debiera avanzarse a apoyar desde el nivel central de gobierno (por ejemplo, desde la Subdere) con una política clara de contratación de profesionales a nivel municipal, con incentivos explícitos para incorporarse a municipios donde más se observan desigualdad en materia de inversión territorial, pero garantizando un mínimo de tiempo de trabajo en el municipio, a lo menos 4 años. El ciclo de la inversión pública requiere que los profesionales se desempeñen con periodos relativamente largos en el municipio, para que dejen una cartera de proyectos considerable para su aprobación y ejecución.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis** (2004). «Gobernabilidad/Gobernanza» en Documento de Trabajo preparado para el cursos de doctorado de Flasco México, promoción 2003-2006.
- Aguilar, Luis** (2005). «Gobernanza y Justicia» en Documento de Trabajo, Flasco/México 2005. Consultado en la página web <http://www.focal.ca/pdf/agUILar.pdf>
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2002a). «Proximidad y Participación: marco Conceptual y Presentación de Experiencias» en Ismael Blanco y Ricard Gomá, *coor., Gobiernos Locales y redes Participativas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2002b). «Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una comparación entre las experiencias Españolas y Brasileñas», en Biblioteca Virtual TOP.
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2003a). «La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad» en Revista *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 5-42.
- Blanco, Ismael** y **Ricard Gomá** (2003b). «Gobiernos Locales y Redes Participativas: retos e innovaciones», en Revista *Reforma y Democracia* n° 26, Clad, Caracas.

- Bovaird, T. et al.**, eds. (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden, Nomos Publishers.
- Brugué, Quim, Ricard Gomá y Joan Subirats** (2005). «Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes», en *Revista del Clad Reforma y Democracia* (32).
- Bulmer, S.** (1994). The Governance of the European Union: a New Institutional Approach, in *Journal of Public Policy*, 13.
- Comisión Europea** (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, Servicio de Publicaciones de la Comisión Europea.
- Font, Joan** (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Kooiman, J.**, dir. (1993). *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- Mayntz, R.** (1993). «Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm» en J. Kooiman, dir., *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- Mayntz, R.** (2001). «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna» en *Reforma y Democracia*, octubre, n° 21, Caracas.
- Mayntz, R.** (2002). «Los Estados nacionales y la gobernanza global» en *Reforma y Democracia*, n° 24, Clad, Caracas.
- Prats, Joan** (2001). «Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico» en *Revista Instituciones y Desarrollo*, n° 10, pp. 103-148.
- Prats, Joan** (2005). «Modos de gobernación en las sociedades globales» en Agustí Cerrillo, *La Gobernanza Hoy. 10 Textos de Referencia*, Madrid, Editado por Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Rhodes, R.** (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press.
- Whittingham, M.** (2005). «Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza» en *Reforma y Democracia* n° 33. Clad, Caracas.
- Subirats, Joan** (2001). «Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: promesas y amenazas» en Joan Font, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Winograd, L.** (2002). «La gobernanza en la Era de la Información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo?» en *Reforma y Democracia*, febrero, n° 22, Clad, Caracas.



## El papel de la comunidad científica del Ivic en la política científica y tecnológica venezolana (1969-1999)

DAMNY LAYA RODRÍGUEZ\*

pp. 95-121

### Resumen

En este estudio se explica e identifican los cambios y continuidades dados en el papel jugado por la comunidad científica del Ivic en la elaboración de la Política Científica y Tecnológica durante el período 1969-1999. Se va a indagar en las relaciones entre la comunidad científica nacional, en especial, del Ivic, con el gobierno y el sector productivo nacional en la lucha por el establecimiento de una agenda para la política pública de Ciencia y Tecnología, exponiendo así que la orientación de la Ciencia y la Tecnología no es campo único y exclusivo de los actores responsables de la actividad científica, sino, más bien, un campo político donde los intereses chocan, se encuentran y desencuentran, permiten y obstaculizan el buen desenvolvimiento de la actividad científica y tecnológica.

### Palabras clave

Política científica y tecnológica venezolana /  
Comunidad científica / Ivic

### Abstract

This study explains and identifies changes and continuities that exist in the role played by the scientific community in the Scientific and Technological Policy making process during the period 1969-1999. It is going to inquire in the relations between the national scientific community, specially, the Ivic scientific community with the national government and the productive sector in the struggle for the establishment of an agenda to the Science and Technology public policy, exposing that the orientation of the Science and Technology is not a unique and exclusive field of the science, rather a politic field where interests collide, where also exists agreements and disagreements that allowing and blocking the good development of the scientific and technological activity.

### Key words

Venezuelan Scientific and Technological Policy /  
Scientific Community / Ivic

---

\* Magíster en Estudios Sociales de la Ciencia (Ivic). Doctorando del Programa de Posgrado en Políticas Científicas y Tecnológica de la Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, SP, Brasil.  
Correo-e: damnyrodriguez@ige.unicamp.br

## Introducción

El diseño de la Política Científica y Tecnológica (en adelante PCT) se puede definir como un proceso de negociación, consenso o imposición entre los principales actores que intervienen en ella (Elzinga y Jamison, 1996) influenciados por los modelos cognitivos que tales actores poseen para la comprensión de la relación entre ciencia, tecnología y desarrollo (Aristimuño y Aguiar, 2015). En este sentido, se concibe a la ciencia como un fenómeno político y de poder (Casas, 2004).

El modelo clásico de análisis de políticas postulaba tres actores principales en el diseño de la PCT: el gobierno (Estado), la estructura productiva y la infraestructura científica-tecnológica (Sábato y Botana, [1970] 2011: 220). Si bien en los países industrializados el diseño de la PCT ha contado con el concurso de los tres actores citados, en Latinoamérica —y Venezuela no escapó a ello—, en los primeros años de institucionalización de la PCT, existió una ausencia relativa por parte del sector productivo y del gobierno, dejando solo al polo de la comunidad científica (en adelante CC) y su cultura académica para definir los criterios sobre cuál ciencia es «pertinente» tanto al país como a los intereses y objetivos de la misma (Dagnino, 2007).

Distintos estudios demuestran el papel de la CC y su relación estrecha y de apoyo con los organismos multilaterales para la definición y absorción de un modelo para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (en adelante CyT) en el proceso de institucionalización de la ciencia de la región (Dagnino y Thomas, 1999; Dagnino, 2008; Bagattoli *et al.*, 2015). Por ello se hace necesario el estudio *in extenso* del papel jugado por este actor colectivo en la elaboración de la PCT.

Los análisis de la PCT en América Latina, que tienen sus raíces en el *Pensamiento Latinoamericano sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad* (Placts) en la década de los 70 desde pensadores como Herrera, Varsavsky y Sábato, se enfocaron por un lado en el aspecto que refiere a los obstáculos estructurales que se presentan a la transferencia del conocimiento producido en la comunidad de investigación a la sociedad y, por otro lado, aunque con menos énfasis «...en torno a los obstáculos institucionales suplementarios, es decir, el esquema conceptual de la comunidad de investigación sobre la CyT y su comportamiento como actor político en la definición de la PCT» (Dagnino, 2007:6-7), aspecto en el cual se posiciona el presente estudio.

Para analizar a la CC (eje central de este trabajo) como un actor político dentro del proceso de elaboración de políticas hay primeramente que definirla. Se dice que hay una CC nacional cuando existe un grupo significativo de individuos que comparten un *ethos* y una práctica comunes, apropiadamente adiestrados en la investigación y que dedican gran parte de su tiempo a la actividad de esta, además de que son remunerados por ello (Roche y Freitas, 1996). Por otra parte, Dagnino (2007) va a definir a la comunidad de investigación o CC nacional como:

...un conjunto que abarca a los profesionales que se dedican a la educación y a la investigación en universidades públicas y aquéllos que, habiendo sido allí iniciados en la práctica de la investigación, y socializados en su cultura institucional, actúan en institutos públicos de investigación y, también, en agencias dedicadas al fomento y planificación de la CyT. Profesionales que, en América Latina, al contrario de lo que ocurre en los países avanzados y en algunos países asiáticos donde es significativa la participación del sector privado en el esfuerzo de Investigación y Desarrollo, constituyen la inmensa mayoría de los que desempeñan estas actividades (Dagnino, 2007:9).

En este sentido, se considera como CC nacional aquellos sujetos integrantes de las principales universidades y academias de ciencia del país que están dentro del perfil del investigador a tiempo completo y que pudieron o no haber tenido alguna participación en la elaboración de la PCT. Igualmente, para el caso de estudio, se entenderá como CC del Ivic, a investigadores, profesionales y técnicos asociados a la investigación que hacen e hicieron vida en dicho instituto y tuvieron alguna incidencia dentro del proceso de elaboración de la PCT venezolana.

La constitución de una CC en Venezuela con valores definidos y una concepción de la CyT se remonta a los años 50 del siglo pasado tras el nacimiento de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (AsoVAC) y la posterior creación de dos instituciones que repercutieron de forma significativa en la actividad científica venezolana: la Facultad de Ciencias de la Universidad Central de Venezuela en 1958 y el Ivic en 1959, este último bajo el liderazgo de, entre otros grandes científicos, el Dr. Marcel Roche, para luego consolidarse en una institución como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicit). Trabajos posteriores (Texera, 1983; Roche, 1996) muestran las estrategias políticas de la incipiente CC para hacer que prevalecieran sus criterios en la orientación de la PCT con el apoyo de organismos multinacionales como la Unesco para la definición del funcionamiento del Conicit.

La consolidación y el curso de la CC venezolana, y específicamente, de la CC del Ivic en la definición y orientación de la PCT del país se analiza en el presente trabajo bajo el enfoque de «campo científico» desarrollado por Bourdieu (1976). Bourdieu concibe el «campo científico» como un espacio de lucha de poder, noción que resulta muy sugerente para explicar las luchas que se suscitan a lo interno de la CC. Aunque él no se refiere explícitamente a la lucha por el poder en el plano de la definición de políticas, sí hace referencia a la lucha por el monopolio de la autoridad científica o de la competencia científica, «entendida en el sentido de capacidad de hablar e intervenir legítimamente en materia de ciencia» (Casas, 2004:83). Se complementa este enfoque con respecto a que:

Lo que interesa del mismo es la lucha que tiene lugar no solamente en el terreno científico por el monopolio de la autoridad científica, sino entre éste y otros campos en los que participan los científicos como serían el político, el económico, el ético o moral, etc.,

y que influye en la definición de políticas de ciencia y tecnología. Es en esta perspectiva que interesa la noción de campo, no limitándonos exclusivamente al científico, sino a las interrelaciones entre éste u otros campos en los que se manifiesta la lucha entre grupos de interés científicos y otros actores (Casas, 2004:84).

En otras palabras, el presente trabajo se enfoca en el papel del científico como miembro de una comunidad típicamente nacional, la CC, en su interrelación con sus pares –podríamos decir a nivel interno– y con los otros actores dentro de la elaboración de la PCT en el país. Así, el Ivic se presenta como un buen referente empírico para desarrollar este ejercicio y entender tanto el porqué de su hegemonía dentro de la CC nacional, como la merma de esa hegemonía en el proceso de elaboración de la PCT venezolana.

### **Primera etapa: periodo de relativa libertad para la CC (1969-1972)**

En el año 1969 se conforma finalmente el Conicit, luego de dos años de haberse promulgado su creación en 1967 y el Dr. Marcel Roche deja la dirección del Ivic para dedicarse a tiempo completo a aquél, ejerciendo su gestión en el periodo 1969-1972 como máxima autoridad del primer organismo encargado de promover y orientar la actividad científica del país; un hito histórico, cabe señalar. Raimundo Villegas<sup>1</sup> fue uno de los científicos del Ivic que lo acompañó, ya que fue electo como vocal del Directorio del Conicit, la instancia mayor de decisión del organismo. Esto refleja, en palabras de Vessuri, cómo «desde el inicio (de su vida institucional), el Ivic ha tenido un rol paradigmático en la CC venezolana (...), sus graduandos e investigadores pasaron a nutrir otras instituciones y a difundir sus patrones e ideales de calidad» (Vessuri, 1997:7).

Ya en su primer año como presidente del organismo, Roche redactó un documento titulado Política Nacional relativa a la investigación científica y tecnológica, el cual remite al presidente Rafael Caldera el 2 de abril de 1970 (Conicit 1970). El documento buscaba servir de base para el establecimiento de una política nacional de la CyT. Roche no solo se presentó en ese documento como autoridad máxima del Conicit, sino también como miembro de la CC del Ivic. Igualmente, es durante la gestión de Roche cuando se realizó el primer Diagnóstico/Encuesta del organismo (Avalos y Antonorsi, 1980).

En sus tres años de gestión, Roche emprendió un conjunto de programas y estrategias que influyeron significativamente en la CC del país y su actividad de investigación. Estableció un Comité de Hidrocarburos que se ocupó de planificar y organizar lo que luego sería el Centro de Investigaciones Petroleras, mejor conocido como Intevep, en 1976

<sup>1</sup> Raimundo Villegas fue un reconocido científico del Ivic, uno de los primeros venezolanos en los comienzos del Instituto, además fue quien fundó el Centro de Biofísica y Bioquímica; adepto confeso del partido Copei.

(Roche, 1996). Haciendo un pequeño paréntesis, el Intevep surgió del trabajo realizado en el Ivic tanto en el Centro de Ingeniería del Petróleo como en el de Química y Petróleo, creados durante la gestión de Raimundo Villegas como su Director en el periodo 1969-1974 (Freites, 1992; Vessuri, 1983).

La acción del Conicit durante la gestión del Dr. Roche se fundamentó en tres puntales, según él mismo dijo: «la política para la ciencia, subvenciones y becas, la política por la ciencia, planificación y sociología de la ciencia, incluyendo las estadísticas del estado de la investigación en Venezuela» (Roche, 1996). También se estableció un Departamento de planificación con el fin de estudiar el diagnóstico de la ciencia y planificar para el futuro, cuestión que maduró años después. En este periodo se publicó el IV Plan de la Nación (1970-1974), el cual contemplaba en su capítulo X todo lo referente al desarrollo científico técnico desde la visión del gobierno de entonces. El Conicit desde sus inicios tomó un papel protagónico en el diseño de la PCT del país.

De tal manera, en 1970 elaboró junto al órgano central de planificación del país la sección referente a la CyT que formó parte de las estrategias del IV Plan de la Nación 1970-1974. En dicho plan se insertó por primera vez la variable CyT. «La falta de experiencia en este campo (la planificación), así como la ausencia de estudios de base, determinaron que la experiencia tuviera carácter preliminar» (Conicit, 1975: 70).

En el plan se evidencia claramente en uno de sus «objetivos medios para el uso óptimo del potencial científico», la concepción lineal del modelo institucional, bien conocido como Modelo Lineal de Innovación (MLI). Se consideraba:

El fomento de la investigación básica, como medio para dar posibilidades de expresión libre a la capacidad creativa de los investigadores de alto nivel; como apoyo indispensable para la educación superior; como instrumento de expansión cuantitativa y cualitativa del patrimonio cultural de la nación; y como fundamento para la realización de investigaciones aplicadas y de desarrollo (Conicit, 1975:71).

El organismo se caracterizó en sus primeros años por enfocarse en los problemas de la ciencia, aludiendo a los problemas de carácter tecnológico, vistos como una consecuencia que sería resuelta luego de desarrollar un aparato científico desde la ciencia fundamental. Esta visión cambió de forma relativa con la llegada de científicos sociales al Conicit, muchos de ellos provenientes de la Universidad Central de Venezuela, como lo fue Olga Gasparini y que ayudarían a reflexionar con mayor amplitud en torno al necesario desarrollo científico-técnico del país. Resultó de ello el documento titulado Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Bases para un Plan de acción 1973-1974, publicado en 1972, el cual terminó acompañando al IV Plan de la Nación (Avalos y Antonorsi, 1980).

Al finalizar la gestión de Roche y llegada la hora de elegir nuevo Presidente del Consejo en 1972, se suscitó un conflicto intereses. Roche se postuló para ser reelegido, ya que, en palabras de él mismo, «daba por sentado que había hecho una buena labor». La elección de ese puesto debía ser elevada ya no por el Consejo (debido a cambios realizados en la ley del Conicit) sino recomendado por una institución, como se hizo a través del Ivic, la cual votó por Roche, pero, para sorpresa de la CC, el presidente de la república Rafael Caldera ignoró tal votación y colocó a Miguel Layrisse al frente del organismo, por ser este adepto a su orientación política.

Según el mismo Roche, quien solo se atreve a emitir conjeturas, tal decisión fue debido a su posición «izquierdizante». Mariano Altamirano, citado por Roche, publicó en El Nacional que lo que prevaleció como criterio en la decisión de posponer la elección de Roche fue el mérito «muy dudoso de pertenecer o simpatizar con el ex partido gobernante» (Roche, 1996b: 173).

Dos años más tarde, con la llegada al gobierno de Carlos Andrés Pérez y Acción Democrática (AD), será electo Pedro Obregón, quien junto a la influencia de Luis Carbonell (también del Ivic), van a «politizar» al organismo y transformarlo en un «nuevo Conicit», «más tecnológico», «más activo y promocional», «más entremezclado con la realidad política económica del país» y «más orientado hacia lo concreto y lo práctico», en contraposición al «elitesco» y «marginal» «viejo Conicit» (Avalos y Antonorsi, 1980).

Esta disputa entre el «viejo» y el «nuevo» Conicit dejó en evidencia tanto el hecho de que había dos modelos de considerar y hacer ciencia a lo interno de la CC nacional y en especial desde la CC del Ivic, como el hecho de que la política –llamémosla partidista– ya había empezado a influenciar la esfera de la PCT o lo que es lo mismo, a la CC. Marcel Roche y su grupo de la CC van a experimentar en carne propia estos aspectos que se describirán con mayor detalle en la siguiente sección.

## **Segunda etapa: ¿«partidización» del Conicit y la CC?**

### **El intento de una Política Tecnológica (1972-1984)**

En esta parte del trabajo se verá cómo «la relación Ciencia-Estado ha sido signada por encuentros y desencuentros, tensiones fuertes y débiles, es decir, cómo la conflictividad y las crisis han estado presentes» en la historia de la PCT venezolana (Ovidio, 2005:8). Haciendo uso de la noción de «campo» en Bourdieu, se busca comprender la interrelación del científico con el político y el cambio en la correlación de fuerzas para orientar la PCT. En otras palabras, cómo «la participación de grupos de interés de la CC en la definición de las políticas conlleva a la búsqueda de posiciones de poder, en la coordinación de los recursos y programas dedicados a esta actividad» (Casas, 2004:80).

Ya se ha podido observar un poco de estas «tensiones» políticas de carácter partidista, más arriba, cuando, citando a Roche, se explicaron los motivos de la terminación de su gestión en el Conicit: se dilucidó cómo el presidente (el gobierno) de entonces, por no estar de acuerdo con los personajes elegidos por la CC del Consejo Directivo del Conicit, intervino en el accionar de tal espacio.

Esto es solo una muestra de cómo la ciencia y sus espacios institucionales no escaparon al fenómeno de la partidización del sector público, mejor conocida en la jerga corriente como la «guanábana», sin duda, una expresión del «bipartidismo» (AD-Copei). Fenómeno caracterizado por la alternancia de ambos partidos políticos con respecto al gobierno del país en aquella época. Al respecto, Requena señala que:

Si bien sus primeros directivos hicieron grandes esfuerzos para actuar dentro de parámetros eminentemente técnicos, con el pasar del tiempo y las administraciones, el Consejo fue, a veces, un ente político-agencia del partido gobernante de turno. Así, el Conicit vivió su época adeca, copeyana y finalmente la masista (Requena, 2003:140).

Otra expresión de que la ciencia se expresa como un fenómeno político y de poder (Casas, *ibíd.*), entendiendo lo político como aquello que concierne a la distribución, mantenimiento o transferencia de poder (Weber, 2000). El mismo se manifiesta en el caso venezolano cuando Roche se refiere a la relación con su colega Raimundo Villegas, quien al parecer, «partidiza» el Ivic, abriendo paso a esa lucha dentro del campo científico, no por la autoridad de la ciencia en sí, sino más bien por esas posiciones de poder (en este caso, la Dirección del Ivic como puente para el Conicit) que permiten el ingreso de un grupo para definir o tomar parte de la PCT desde sus intereses. Roche expresa que:

Con Villegas entró en el Ivic una época política, que más nunca se volvería a sanear. De hecho, ésta se hizo aún más patente cinco años más tarde cuando, haciéndose necesaria la renovación de la Dirección (del Ivic), su Asamblea de Investigadores votó a favor de Luis Carbonell, pero Rafael Caldera (Presidente de la República) no tomó en cuenta su opinión y nombró, como lo podía hacer legalmente, a Raimundo Villegas, que había salido de segundo en el voto; establecía a este último, por tanto, como su hombre de confianza. Esa situación duró poco tiempo pues, al ser derrotado en los comicios el partido Copei, Carbonell, respaldado esta vez por el partido AD, reemplazó a Villegas en la dirección del Ivic. La polarización AD-Copei no ha cesado desde entonces de dominar los nombramientos del Ivic... (Roche, 1996b: 163)

Si bien el presidente de la república estaba en la potestad (vía ley) de tomar o no al más votado por esa instancia, la tradición había convertido ese «ritual» en un saludo a la bandera con respecto al ejecutivo, ya que este último solía avalar al primer votado desde sus inicios.

El asunto a destacar es que el gobierno entra al Ivic, efectivamente, pero, quien permite tal entrada es un grupo de la CC del Instituto, en este caso, liderado por Villegas, quien aprovechando sus nexos con Copel hizo todo para acceder a la dirección del Instituto. Este fenómeno fue novedad para entonces en el Ivic, el cual había pasado casi desapercibido por el Estado y demás actores sociales de la época; en otras palabras, el Ivic había sido expresión de cómo la investigación científica en Venezuela creció en un contexto de indiferencia (San Blas, 2009; López y Vessuri, 2012).

No parece ser casual que dicha «intervención» o «politización» del Instituto se haya dado justo en el momento en que el Estado toma parte en la PCT al promulgarse la ley y conformación del Conicit en 1967. En este caso Villegas-Copei-Ivic se deja ver la forma en que los intereses de un grupo de la CC de este último convergen con los de un partido de gobierno que necesitaba garantizar hombres de confianza en todas las instancias. Se podría decir que esta medida se toma con la intención de influir desde el Ivic al Conicit, y de este modo, a la orientación de la PCT.

Sin embargo, la historia muestra un panorama que cuestiona este aserto, ya que los distintos gobiernos dentro del aparato de Estado, más que tomar un rol de control sobre la PCT, dejaron habitualmente en manos de la CC o, en sus científicos de confianza, la capacidad de decidir sobre la PCT nacional. De acuerdo a Ávalos (2007):

...durante sus primeros años de vida el Conicit fue una institución pública casi enteramente dirigida y administrada por los propios investigadores, encargada de promover la actividad científica en su versión mertoniana (universalismo, comunalismo, desinterés y escepticismo organizado como reflejo de su ethos), muy orientada por la idea de copiar, hasta donde fuera posible, lo que hacían en los países industrializados (Avalos, 2007:6).

Lo hasta ahora expuesto expresa que, si bien había un científico para el partido de turno en el gobierno, «no se partidizó el Conicit. La CC actuaba más (que) como político copeyano o lo que sea, como CC»<sup>2</sup>. Esto puede tener sentido en la medida en que el Estado venezolano nunca pretendió controlar la PCT, simplemente, requería de alguien de confianza que le pusiera al tanto del curso de la misma durante el gobierno de turno, ya que se confiaba plenamente en el criterio de los científicos para su manejo, además de que la PCT no era considerada por los gobiernos de entonces como estratégica para el desarrollo del país. Así,

...el juicio de pares fue el criterio central para decidir lo que se debía y podía hacer y, también, el criterio central para evaluar, reconocer y gratificar desempeño y resultados, estos últimos expresables, casi únicamente, en publicaciones. En fin, se implantó una

<sup>2</sup> Comunicación Personal, Ignacio Avalos, 01 de noviembre del 2017.

suerte de «accountability entre colegas», sin que hubiese mucho margen para juicios externos, opinión de los «impares», que permitiera una evaluación social acerca de las cosas que se debían hacer y acerca de las cosas ya hechas (Avalos, 2007:6).

Esto es lo que pasa a conocerse como el «contrato social» entre el Estado y la CC. Fue en este contexto de conflictos políticos y de intereses entre algunos grupos de la CC nacional que en 1974 se creó el *Primer Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1976-1980*, adscrito al *V Plan de la Nación 1976-1980*, en donde se expresó nuevamente el modelo cognitivo de la CC nacional liderada por miembros de la CC del Ivic quienes llamaban a constituir ese «nuevo Conicit» ya aludido más arriba. Para la elaboración de este plan, una vez más la CC va a ser la encargada de organizar el Primer Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología al final de 1974 en donde se congregaron científicos, tecnólogos y otros interesados en estos campos (Roche, 1992). Miguel Layrisse, Presidente del Conicit para el momento, fue el organizador del evento.

El propósito de este congreso fue establecer un diálogo entre, por un lado, científicos y tecnólogos, y por el otro, políticos e industriales [...] para la organización de las políticas científicas del Estado y la utilización de la ciencia y la tecnología para el desarrollo... (Roche, 1992:83-84).

Este encuentro entre distintos actores, se puede visualizar también como la conformación de una coalición en el estricto sentido en que Sabatier (1988) lo plantea, en donde participan y toman vida las agendas dirigidas por los distintos sistemas de creencias para el diseño de una política, en este caso, la PCT venezolana. Este espacio fue un intento práctico de reunir a los actores del famoso triángulo de Sábato y Botana, y de donde salió ese Primer Plan, dominado por el sistema de creencias de la CC, una vez más, por factores que se expondrán más adelante.

Con respecto a dicho Plan, Avalos y Antonorsi (1980) hacen una crítica lúcida del mismo y las premisas en que se funda. Una de esas premisas forma parte del MLI: «la ciencia como madre de la tecnología», como los autores la denominan. En su estudio explican que la CyT no dependen estrictamente la una de la otra, ni mucho menos de forma lineal.

La concepción unidireccional de la relación ciencia-tecnología inserta en la CC venezolana, denotaba un desconocimiento de la actividad innovativa y tuvo una grave secuela a nivel de la formulación de estrategias, lo cual «ha propiciado la identificación automática de las prioridades tecnológicas con las científicas, con lo cual la Política Tecnológica ha perdido su especificidad y ha quedado sujeta a los lineamientos de la Política Científica» (Avalos y Antonorsi, 1980:97). Otra de las premisas presentes en el plan y que trajo estrategias deficientes en la implementación de la PCT nacional de entonces, fue

aquella que consideraba a la «Ciencia y la Tecnología como Bases del Desarrollo Nacional», tal y como decía el slogan del Conicit, premisa esta que también supone una relación lineal entre desarrollo científico-técnico y crecimiento económico.

En este contexto, a mayor fomento de la CyT mayor desarrollo (crecimiento económico), por tanto esta resultaba la receta «idónea» para un país subdesarrollado como la Venezuela de la época. Una muestra más del «anacronismo» conceptual de la CC venezolana, señalado por Texera (1983), fue que dicha concepción ya había sido rebatida por la misma Oede en un estudio realizado en 1971 donde se establecía que «no se observa correlación entre la proporción de recursos nacionales dedicados a Investigación y Desarrollo y las tasas de aumento de la productividad» (Oede, 1971, *apud* Avalos y Antonorsi, 1980:98).

Por todo lo antes mencionado, se han podido rastrear las distintas formas en que se manifestó el MLI en la CC venezolana como sinónimo de su modelo cognitivo (sobre el cual la CC del Ivic influyó significativamente) hasta principios de los años 80, en donde, según un informe del Conicit del año 1981, se expresa como uno de sus logros el «cambio de la concepción simplista que predominaba en los años sesenta, según la cual el desarrollo científico y tecnológico dependía del fomento de la investigación ya que su vinculación con el sector productivo se daba en forma automática» (Conicit, 1981: 183).

De acuerdo con el mismo informe, fue debido a ese cambio de concepción, que el sistema científico y tecnológico empezó a vincularse con los grandes problemas nacionales. Tal cambio de concepción ha sido denominado como proceso de «transducción».<sup>3</sup> Este sucede cuando el elemento de PCT que se busca emular no se comporta como se esperaba y surge la necesidad de una mudanza hacia otro modelo o percepción sobre la organización y el quehacer científico-técnico.

Sin embargo, una encuesta realizada a la CC, un poco más tarde en esa misma década, denotaba que persistía la influencia, «aunque sea inconscientemente», del pensamiento sobre la ciencia de los años cincuenta en la etapa de institucionalización de la ciencia en el país, donde se consideraba la ciencia como un bien en sí mismo. De hecho, el 57,1 por ciento de los entrevistados se dedicaban a «la ciencia básica (libre 25,2 por ciento y orientada 31,9 por ciento), el 39,3 por ciento a la ciencia aplicada y solo el 1,2 por ciento al desarrollo experimental» (Roche y Freitas, 1983:221). Los autores expresan que este fenómeno responde a tres factores que vale la pena citar *in extenso*, a saber:

<sup>3</sup> Thomas y Dagnino (2005) definen transducción como «el proceso general de introducción del elemento de PCTI en el ensamble sociotécnico local. Tal fenómeno es observable, en particular, cuando el elemento de Pcti transducido no se comporta como el elemento de Pcti que se deseaba emular. Dado que se trata de un fenómeno de autoorganización, tal diferencia de comportamiento puede ir desde pequeños inconvenientes en la fase de implementación a disfuncionalidades sistémicas flagrantes» (Thomas y Dagnino, 2005:21)

- 1) La mayor parte de los investigadores están trabajando en universidades e institutos autónomos cuya vocación es de índole básica u orientada, por tanto su interés es el incremento de conocimiento per se [...]
- 2) Los resultados de la investigación tecnológica utilizados por la industria venezolana, que ha sido constituida principalmente por sustitución y/o ensamblaje de bienes finales, son en su vasta mayoría de origen extranjero, lo cual crea un ambiente poco propicio para la investigación tecnológica local [...]
- 3) Muchos de los científicos venezolanos han realizado su adiestramiento –generalmente de postgrado– en el exterior, en laboratorios cuyos intereses no necesariamente son pertinentes a las necesidades inmediatas del país, tal como las ha formulado Conicit [...] (Roche y Freites, 1983: 221-222).

Todo lo anteriormente descrito corresponde al carácter técnico del Primer Plan y en parte a la interrelación de la CC con los demás actores participantes en la elaboración y ejecución de la PCT venezolana de la época. Hay otro aspecto que conviene abordar y es el carácter político del Conicit, o lo que se ha dado por llamar el «peso político» del organismo para ejecutar dicho plan. Existen varios trabajos que aluden a ello (Ordoñez, 1978; Avalos y Antonorsi, 1980; Roche y Freites, 1983; Palacios Pru, 1986; Frechilla *et al.*, 2005; Vessuri, 2005).

En este sentido, Ordoñez (1978) considera que «el gobierno entra(ba) por la puerta grande en la orientación y planificación de la PCT» al Conicit; sin embargo, los documentos resultantes de tal proceso no pasaron de ser informes bien intencionados, terminando por solo cumplir las aspiraciones de los pocos científicos existentes, sin el convencimiento del gobierno en el impulso concreto de la CyT (Frechilla *et al.*, 2005). Además, el Conicit:

...a pesar de establecer prioridades o definir agendas de investigación, incluso adscrito a la Presidencia de la República, no llegó nunca a tener el peso político necesario para hacer destacar la CyT como actividad presente en todos los campos de actuación del Estado, y así poder garantizarle el apoyo político y social necesarios para cumplir su función promotora, obtener o propiciar resultados efectivos. En ausencia de ese peso político sus funciones se redujeron prácticamente a la transferencia de recursos a los centros de investigación, universidades e investigadores (Frechilla *et al.*, 2005:109).

Este desinterés por parte del Estado y demás sectores de la sociedad, en desarrollar el sistema científico-técnico del país, dio cierta libertad a la CC en medio del bipartidismo para impulsar intereses de su fracción adepta a uno u otro partido (AD-Copei) en su alternancia en el poder, no sin afectar la continuidad de ciertos proyectos debido a los cambios políticos, luego de las contiendas electorales.

Estas pugnas se daban a pesar de que el Ministerio para la CyT no tenía cartera, sin embargo, tal y como algunos científicos como Villegas si comprendieron, este tenía gran influencia sobre las decisiones presidenciales desde el gabinete, cuestión que le permitió crear un buen número de instituciones, incluyendo de paso «a su propio bebé (sic), el Instituto Internacional de Estudios Avanzados (Idea), hacia el cual fluyeron sumas considerables (de dinero) del gobierno, lo que muchos piensan fue en detrimento de instituciones ya existentes. El Conicit estuvo definitivamente relegado a un nivel secundario» (Roche, 1996b:267).

Vale la pena resaltar dentro de la gestión de Villegas como Ministro de Estado para la CyT, la puesta en marcha de la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología de la Región Centro Occidental (Fundacite Centro Occidente), en 1981, de la cual fue presidente. Los lineamientos generales del organismo se orientaban a «crear y fortalecer un sistema de Desarrollo Científico y Tecnológico Regional, integrado por el Estado, el Sector Productivo y los organismos de CyT, que desarrollara y vinculara eficientemente los procesos de creación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos en función de las necesidades prioritarias de la Región» (Espacios, 1984).

Durante este periodo, también se va a iniciar un proceso de reforma del organismo o al menos esa era la intención de los responsables de esta gestión, especialmente entre 1981-1984 con Ernesto Palacios Pru de la Universidad de Los Andes como su presidente. Finalmente, la reforma vendrá de parte del Estado en 1984. Todo esto con la intención de darle mayor visibilidad política al Conicit, «brindándole la oportunidad de que el Presidente del Conicit pudiese eventualmente ser Ministro de Estado» (Palacios Pru, 1986:110). Cuestión que pudo haber matizado las «pugnas» ya mencionadas entre esas jerarquías.

Si bien la poca visibilidad política del organismo (hasta entonces) le permitió estructurarse en un aparato técnico del Estado, con la desventaja en la obtención de recursos, con esta visibilidad política que se pretendía dar a través de la reforma de la ley del Conicit se tenía como objetivo principal incrementar el presupuesto orientado al desarrollo de la CyT, así como también, superar su uso como recurso de oratoria por parte de los partidos políticos, tal y como había sucedido hasta entonces.

Sin embargo, «el legislador olvidó colocar hacer uso de sus propios fondos para el fomento de la CyT» (Palacios Pru, *ibid.*: 111). Esta es una de las varias «imperfecciones históricas y operativas» que señala Palacios Pru (1986). Sumado a esto, el autor expresa que tal reforma respondió a intereses distintos a los propios del sector de CyT.

En dicha reforma de ley se establece al Presidente, Vicepresidente y al Plantel Directivo de libre remoción por parte del presidente de la república o, lo que viene a ser lo mismo, por el gobierno de turno, pudiendo alterar los procesos de evaluación, seguimiento y financiamiento de los proyectos de investigación del Conicit, con perjuicio evidente de la CC que atiende el organismo (Palacios Pru, 1986).

De tal manera, la reforma de la ley del Conicit parece haber politizado o, más bien, partidizado completamente al organismo y por tanto la dinámica de la CC venezolana. Por ello cabe preguntarse: ¿sucedió esto para traducirse en un mayor radio de influencia de la CyT sobre los demás sectores de la sociedad o, más bien, como una forma de subordinar las actividades del organismo y de la CC al paternalismo partidista característico de la época? Pregunta que se pretende responder en la próxima sección.

### **Tercera etapa 1984-1989: ¿Mayor peso político de la CyT en medio de la crisis?**

Para el año 1984 la crisis económica iniciada en 1980 se agudizó con «la revelación del desastre financiero nacional por la deuda externa en 1983» e impulsó procesos que terminaron definiendo una nueva etapa para la investigación. Finalizó así la etapa de su expansión y consolidación y de la CC; «etapa populista-estatista-rentista favorecida por las condiciones políticas y financieras del país durante los años 60 y 70» (Yero, 1993:100).

Populista, porque se proponía una expansión y ampliación del acceso en la investigación equivalente a la que se daba en la educación; estatista porque su financiamiento provenía en la casi totalidad del Estado; y rentista porque se recibía sin responsabilidad clara de contraparte por parte de los grupos y centros de investigación científica (Yero, 1993:100).

En este contexto, va a asumir la presidencia del Conicit y el cargo de Ministro de Estado de CyT el bien conocido integrante de la CC del Ivic, Luís Carbonell, quien consideraba, entre otras cosas, que la CC debía en medio de la crisis hacer una «introspección» y cambiar la mentalidad científicista de los primeros 25 años; entender «que no solamente lo importante es producir un paper de excelente calidad desde el punto de vista internacional, sino que también excelencia es producir solución a los problemas nacionales» (Ímber y Rangel, 1984). Carbonell desde el principio de su gestión hizo especial énfasis en el vínculo necesario de la CC con el sector industrial para avanzar hacia un desarrollo del país.

El doctor Carbonell va a durar poco en los cargos ya mencionados, debido a que va a pasar a tomar la responsabilidad de Ministro de Estado para la Educación, cargo importante para el Consejo Directivo del Ivic, el cual lo constituían entre otros el Ministro de Estado para la Educación o algún enviado por este. Su vacante será llenada por otro reconocido científico de la CC del Ivic, el doctor Tulio Arends.

Arends hizo un esfuerzo por regionalizar la CyT en cada estado, creando una comisión en cada uno de ellos, junto a una oficina con un comisionado, para así estimular el sector. Igualmente, se promovieron los proyectos de investigación orientada desde el Conicit, en los cuales se establecían áreas prioritarias y ofertaban concursos dentro de la CC para suplir las demandas del organismo y acudir a la resolución de un problema específico, a su vez determinado por el Estado (Ímber, 1989).

Durante la gestión del doctor Arends se elaboró el segundo Plan de CyT 1986-1988, el cual estaba apegado al Plan Nacional de Desarrollo (1985-1988). El Plan inicia con una presentación del mismo Arends en donde se hace énfasis sobre «canalizar los recursos hacia aquellos programas que van realmente a impulsar el progreso socioeconómico del país». Además se señala la importancia de que el sector ciencia se vincule al sector industria, ya que estas relaciones han sido «débiles o inexistentes». Por tanto el Plan buscaba ser un esfuerzo para señalar las vías para corregir este defecto. El Plan también significó (de acuerdo a Roche) un esfuerzo por diagnosticar el aparato científico y tecnológico del país, señalando al respecto:

(...) cierta incapacidad del mismo para responder a las necesidades del desarrollo nacional y fuerte dependencia tecnológica. Se dice que «el conocimiento científico tiende a ser valorado por sí mismo y no por su contribución al desarrollo nacional o por el uso social de sus resultados y de los productos que ella genera» y se comenta que el conocimiento es «un factor de status y ascensos socioeconómico y no de cambio e innovación» (Roche, 1996:271).

También se critica en el Plan la idea o la creencia arraigada en la CC de que la tecnología se desarrolla como consecuencia directa de la investigación aplicada y que desarrollando la primera automáticamente se estimula el desarrollo tecnológico; en otras palabras, se critica la concepción lineal propia del MLI. Esto es síntoma de que aún en esta época, finales del siglo XX, prevalecía en el país un modelo ya bastante criticado y superado en otras latitudes.

De modo que este Plan va a dibujar otro proyecto político que nace de la CC quizás impulsado por la nueva realidad política, económica y social. La constante en el mismo fue que la agenda decisoria provino del actor habitual, la CC y la ya acostumbrada ausencia del sector industrial y quizás en menor medida, el Estado. Para comprender la marcada ausencia de estos actores fundamentales, vale la pena hacer un paréntesis e intentar caracterizarlos bajo la óptica de su interés en el desarrollo científico-técnico, en otras palabras, de su papel dentro de la PCT nacional en su recorrer histórico.

## **El sector productivo y el Estado venezolano en la PCT**

### **¿los invitados de piedra de los científicos?**

La PCT venezolana desde sus inicios estuvo signada por la concepción de los científicos o de la cultura académica al mando del Conicit, como ya se ha dejado ver; ello, bajo un sistema de creencias fundamentado en el MLI. Esto trajo como consecuencia un énfasis en la política científica (en adelante PC) de la cual iba a depender la política tecnológica (en adelante PT) y, por tanto, la innovación tecnológica que pudiera insertarse en el sistema

económico nacional. Pero, las trabas al desarrollo de una PT de acuerdo a las condiciones del país no solo eran producto de las limitaciones conceptuales de la CC como cultura dominante en la elaboración de la PCT nacional; a esto se sumaban las condiciones en la que se encontraba el sector económico o la cultura económica venezolana (Avalos, 1984). La PT para este sector ha sido poco importante por motivos que Araujo ([1973] 2010) ilustró muy bien en la época, al mencionar que: «En diez años (1950-1960) el producto industrial (va a) cuadruplica(r) su valor, lo cual se explica tanto por las bajas cifras absolutas de las cuales se parte, Bs. 1.238 millones en 1950, como por la disponibilidad de divisas, tecnología avanzada, importación subsidiaria de maquinarias y materias primas y protección arancelaria» (Araujo, [1973] 2010:13).

El modelo de Sustitución de Importaciones trajo como consecuencia el incremento de la dependencia tecnológica a causa de la ausencia de la formación de las capacidades tecnológicas nacional. No solo se importaba bienes de capital, maquinaria, sino que también se importaba materia prima. Además, al momento de presentarse alguna falla en los equipos, se acudía a las filiales extranjeras, desconociendo la capacidad de los científicos y técnicos nacionales, y deprimiendo el vínculo tan necesario entre producción de conocimiento y proceso productivo.

A este orden de cosas Araujo ([1973] 2010) lo llama la «industrialización importadora». El sector productivo venezolano se va a desarrollar entre un sector industrial enfocado en abastecer el mercado interno y un sector petrolero que se ocupará casi en su totalidad de la exportación junto a las empresas básicas.

El sector industrial se caracterizaba por su baja productividad e ineficiencia derivada de la tecnología inadecuada a los volúmenes de producción local y el alto proteccionismo estatal a través de créditos, barreras arancelarias y un mercado interno altamente protegido. Así, la empresa gozaba de «un medio económico que no castigaba la ineficiencia», más bien la justificaba bajo el argumento de la «industria recién nacida» (Avalos, 1984; Palacios e Irureta, 1985). A esto se suma la poca capacidad de emplear mano de obra simple y especializada, debido a la importación de maquinaria de alta tecnología que cuando mucho necesitaba de unos pocos ingenieros para el manejo del artefacto y otros pocos obreros para la vigilancia de la edificación en la que se encontraba la empresa (Rengifo *et al.*, 1997).

De acuerdo con Carlota Pérez y su análisis de la política de sustitución de importaciones en Latinoamérica, una característica general que bien aplica a la industria venezolana es que:

Era la política del gobierno lo que básicamente determinaba la vida o muerte de una empresa, su crecimiento, prosperidad o estancamiento; no era la productividad de la empresa, ni la calidad de sus productos o servicios, ni la audacia de sus empresarios lo

que marcaba la diferencia en el nivel de ganancias. Una mayor protección, unos subsidios más altos o la obtención de mercados cautivos tenían un impacto mucho mayor en las ganancias que los esfuerzos en tecnología y entrenamiento o que la estrategia de mercado (Pérez: 1996:11).

En este contexto, el Estado venezolano fungía como el principal cliente de esta industria al inyectar a través del gasto público, mejoras en sueldos y subsidios para los productos que provenían de ella. Así, en estas condiciones, la industria manufacturera era una planta que vivía superficialmente, «sobre el tronco petrolero y comercial de la economía venezolana» (Araujo, [1973] 2010).

El sector productivo de la sociedad venezolana de finales de la década de los 60 era un sector mono exportador (petrolero). Un sector de peso, determinante para la economía nacional, ya que el 90 por ciento de las exportaciones provenían del mismo, así como también el 90 por ciento de las divisas. Para 1967 este sector contribuía con más del 33 por ciento del PTB (Gasparini, 2016), esto aunado a un sector industrial con las características ya descritas.

El Conicit (1971) va a dar una visión de conjunto del estado de la investigación y su relación con el sector industrial:

La actual estructura económica y las peculiaridades del proceso de industrialización, unido a la creciente inversión extranjera y a la disponibilidad de divisas con que cuenta el país para la importación, han determinado una desvinculación de la investigación y la industria. Esta desvinculación actúa conformando un círculo vicioso; las posibilidades que tiene el industrial de cubrir sus necesidades de investigación mediante patentes extranjeras y las ventajas que a corto plazo ello supone, limitan la utilización del investigador nacional por parte del sector industrial y consolidan su dedicación a investigaciones de tipo fundamental, bien sea libre u orientada, obstaculizando igualmente las posibilidades de aplicación de las investigaciones aplicadas.

La imagen del investigador que esta situación conforma, es una según la cual este carece de sentido práctico y no está interesado en los problemas del país (...) Es así como en el sector industrial no existen prácticamente laboratorios ni departamentos de investigación y la demanda que hace este sector a los investigadores es prácticamente nula (Conicit, 1971: 35).

Esto contrastaba con un Estado proveedor de renta que dejaba al conjunto de sectores integrantes de la sociedad que se desarrollaran libremente, por separado. En este sentido, las invitaciones a ese vínculo empresa-academia, va a ser propiciado por un grupo de la CC. Este era el Estado del «contrato social», el cual dejaba en manos de los científicos todo lo referente a la PCT.

Quedaba a iniciativa de los científicos ocuparse de orientarse a la resolución de problemas nacionales y cuando ello ocurría, los entes del Estado no estaban dispuestos a considerar estas alternativas; ello sin embargo, no hizo que los científicos no estudiaran los problemas locales, sino que los enfocaran más en términos del conocimiento y no de la búsqueda de respuestas a problemas (Freites, 2005:3).

Frente a estas condiciones, la discusión sobre el desarrollo tecnológico nacional va a traducirse en:

[...] proposiciones marcadamente racionalistas y normativas, de excesivo carácter burocrático y que, en definitiva, han tomado muy poco en cuenta las condiciones del país, las posibilidades y limitaciones para ampliar su capacidad tecnológica y su mucho o poco interés en hacerlo (Avalos, 1984:384).

De modo que las buenas intenciones de la CC se fueron disipando en un discurso, debido a que una institución como el Conicit no tuvo un impacto real ni en el sector productivo ni en los altos niveles de decisión donde la política industrial era designada. Solo hubo un discurso forzado sobre la utilidad de la ciencia, muy lejos de practicar una ciencia útil (Rengifo *et al.*, 1997).

En este sentido, la CC va a encontrar en las instituciones científicas locales, como el Ivic, en palabras de Vessuri (1984), una suerte de «Meca»:

la cual en ausencia de una política nacional tendiente a la creación de un sistema dinámico de CyT para el desarrollo, se fue aislando cada vez más del medio local y se hizo dependiente de la CC internacional para la definición de sus propios objetivos (Vessuri, 1984:21).

A estos factores Pirela *et al.* (1991) suman otro aspecto al papel del Estado, quien si bien ha permitido gracias a su financiamiento, la creación de múltiples centros de investigación, también, debido a los altibajos en el apoyo a dichos centros, las incomprensiones, las presiones burocráticas y políticas, la inestabilidad y falta de perspectiva han dificultado sus procesos de desarrollo. Además, continúan los autores, se «ha carecido de una PCT coherente y en particular ha sido evidente la ausencia de criterios claros y positivos, tanto en la burocracia del Estado como en la propia CC, acerca del papel que juega la tecnología en el desarrollo industrial» (Pirela *et al.*, 1991: 62).

Frente a esta realidad, es importante hacer una salvedad con respecto al sector industrial venezolano, esto es, que el sector químico ha sido, a diferencia de los demás sectores industriales, el único abocado al desarrollo tecnológico, estableciendo más relaciones que

cualquier otro con universidades y centros de investigación. «El 42 por ciento (para la época) de sus empresas tiene al menos una pequeña estructura, con calificación formal de unidad de Investigación y Desarrollo» (Pirela, 1995: 52).

Hecho este esfuerzo por contextualizar por qué a finales de los 80, aún prevalecía la concepción lineal en gran parte de la CC y esa desligazón de la misma con el sector industrial, se va a proseguir a enunciar otros aspectos propios de este periodo con el foco en el objeto de estudio de este trabajo: la CC del Ivic.

En esta etapa, la presencia de la CC del Ivic sigue ubicada en puestos claves de orientación de la PCT. Ya se mencionó el papel del doctor Arends quien estuvo acompañado durante este periodo en el directorio del organismo por el entonces Director del Ivic, el doctor Boris Drujan, como vocal principal. En esta época Arends y sus compañeros van a enfrentar la crisis de la CC generada por la llamada «fuga de cerebros» a consecuencia del recorte presupuestario dirigido al sector, el cual dejaba en una posición comprometida a la élite de científicos ya establecida y dificultaba la promoción de nuevas generaciones en la actividad científica del país.

Ante este problema, el doctor Arends creó un programa denominado Investigador Residente, figura que se asociaba a la nómina del Conicit. Consistía en que a un individuo que tuviera postgrado, bien fuese de maestría o doctorado, se le ubicaba, con sueldo del Conicit, por uno, dos o tres años, en una institución que lo necesitara (Conicit, 1985; Ímber, 1989).

Cabe destacar que este financiamiento, que aportaba el Conicit para propiciar las condiciones mínimas a la CC trastocada por la crisis económica de entonces, formaba parte también de la cartera del Ministerio de Estado para la CyT. Se apunta con esto, a que si bien el Conicit estaba con mayor presencia a nivel ejecutivo, por integrar el gabinete de ministros de Estado, poco podía hacer con tan reducida cartera y la mermada disposición a integrarse por parte de los demás ministros representantes de sectores como el económico o industrial, entre otros.

#### **Cuarta etapa: El arribo de los sociólogos (1989-1999)**

En esta última etapa van a tomar los puestos claves de las instancias de decisión sobre la PCT nacional, el grupo que se denominaría «los sociólogos», quienes ya venían escalando desde años precedentes, desplazando a la fracción de la CC del Ivic, la cual, como ya se ha demostrado, fue una fracción con una presencia significativa con respecto al resto de la CC nacional en los cargos claves de toma de decisión de la PCT nacional. La participación de la CC del Ivic se reducirá a los cargos designados más por peso de ley (la ley del Conicit designaba a dos integrantes del Ivic para la conformación del Consejo Directivo) que por su peso en la correlación de fuerzas políticas a lo interno de la CC nacional.

Así, para el periodo 1989-1994 será la Socióloga de la UCV, Dulce Arnao, la designada por el presidente de la República electo, Carlos Andrés Pérez (AD), para asumir tanto la Presidencia del Conicit como la cartera de Ministro de Estado para la CyT hasta el año 1992, en el cual «se pierde este rango debido a criterio coyunturales de la política nacional, y con ello la posibilidad de participar en los más altos niveles de decisión del gobierno» (Conicit, 1994:24).

Arnao ya venía de hacer un trabajo en el organismo como Directora de la Dirección de PCT en el periodo 1984-1989 (Conicit, 1989), demostrando desde entonces su alta capacidad para asumir cargos tan importantes en la PCT; aunado a esto, era de las filas del partido AD, cuestión que le permitía seguir formando parte de la gestión del sector para la época. Quizás esa experiencia recogida en periodos previos permitió a Arnao hacer significativos aportes a la PCT venezolana durante su gestión. Uno de sus primeros movimientos fue crear la Oficina Ministerial de CyT adscrita a la oficina de Ministerio de Estado para la CyT.

La Oficina contemplaba dos Comisionados Especiales, uno para la relaciones con el sector científico académico y el otro para las relaciones con el sector tecnológico e industrial (Conicit, 1991). Además creó el Comité de ex Ministros y ex presidentes del Conicit, órgano asesor del Presidente de la República, bajo la coordinación de la Ministra de Estado para la CyT. La intención de crear este Comité fue la de lograr mayor participación de quienes habían asumido la alta gerencia del sector CyT. Además, en el marco de las políticas de descentralización adelantadas por el Conicit se crearon cuatro nuevas Fundacites: Mérida, Guayana, Aragua y Táchira.

También se realizó el II Congreso Nacional de CyT con una amplia asistencia de los distintos actores relacionados con el quehacer científico y tecnológico del país, en donde se discutieron los lineamientos de la PCT que orientaría la formulación y elaboración de lo que se convirtió en el III Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (1991), el cual a su vez fue producto también de los ocho Planes Regionales de CyT recopilados en distintas Asambleas Estadales (Conicit, 1991:59).

Por otra parte, en aras de contribuir finalmente con el desarrollo tecnológico nacional se diseñó un mecanismo de vinculación Empresas-Centros de Investigación y Desarrollo, denominado Rueda de Negociación Tecnológica. La intención de este espacio era que los empresarios acudieran a la experticia de los centros de investigación del país en la búsqueda de alternativas para la resolución de sus problemas en el área tecnológica, especialmente en lo referente a la innovación. Así se puede apreciar en este periodo una mayor preocupación por parte del Conicit en el aspecto tecnológico de la PCT nacional.

Además, uno de los programas más significativos para la CC venezolana fue creado en esta gestión, a saber, el Programa de Promoción del Investigador (PPI). El Programa buscaba incentivar, apoyar y reconocer a los investigadores venezolanos con la intención

de fortalecer la investigación científica del país. El PPI comprendía un aporte fijo mensual a los investigadores previamente acreditados como tales por parte de sus evaluadores.

Los estándares altos para la acreditación de investigador nacional dentro del Programa revestían a los mismos de prestigio, reconociendo la actividad científica como pocas veces se había hecho hasta entonces en el país. También, el Programa financiaba las actividades científicas a las cuales deseaban asistir los acreditados (Meléndez, 2001). En síntesis, este programa congregaba a una parte importante de la CC nacional y a su vez la motivaba a seguir produciendo conocimiento propiciando condiciones mínimas para ello.

Sin duda la labor emprendida por Arnao en su gestión dejó su huella en la CC, a pesar del momento político que le tocó vivir. En su gestión van a pasar tres presidentes de la República, específicamente en el año 1993. Arnao va a ser reemplazada luego por quien la había acompañado desde la vicepresidencia, César Martínez Álvarez, quien concluiría la gestión hasta el año 1994, cuando, luego de las elecciones presidenciales, se eligiera al candidato del partido Convergencia, doctor Rafael Caldera, rompiendo así con el acostumbrado bipartidismo hasta entonces vigente. Caldera designó a otro sociólogo, a Ignacio Ávalos, para la presidencia del principal organismo responsable de la PCT en el país para el período 1994-1999.

Durante este periodo los integrantes de la CC del Ivic estuvieron presentes en puestos de menor rango más no de menor importancia en la dirección de la PCT nacional, como lo fueron la presidencia de varias comisiones permanentes del Consejo Directivo del Conicit. Por ejemplo, Roberto Callarotti, otro científico del Ivic, fue presidente la Comisión Permanente de PCT; por otra parte, Miguel Laufer, el director del Ivic de entonces, fue el presidente de la Comisión Permanente de Presupuesto del Organismo (Conicit, 1995).

Es importante destacar que Roberto Callarotti es uno de los científicos responsable por la creación de la Fundación Instituto de Ingeniería (FII) de la cual fue su primer presidente en 1980<sup>4</sup> (Vessuri, 1984).

Luego de este paréntesis que permite ubicar a los integrantes de la CC del Ivic en esta etapa, es conveniente ilustrar este periodo para comprender los cambios dados en la PCT nacional entonces. Durante la gestión de Avalos se va a iniciar una especie de «repensar la misión institucional del Conicit» (Conicit, 1995). Se planteó una serie de reformas que iniciaban por revisar el «contrato social» establecido entre la sociedad venezolana y la CC (Avalos, 1997).

Esto podría traducirse como la necesidad de promover una investigación científica y

<sup>4</sup> Además va a ser un integrante fundamental del principal centro de investigación y desarrollo en materia de petróleo del país, el Intevep desde 1985. Callarotti era un científico de confianza adepto del partido Copei, ello puede verse al ser designado para diversos cargos desde el Ejecutivo para asumir distintas responsabilidades en el área no solo científica y tecnológica, sino también educativa.

tecnológica cada vez más cercana al país, más próxima a sus problemas, a sus necesidades y oportunidades. Todo ello debido a que si bien para entonces ya existía una CC consolidada, conformada por profesionales de reconocida trayectoria y con un prestigio internacional, esta seguía siendo pequeña, además de aislada de la sociedad venezolana en su totalidad, de sus procesos tanto sociales como económicos (Conicit, 1996). Esta gestión va a dar continuidad a la gestión de Arnao en el sentido de transformar la visión lineal sobre los procesos tecnológicos e innovativos del mismo.

Además, se asumió en este periodo a la PCT como una política media que se debía complementar con los instrumentos de las políticas agrícolas, industrial, salud, entre otros, para hacer posible un proceso de desarrollo eficiente y competitivo en todas sus áreas. De esta forma, se buscaba conectar el esfuerzo de la comunidad científica y tecnológica con los requerimientos y demandas de importantes actores sociales con los cuales es necesario interactuar para contribuir a solucionar importantes asuntos de prioridad nacional (Conicit, 1995). Se podría decir que la concepción de Avalos y la CC al frente de la institución tiende a constituir una política de la ciencia más que la política para la ciencia propia de la CC hasta entonces (Salomon, 1977).

De hecho en palabras del propio Avalos «parodiando a Clemenceau en aquella su afirmación sobre la guerra y los militares, la investigación es demasiado importante para dejarla solo en manos de los investigadores» (Avalos, 1997:158). Este nuevo discurso, buscaba dejar atrás el ineficiente modelo lineal ofertista y avanzar hacia un modelo integrador en donde la tecnología tuviera su lugar correspondiente.

Es en este contexto que en diciembre del año 1998 se van a celebrar las elecciones presidenciales con la participación de nuevos partidos y candidatos, donde partidos tradicionales como AD estaban totalmente desprestigiados, donde el candidato de la alianza progresista de izquierda Hugo Chávez Frías va a ganar con un amplio margen sobre sus contendores, llegando al poder en febrero de 1999 y cumpliendo su promesa de elaborar una nueva constitución luego de convocar a un proceso constituyente y finalmente legitimandola a través de un referéndum consultivo. En esta nueva constitución se va a reconocer como interés público desde el Estado a la CyT, el conocimiento, la innovación y sus aplicaciones, y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país (Art. 110 Crbv).

Esto se traducirá en la estructuración de un nuevo sistema institucional de CyT con los instrumentos que a esta subyacen. Se dilucida esto con la creación del tan ostentado Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT). El MCT fue creado con la misión primordial de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En el mismo año, el Conicit pasa a estar adscrito al MCT y cambia de nombre (Fonacit), al tiempo que se le asignan funciones específicas de financiación, entre otras.

Podría mencionarse como primer rasgo, el hecho de que el primer designado para el cargo de ministro de CyT no fuera un personaje del grupo tradicional de la CC. En esta ocasión sería Carlos Genatios, ingeniero y licenciado en filosofía, y profesor de la UCV, el encargado de tan importante cargo y tarea, a partir de agosto de 1999. Expresión de que ya desde el inicio de esta nueva etapa impulsada por Hugo Chávez, se podía evidenciar la pérdida relativa del poder de la CC tradicional y en especial del Ivic sobre la PCT.

Llegado a este punto, el presente estudio ha dilucidado como la lucha a lo interno del Ivic se manifestó de diversas maneras por alcanzar cargos como la Dirección y por tanto el Consejo Directivo, para acceder al organismo con mayor peso sobre la PCT como lo fue el Conicit. Muestra de ello es que de los nueve presidentes del Conicit, cuatro fueron científicos del IVIC; cuando esta comunidad no estuvo en este cargo, estuvo presente una vez en la Vicepresidencia o en otros puestos dentro del Directorio del Conicit, el cual era el núcleo de la toma de decisiones del organismo o, en cargos de presidencias dentro de las distintas Comisiones Permanentes del mismo, como por ejemplo la Comisión Permanente de PCT (tabla 1).

Además, de los seis Ministros de Estado para la CyT durante el período de estudio, tres fueron de la CC del Ivic, sin mencionar la creación de múltiples centros de investigación y fundaciones de distinta índole que aportaron al fortalecimiento de la actividad científica nacional. Denotándose así que, efectivamente, la CC del Ivic jugó un rol importante y de considerable peso político-técnico en la elaboración de la PCT venezolana durante el periodo de estudio, pero igualmente, dilucidándose una merma en ese nivel de influencia a finales del mismo.

Hay algo recurrente en el estudio realizado sobre la PCT venezolana hasta ahora y es que a cada cambio político partidista lo sucedía un cambio en los científicos claves en la estructura institucional, producto de la correlación de fuerzas presente en los sectores. En este sentido, parece ser conveniente indagar cuándo se produce un cambio no solo político sino del modelo político como el que se presentó en 1999 con la llegada del gobierno de Chávez. Cuestión que es desarrollada por este autor en otro trabajo que comprende el periodo 1999-2012 con foco igualmente en la continuidad y cambios del rol de la CC del IVIC en la orientación de la PCT nacional, dejando expuesto una vez más la relación entre ciencia y poder.

Tabla 1

**Cargos en el Conicit y Ministro para el Estado de CyT 1969-1999**

<b>Presidente de la República</b>	<b>Científico</b>	<b>Cargo en la PCT y periodo</b>	<b>Director del IVIC/ Cargo en el Directorio del CONICIT</b>
Rafael Caldera (1969-1974)	Marcel Roche (Ivic) Luis Manuel Peñalver Miguel Layrisse (Ivic)	Presidente del Conicit 1969-1972 Vicepresidente del Conicit Presidente del Conicit 1972-75	Raimundo Villegas 1969-1974/ Vocal suplente Conicit S.D: Germán Camejo
Carlos Andrés Pérez (1974-1979)	Pedro Obregón (Ing. Agr) Luis Carbonell (Ivic) Ignacio Iribarren	Presidente del Conicit 1975-1981 Vicepresidente del Conicit 1975-78 Vicepresidente 1978-1981	Luis Carbonell 1974-1980 S.D: Romer Nava Carrillo
Luis Herrera Campins (1979-84)	Ernesto Palacios Pru (ULA) - Raimundo Villegas (Ivic)	Presidente del Conicit 1981-1984 Vicepresidente del Conicit Ministro de Estado de CyT 1979-1984 Presidente de Fundacite	Miguel Layrisse 1980-84 S.D: Egidio Romano S.D: Roberto Callarotti 1982-84
Jaime Lusinchi (1984-1989)	Luis Carbonell (Ivic)  Tulio Arends (Ivic)  Francisco Astudillo (UCV)	Presidente del Conicit 1984-85 y Ministro de Estado de CyT 1984* Ministro de Educación 1985-88 ** Presidente del Conicit 1985-89 y Ministro de Estado de CyT 1985-89 Vicepresidente del Conicit 1984-87	Boris Drujan (1984-1988) S.D: Rafael Herrera 1984-1985 S.D: Horacio Vanegas 1986-1988
Carlos Andrés Pérez (1989-1993) Octavio Lepage (05-06/1993) Ramón J. Velásquez (06/1993-02-94)	Dulce Arnao de Uzcátegui (UCV) César Martínez Álvarez Emelia Gonzalez Caraballo	Presidenta del Conicit 1989-93 y Ministra de Estado CyT 1989-92 *** Vicepresidente del Conicit 1989-93 Presidente hasta 1994 Vicepresidente del Conicit 1993-94	Horacio Vanegas 1988-1992/ Vocal Principal Conicit S.D: Roberto Sánchez Delgado/ Vocal Suplente Conicit
Rafael Caldera (1994-1999)	Ignacio Avalos (UCV) Michael Suarez Fontúrvel Walter Jaffe Claudio Bifano Juan de Jesús Montilla Manuel del Jesús Martín	Presidente del Conicit 1994-99 Vicepresidente del Conicit 1994-95 Vicepresidente del Conicit 1995-98 Vicepresidente del Conicit 1998-99 Presidente 03-1999/05-1999 Vicepresidente 03-1999/08-1999 Presidente 07-1999/06-2000	Miguel Laufer 1993-97/Vocal Suplente Conicit S.D: Andrés Soyano 1993-1997 Director: Egidio Romano 1997-2004 S.D Humberto Díaz 1997-99 S.D: Jesús del Castillo 1999-2004

\* Reforma ley del Conicit: el presidente del Conicit será a su vez Ministro de estado en CyT.

\*\* Integrante del Consejo Directivo del Ivic.

\*\*\* Removida por el Presidente de la República antes de finalizar su periodo.

Fuente: elaboración propia.

**Conclusiones**

Durante el período de estudio se observa el recorrido histórico de la PCT, el papel de la CC venezolana y, especialmente, la influencia significativa que tuvo la CC del Ivic en tal política pública.

Se describió como el MLI configuró el sistema de creencias de la CC por un largo periodo y por tanto sus valores, intereses y su accionar en el proceso de elaboración e implementación de la PCT. Ello devino en una política para la ciencia, quizás suficiente para constituir a una CC de excelencia para sí, pero errática al momento de integrar a otros sectores de la sociedad, como el sector industrial y el Estado, para conformar una coalición

que valorara en su justa medida a la CyT e impulsara el desarrollo económico y social. Igualmente, la CC con el esfuerzo iniciado por la etapa en que los sociólogos estuvieron al frente del Conicit, quizás por haber alcanzado una mejor comprensión sobre el quehacer científico-técnico y la PCT intentó «transducir» (con poco éxito) ese modelo ofertista a otro distinto que colocara finalmente a los sectores responsables del desarrollo tecnológico y la innovación nacional cercanos a las necesidades para el desarrollo del país.

Queda claro que el papel dominante de la CC venezolana en el diseño e implementación de la PCT de la época estuvo determinado también por factores como la estructura económica y dinámica del sector industrial, un sector preponderantemente importador de tecnologías que poco se interesaba o al que poco le era funcional la actividad de investigación y desarrollo y el proceso de elaboración de la PCT.

Igualmente se observó la forma en que el fenómeno bipartidista AD/Copei, característico de la sociedad venezolana en un período histórico significativo, permeó a la CC y en especial a la CC del Ivic, conformando distintos grupos que lucharon por cargos de poder en la orientación de la PCT para imponer sus intereses grupales e individuales. Esto deja en evidencia que el campo científico es un campo de lucha de poder, al igual que cualquier otro campo como el económico o el político, en donde se da una constante distensión y tensión en la correlación de fuerzas de los actores insertos en ellos.

Otro aspecto a destacar es que, si bien había partidización en los científicos para acceder al poder y así alcanzar sus intereses individuales y grupales, esto no significó el ingreso del Estado en la toma de decisión de la PCT, debido al «contrato social» establecido. De tal modo que la CC definió con cierta libertad la PCT de la época, indistintamente de los cambios de científicos en puestos claves en la CC del Ivic.

Por último, si bien la CC del Ivic tuvo una influencia significativa en la orientación e implementación de la PCT nacional, ella nunca fue una comunidad homogénea, libre de fisuras; sin embargo, fue bastante coherente en cuanto a la visión del desarrollo de la actividad científica nacional.

## Referencias bibliográficas

- Araujo, Orlando** ([1973] 2010). La política de sustitución de importaciones en Venezuela, *Revista BCV*, vol. XXIV, n° 1, enero-junio.
- Avalos, Ignacio** (2007). «La política de la política científica y tecnológica venezolana: Una reflexión sobre casi cuatro décadas» en Jesús Sebastian, *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*. Fundación Carolina. Editorial Siglo XXI.
- Avalos, Ignacio** (1984). «Breve Historia de la Política Tecnológica venezolana (o una manera de saber por qué Venezuela ha importado barredoras de nieve y sistemas de calefacción)», en Moisés Naím y Ramón Piñango (compiladores) *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. 1ª edición. Caracas, Ediciones Iesa, pp. 376-395.
- Avalos, Ignacio y Marcel Antonorsi** (1980), *La Planificación Ilusoria: ensayo sobre la experiencia venezolana en política científica y tecnológica*. Caracas. Editorial Ateneo de Caracas.

- Bourdieu, Pierre** (1994 [1976]). «El campo científico», Dossier. Revista *Redes*, vol. 1, n° 2, diciembre, pp. 130-160.
- Casas Guerrero, Rosalba** (2004). «Ciencia, Tecnología y Poder. Elites y Campos de Lucha por el Control de las Políticas Convergencia». *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 35, mayo-agosto, pp. 79-105.
- Conicit** (1981). Estado actual y las tendencias en el campo de las políticas científica y tecnológica. Informe presentado por el Conicit en la Paz, en *La evolución de la política científica venezolana entre 1968-1981*. Caracas. Conicit.
- Conicit** (1985). Memoria y Cuenta. Caracas, Venezuela.
- Conicit** (1989). Memoria y Cuenta. Caracas, Venezuela.
- Conicit** (1991). Memoria y Cuenta. Caracas, Venezuela.
- Conicit** (1994). Memoria y Cuenta. Caracas, Venezuela.
- Conicit** (1995). Memoria y Cuenta. Caracas, Venezuela.
- Conicit** (1996). Memoria y Cuenta. Caracas, Venezuela.
- Comisión Preparatoria** (1965). *La Ciencia. Base de nuestro progreso. Fundamentos para la creación de un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*. Caracas. Ediciones Ivic, Editorial Arte.
- Dagnino, Renato** (2007). «¿Cómo participa la comunidad de investigación en la política de C&T y en la Educación Superior?» *Revista Educación Superior y Sociedad*. n° 1; vol. 1; pp. 3-41.
- Dagnino, Renato y Hernan Thomas** (1999). La política científica y tecnológica en América Latina. *Redes*, vol. 6, n° 13, pp. 49-74.
- Elzinga, Aant y Andrew Jamison** (1996). «El cambio de las agendas en políticas en ciencia y tecnología», *Revista Zona abierta* 75/76, p. 1-22, Madrid.
- Espacios** (1984). «Qué es Fundacite». *Revista Espacios*. vol. 4 (1) 1984, pág. 7.
- Frechilla, J.J., Y. Texera y A. Cilento** (2005). *Un archivo para la historia: Acta Científica Venezolana 1950-2000*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Freites, Yajaira** (2005). La ciencia venezolana en la transición: hacia un nuevo contrato social, *Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricos y Culturales de la Ciencia y la Tecnología*, n° 1, pp. 1-11.
- Freites, Yajaira** (1992). El Ivic en cuatro momentos (1959/1990, en Humberto Calderón *et al.* *La ciencia en Venezuela: pasado, presente y futuro*. Cuadernos Lagoven, pp.65-79.
- Gasparini, Olga** (2016). *La investigación en Venezuela. Condiciones de su desarrollo*, Caracas, Ediciones Ivic.
- Ímber, S.** (1989). «Programa Buenos días». Entrevistado: Tulio Arends. Canal Venevisión.
- Ímber, S. y C. Rangel** (1984). «Programa Buenos días». Entrevistado: Luís Carbonell. Canal Venevisión.
- Melendez, Roy** (2001). «Investigador Nacional=PPI». *Gaceta de Ciencias Veterinarias*, n° 1, vol. 7, p. 3.
- Ovidio, A. Charles** (2005). «Venezuela: Modelos Políticos y Políticas de la Ciencia y Tecnología». *Bitácora-e Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricos y Culturales de la Ciencia y Tecnología*, n° 1.
- Palacios Pru, Ernesto** (1986). Ciencia y Tecnología en el proceso político-social de Venezuela, Mérida, Ediciones Centro de Microscopía Electrónica.
- Palacios Pru, E., y F. Irureta** (1985). «Vinculación entre el sector industrial y el científico-tecnológico: el caso venezolano» en Lopez Facal, J. y A. Cragolini, editores, *Materiales del seminario Iberoamericano de política científica*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Organización de Estados Americanos, pp. 167-179.

- Pérez, Carlota** (1996). «La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones». *Comercio Exterior*, vol. 46, n° 5, mayo, 1996, pp. 347-363, México.
- Pírela, A.** (1995). *Innovación-Producción en Venezuela: Políticas e instrumentos*. Flasco.
- Pírela, A., R. Rengifo, R. Arvanitis y A. Mercado** (1991). *Conducta empresarial y cultura tecnológica: empresas y centros de investigación en Venezuela*. Caracas. Cendes.
- Rangel, Aldo** (2008). «La Política Científica y Tecnológica de Venezuela (1999-2008)». *Bitácora-e Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricas y Culturales de la Ciencia y la Tecnología*, n° 2.
- Requena, Jaime** (2003). *Medio siglo de ciencia y tecnología en Venezuela*. Caracas, Foncied.
- Rengifo, R., A. Pírela y R. Arvanitis** (1997). «Science and production in Venezuela: Two emergencies» en Jacques Gaillard, V.V. Krishna y Waast Rolland, *Scientific communities in the developing world*, California, Sage Publications, pp. 354-380.
- Roche, Marcel** (1996). «Las vicisitudes de la política científica» en Marcel Roche y Ana María Hanglin, comp., *Perfil de la ciencia en Venezuela* volumen II, Caracas, Fundación Polar, pp. 253-275.
- Roche, Marcel** (1996b). *Memorias y Olvidos*. Caracas, Ivic-Fundación Polar.
- Roche, Marcel** (1992). «Gestación y Desarrollo del Conicit» en Humberto Calderón *et al.*, *La ciencia en Venezuela: pasado, presente y futuro*. Caracas, Cuadernos Lagoven, pp. 81-91.
- Roche, Marcel** (1963). *Bitacora-63*. Caracas. Ediciones Ivic.
- Roche, Marcel y Yajaira Freite** (1983). «La planificación de la ciencia y la tecnología en Venezuela: opiniones de un grupo académico» en Elena Díaz, Yolanda Texera y Hebe Vessuri, comp., *La ciencia periférica*, Caracas, Monte Avila Editores, pp. 199-230.
- Sábato Jorge y Natalio Botana** (2011 [1970]). «La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina» en Jorge A. Sabato, *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*, Buenos Aires, Ediciones Biblioteca Nacional.
- Sabatier, P.** (1988). «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein». *Policy Sciences*, v. 21, pp. 129-168.
- Salomon, Jean-Jacques** (1977). «Science Policy Studies and the Development of Science Policy» en I. & Price, Derek John de Solla Spiegel-Rosing, *Science, Technology and Society, a cross-disciplinary perspective*, London, Sage Publications.
- San Blas, Gioconda** (2009). «El Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas en su 50 aniversario: Una visión personal». *Acta Científica Venezolana*, 60 (4): 139-155.
- Texera Arnal, Yolanda** (1983). «Cientificismo y Política: el caso del Conicit venezolano» en Elena Díaz, Yolanda Texera y Hebe Vessuri comp., *La ciencia periférica*, Caracas, Monte Avila Editores.
- Texera, Yolanda y Hebe Vessuri** (1995). «Cuando el innovador llega antes de hora: una experiencia prematura de vinculación Universidad/sector productivo» en Hebe Vessuri, *La academia va al mercado. Relaciones de científicos académicos con clientes externos*, Caracas, Monte Avila Editores, pp. 89-110.
- Thomas, Hernán y Renato Dagnino** (2005). «Efectos de transducción: una nueva crítica a la transferencia acrítica de conceptos y modelos institucionales». *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. XVI, n° 31, noviembre, pp. 9-46. Universidad Nacional de Entre Ríos Concepción del Uruguay, Argentina.
- Vessuri, Hebe** (2005). «Ciencia, Política e historia de la ciencia». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, n° 1, pp. 65-87.

**Vessuri, Hebe** (1997). «A house for Salomon in the Caribbean: The Venezuelan Institute of Scientific Research». *Science, Technology and Society*, n° 2, vol 1.

**Vessuri, Hebe** (1984). «La formación de la Comunidad Científica en Venezuela en Ciencia Académica» en Hebe Vessuri, *La Venezuela Moderna*, pp. 11-43. Venezuela. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.

**Weber, Max** (2000). *Metodologia das ciências sociais*. 3ed. São Paulo, Cortez, 2001.V.I.

**Yero, Lourdes** (1993). «La gestión de la investigación científica en las universidades: ¿una nueva ilusión? Consideraciones en torno a una gestión de la investigación en la UCV» en Isabel Licha, comp., *Capacidad de gestión de centros de investigación en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, pp. 97-142.



## El Estado y la reproducción del capital minero Caso: Provincia San Juan-Argentina

Margarita Moscheni\*

pp. 123-143

### Resumen

El propósito de este trabajo es aportar evidencias de las acciones y omisiones estatales para retener y reproducir el capital, tomando como estudio de caso al estado nacional argentino y el provincial sanjuanino, en su vinculación con el capital minero extractivo.

Entre las acciones encontradas se identificaron el traspaso de atribuciones a gobiernos con menor autonomía –lo que redundó en una fuerte carencia de controles–, la creación de nuevas instituciones –jerarquizando las vinculadas al bloque–, el diseño de políticas con amplios beneficios para el sector dominante, la liberación de los recursos naturales, la construcción de infraestructura, la represión de conflictos que ponen en peligro la actividad, la omisión de regulación en zonas sensibles a la explotación minera y la suspensión de las instituciones de democracia directa.

### Palabras clave

Estado / Capital / Minería

### Abstract

The purpose of this work is to provide evidence of state actions and omissions to retain and reproduce the capital, taking as a case study the Argentine national state and the San Juan provincial, in its link with the extractive mining capital.

Among the actions found was the transfer of attributions to governments with less autonomy, which results in a strong lack of controls, the creation of new institutions, ranking those linked to the block, the design of policies with wide benefits for the dominant sector, the liberation of natural resources, the construction of infrastructure, the repression of conflicts that endanger the activity, the omission of regulation in areas sensitive to mining exploitation and the suspension of direct democracy institutions, among others

### Key words

State / Capital / Mining

\* Doctora en Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Universidad Nacional de San Juan (Unsj), Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (Iise), Argentina.  
Correo-e: margarita.moscheni@gmail.com

## Introducción

Este trabajo tiene como objeto de estudio la relación Estado-capital, particularizando el análisis en las acciones y omisiones del primero, para facilitar la reproducción del segundo.

Desde un enfoque neomarxista, se percibe al Estado como la expresión y condensación de las relaciones de fuerza en un territorio de poder, y al capital como parte de la relación, necesario de conservar y reproducir para el sistema capitalista. Metodológicamente se aborda desde una triangulación cualitativa y cuantitativa, que implicó el uso de fuentes primarias, entrevistas abiertas, y fuentes secundarias, análisis documental de investigaciones previas, informes, estadísticas, etc. La estrategia de investigación utilizada fue el estudio de caso, enfocando el análisis en el desarrollo de la minería extractiva en San Juan, Argentina. Se eligió esta provincia por su importancia en términos relativos para el sector a nivel nacional: aporta el 50 por ciento de la extracción de oro y el 32 por ciento de la exportación de metales de todo el país en 2015 (M. de H. y F. P. 2016). Argentina tiene un sistema político de carácter federal, integrado por un Estado nacional y 23 provinciales, por ello el análisis aborda tanto las prácticas del gobierno central como local, en este caso el de la provincia de San Juan.

Partiendo del interrogante ¿de qué manera entonces el Estado atrae y retiene el capital?, el supuesto de partida busca evidenciar que el Estado, sea por acción u omisión, tiene un papel clave en el sostenimiento de su reproducción; a lo largo del trabajo se buscará demostrar cómo lo hace.

En primer término, se realizará un recorrido teórico, articulando las categorías de Estado, capital y territorio. En segundo término, se describirá e identificará a través de qué instituciones, mecanismos o herramientas el Estado —o los estados— garantizan la reproducción del capital. Por último, se presenta la síntesis y las conclusiones finales, a través de las cuáles se aspira a reflexionar sobre los medios a través de los cuáles el capital minero extractivo en San Juan logra reproducirse a pesar de los conflictos registrados.

## Abordaje teórico: el Estado y la reproducción del capital

Desde una perspectiva neomarxista, el Estado capitalista entendido como «la condensación material de una relación de fuerzas entre clases» (Poulantzas, 1979: 154) depende para su existencia de la reproducción del capital dentro de sus fronteras (Holloway, 1992: 7) y es por ello que tiene el desafío de retener o inmovilizar el capital en su espacio, aún a costa de la destrucción del despojo de recursos no renovables. David Harvey (2014) señala la degradación del medio ambiente como una de las contradicciones fatales del capitalismo actual. En este contexto, predomina un discurso intimidatorio «si ustedes no se allanan a las nuevas condiciones de acumulación que hagan rentable la subsistencia de la sociedad —capitalista—, si no aceptan el imperativo de la rentabilidad privada, nosotros no

invertimos, ergo no hay trabajo, ergo ustedes no sobreviven» (Thwaites, 1999:13). En esto el Estado tiene mucho que hacer.

Se produce «una lucha entre los Estados para atraer y/o retener una parte del capital mundial y por lo tanto una parte de la plusvalía global» (Holloway, 1992:7).

El Estado es parte de la relación social de dominación que está en el centro del modo capitalista, la garantiza a través de sus instituciones, crea normas y avala leyes que la estatuyen como una relación obligatoria, común, legal; reemplazando una relación violenta de explotación por una relación de supuesta «libertad» entre iguales. Usando recursos simbólicos, normativos, de consenso y de coerción, ejecuta decisiones y realiza prácticas que el capital no puede hacer, porque el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 2009) es propiedad exclusiva del Estado. Aunque conserva cierta autonomía relativa frente a las fracciones del bloque en el poder (Poulantzas, 1979: 162), para garantizar la acumulación del capital y reproducción de las relaciones de fuerzas dominantes, el Estado combina dos dimensiones desde una mirada gramsciana, la coerción y el consenso. Este enfoque, retomado y sistematizado por Althusser (1988), plantea que la reproducción se concreta, por un lado, a través del aparato ideológico, ejercido por las instituciones de la sociedad civil para lograr el consenso: escuelas e instituciones de formación, medios de comunicación, partidos, sindicatos, iglesia, clubes, fiestas departamentales, etc. Toda esa estructura disponible para la dirección cultural orientada a formar un determinado «sentido común popular». Por otro lado, y si el convencimiento por la vía pacífica e ideológica no es posible, el Estado se vale de su aparato represor: policía, gendarmería, ejército, cárceles, jueces, tribunales y aparatos legislativos (Althusser, 1988). La coerción, represión y amenaza son recursos absolutamente válidos para un Estado capitalista que posee el ejercicio legítimo de la violencia. Se pone en marcha un aparato represivo que impone, prohíbe, censura y que muchas veces va en contra de la legalidad.

Además de oponerse a la legalidad misma, mucha de las acciones que el Estado también legitima, van en contra de la voluntad popular misma, en particular cuando los intereses de las grandes corporaciones económicas se encuentran con los de las comunidades locales. En esta línea Harvey explica: «como en el pasado, el poder del Estado es usado frecuentemente para forzar estos procesos, incluso en contra de la voluntad popular» (Harvey, 2004:115).

La construcción del consenso, por un lado, y la imposición del orden, por el otro, son elementos que combinados permiten la reproducción del capital; mientras más débil sea esta, mayor será la resistencia social y más necesario el ejercicio de la violencia. De manera inversa, mientras más efectivo resulte el aparato ideológico, más fuerte la dominación y por tanto más pacíficas las relaciones sociales. De manera tal, que el territorio es un elemento en la reproducción del capital, pues es el espacio en el que se articulan las relaciones

de producción hegemónicas/subordinadas y del cual se obtienen las fuerzas productivas (recursos naturales, instrumentos de producción y fuerza de trabajo). El territorio es una configuración histórica y espacial de las relaciones de poder, producto de una formación social históricamente determinada. En otras palabras, producto de vinculaciones sociales y de la actividad económica que lo estructura, además de los hábitos y la cultura que lo identifican a través de la historia. Por tanto, el territorio se presenta como una categoría en permanente construcción, ya que, en tanto cambien las relaciones de poder, el territorio adquirirá otras características. El circuito territorializado no se presenta como un fenómeno inmutable, impermeable e invariable, sino que por el contrario su dinámica se va transformando por influencia de los mismos agentes que lo componen, según quien detente el poder.

Estado, capital y territorio, son las categorías sobre las cuales se abordará el objeto de estudio planteado.

### **Desarrollo: diez formas a través de las cuales el Estado atrae y retiene al capital internacional**

En este apartado se describen las acciones y omisiones estatales para atraer y retener el capital minero tomando como estudio de caso el Estado nacional argentino y el provincial sanjuanino. Las diez más comunes son:

1. Traslada la negociación y el conflicto a unidades de menor poder, tales como los gobiernos provinciales o municipales. En 1994, un año después de la sanción de la Ley de Inversiones Mineras, se reforma la Constitución Nacional argentina, estableciendo en su art. 124 el traspaso a las provincias de los recursos naturales, entre ellos los minerales. Con ello se transfieren atribuciones a niveles de gobierno con menor autonomía respecto al gran capital transnacional. Claramente, un gobierno provincial tiene menos capacidad de negociación que el gobierno nacional y por lo tanto menor autonomía. Según el reporte anual del 2014, Veladero<sup>1</sup> produjo 722.000 onzas, a un valor de U\$S 1.200 la onza, la producción fue de U\$S 866.400.000, lo que equivalía en pesos a \$101.929.411 (a un dólar argentino de \$8,50). Para el mismo periodo, San Juan produjo en total un de 6.665 millones de pesos (a valor constante de 1993, Indec). Es decir, la provincia entera produce aproximadamente en un año un valor mucho menor de lo que factura una sola empresa minera, a la que tendría que regular. Esto se complejiza más teniendo en cuenta que la minería implica el conocimiento profundo de temas técnicos muy complejos (para los cuales,

<sup>1</sup> Veladero es el primer proyecto mega minero en San Juan, cuya construcción comienza en 2003 y representó nada menos que el 36 por ciento del total de Inversión Extranjera Directa en la Argentina en el año 2003 (U\$S 1.659 millones) (Barrick Gold, 2009, página oficial).

en ocasiones, los funcionarios provinciales tienen una insuficiente capacitación); es a la vez un tema de alta visibilización o conflicto social y genera una cantidad importante de excedentes a lo largo de la cadena minera.

El traspaso a gobiernos locales es un proceso que claramente derivó en profundas carencias en los procesos de contralor (solo Barrick en San Juan provocó 4 incidentes medioambientales en menos de un año y medio)<sup>2</sup> o de aplicación de la ley en los distintos gobiernos. Además, los funcionarios no siempre muestran la imparcialidad necesaria en sus funciones:

Lamentablemente, en la justicia de San Juan no tenemos garantías de imparcialidad. El poder minero se ha metido no solo en el Poder Ejecutivo sino también en el Legislativo y el Judicial. Además de eso, el derecho tiene una mirada clara en esto que es la interjurisdiccionalidad de las consecuencias del derrame, es clarísimo. Creemos que debe ser una investigación federal y también investigar a los funcionarios nacionales. (Enrique Viale, abogado ambientalista, en ocasión de un conflicto de competencias jurisdiccionales —Oritja-Casanello— a raíz del derrame en Veladero en septiembre de 2015) (Huarpe, 2016).

En el transcurso de las negociaciones entre los funcionarios y legisladores y los lobistas que operan a escala global, junto a los accionistas de las transnacionales, se pierde el dominio del territorio en juego. No solo pierde el control de los recursos naturales, sino que además ata el desarrollo de un territorio a variables internacionales, tales como el precio del oro. Como consecuencia, se produce un círculo vicioso en las provincias: a mayor dependencia de los grandes grupos extranjeros —de los que se espera cierta fuerza tractora en los indicadores productivos y exportadores— menor poder de negociación y control con estos grandes grupos oligopólicos y, por lo tanto, mayores los daños y obstáculos para lograr el tan deseado desarrollo.

2. Crea nuevas instituciones y eleva de rango las creadas previamente: en el área minera los cambios se producen en los distintos ámbitos del aparato público, y datan de la década del 90, cuando comienza el auge legislativo para atraer las inversiones mineras. En 1993 se crea la comisión de minería en el poder legislativo nacional, para analizar, reformular y promover iniciativas legislativas vinculadas a la actividad (Ley 24.227/93). En la administración nacional en 1996 se creó el Servicio Geológico

<sup>2</sup> Al respecto, nos afirma un informante clave: «Lo que se demostró es que los de Barrick son unos inútiles, los del gobierno son unos corruptos. Que todos los sistemas de seguridad de los que hablaban están escritos. Ellos certificaron ISO14000, estaban orgullosos. El código del seguro, estaban orgullosos. Ninguno funcionó. Y nos salvamos de males mayores simplemente por una cuestión natural» (Profesión geólogo).

Minero Argentino (Segemar) con el objetivo de generar información geológica-minera, territorial y ambiental (Decreto 1663/96). En mayo de 2003 se eleva el rango de Subsecretaría a Secretaría de Minería, institución que en 2015 conforma junto a la Secretaría de Energía el Ministerio de Energía y Minería.

A nivel provincial los cambios también fueron importantes. En San Juan la antigua Dirección Provincial de Minería, fue elevada en el 2006 a Subsecretaría, luego a Secretaría y en mayo de 2010 se convirtió en Ministerio.

La reingeniería institucional en las provincias fue impulsada en 1995 por el Plan de Asistencia Técnica para el desarrollo del sector minero (Pasma), por medio del cual el Estado financiaba, vía préstamo del Banco Mundial, la «reestructuración del sector público nacional y provincial, con el objetivo de contar con servicios públicos mineros acordes al nuevo flujo de inversiones y al desarrollo sustentable de los territorios» (Secretaría de Minería, 2016: 15).

La creación o jerarquización de una cartera política determinada revela la importancia en agenda de la secretaría o ministerio en el programa de gobierno, ya que en general son reestructuraciones que implican nuevas capacidades y mayor presupuesto.

3. Diseña e implementa políticas estatales que otorgan amplios beneficios respecto de otras actividades económicas, facilitando una extraordinaria apropiación de la renta generada en la cadena minera metalífera. Entre los beneficios más importantes que se le otorgaron a los capitales minerales se encuentran:
  - Estabilidad fiscal por 30 años (Ley de Inversiones Mineras N° 24.196/93).
  - Doble deducción del impuesto a las ganancias (Ley 24.196, art. 12 y 13).
  - Exención al impuesto a la Ganancia Mínima presunta (Ley 25.063/98, art. 2 y 3).
  - Exención al pago del impuesto al cheque (Decreto 613/2001).
  - Exención del pago de los derechos a la importación (Art. 21, Ley 24.196/93).
  - Exención del pago de las retenciones (Decreto 394/2016).
  - Tope máximo en el pago de regalías -3%- (Ley 24.196/93).
  - Compensación por distorsión en las tarifas de los servicios (Ley 24.222/93).
  - Devolución anticipada y financiamiento del pago al impuesto del valor agregado (24.402/94).
  - Carteo geológico por cuenta del Estado (24.224/93).
  - Libre circulación de mercancías entre distintos países –Argentina y Chile–, exceptuando las normas que regulen los actos de comercio (Tratado sobre Integración y Complementación Minera).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para un mayor detalle de las políticas mineras que se implementan entre 1990-2017 puede leerse Moscheni y De la Torre, 2017.

-Eximición del pago del impuesto a los ingresos brutos (Art. 130, inc. O, Código Fiscal, Provincia de San Juan).

Con estas políticas, el Estado asume la función estratégica de otorgar las garantías jurídicas necesarias para activar recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas, generando una reterritorialización<sup>4</sup> que se desplaza de espacios agroindustriales hacia otros con un claro perfil extractivista.

En algunos casos, incluso, crea nuevos territorios, dejando sin efecto las normas previas. Así, por ejemplo, El Tratado Binacional de Integración y Complementación Minera firmado en el año 1997 entre Argentina y Chile, a propósito del Proyecto Pascua Lama,<sup>5</sup> significó en el fondo un proceso de desterritorialización política, ya que cada Estado renuncia a los derechos de soberanía sobre el espacio en el que se encuentra la explotación minera. Entre la cordillera de los Andes argentina y el oeste chileno, se crea un «tercer» territorio (Solanas, 2007:12). De esta manera, es el capital operante, o más precisamente el mercado, el que configura las condiciones del territorio.

Este proceso va acompañado de una liberalización del Estado dejando la prioridad y el control al capital. En esa línea, el artículo 8 del Código de Minería excluye al Estado como productor minero y habilita solo a particulares a «buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas como dueños».

El nuevo poder extractivista es tal, que la legitimación de las decisiones pasa solo por la unilateralidad de las empresas que operan en el territorio. De esta manera, muchas de las normas mencionadas, en particular las relacionadas con reducción, exención, deducción, compensación o devolución de impuestos, se realizan con base en declaraciones juradas de las mismas empresas, sin que los controles estatales ratifiquen la veracidad de las mismas.

4. Omite el control y regulación de zonas sensibles a la explotación minera: El Estado permite la explotación dentro de una reserva declarada patrimonio mundial de la humanidad, no implementa la ley de glaciares y no cumple con la ley de residuos peligrosos.

En primer término, Veladero y Pascua Lama opera en la «Reserva de la Biósfera de San

<sup>4</sup> Se entiende por reterritorialización una nueva configuración del territorio, en la que las relaciones de fuerza modifican el espacio original de manera funcional a sus intereses, no solo en términos materiales sino también simbólicos, imponiendo formas de actuar y de pensar distintas, a efectos de construir un nuevo sentido común.

<sup>5</sup> Lama Pascua es uno de los 10 proyectos más grandes del mundo, de carácter binacional (Argentina-Chile) con una inversión estimada en 800 millones de pesos. Fue suspendido en el 2013 a partir de un recurso judicial presentado por las comunidades diaguitas chilenas debido a las infracciones medioambientales que comete Barrick, que ponen en peligro los glaciares y contaminan los recursos hídricos del territorio en el que se emplazan.

Guillermo» en cuyo predio está emplazado el Parque Nacional homónimo y el glaciar del Potro.<sup>6</sup> En este predio está prohibida la explotación económica, con excepción de la vinculada al turismo, «especialmente se menciona la prohibición de desarrollar exploraciones y explotaciones mineras» (Ley 22351/80).

En segundo término, en octubre de 2010 se sanciona una nueva Ley sobre Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, n° 26.639. Esta norma (que tiene jerarquía superior respecto de la legislación nacional y provincial), establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial (al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico y que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo en la media y baja montaña al área). Asimismo, dispone la realización del inventario nacional de glaciares y geoformas a fin de conocerlos y protegerlos (art. 3), a la vez que prohíbe toda actividad que los afecte, entre ellas la minería. La misma empresa primero y luego las organizaciones<sup>7</sup> que sostienen el bloque minero en la provincia de San Juan solicitaron una medida cautelar, considerando, entre otras cosas, que dicha normativa atenta contra los emprendimientos, el empleo genuino y viola la Constitución Nacional, a la vez que avasalla la autonomía provincial de San Juan. La resolución fue la suspensión de los artículos 2, 3, 5, 6 y 7 de la ley n° 26.639 por un juez federal en San Juan, permitiendo la explotación del capital minero a pesar de su prohibición.

En tercer término, viola la Ley 24.051/91 que regula los residuos peligrosos. Entre 2011 y 2016 Barrick Gold reconoció oficialmente haber provocado cuatro incidentes medioambientales. La división Delitos Ambientales de la Policía Federal elaboró un informe en el que determinó una infracción a dicha ley, por encontrarse acreditada la contaminación en los ríos Potrerillos, Jáchal, Blanco, Palca y Las Taguas, y en las redes de aguas domiciliarias.

El Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha) desarrolló un informe en el que afirma:

Las muestras de contaminación de metales pesados, entre ellos plomo, mercurio, aluminio y arsénico, a los ríos y arroyos próximos a los proyectos mineros de extracción de oro de Veladero (en producción desde el 2005) y Pascua Lama (próximo a iniciar la extracción de minerales), ambos de la empresa Canadiense Barrick Gold, demuestran elevados niveles que exceden los límites permitidos por ley y/o exceden de manera preocupante la línea de base establecida para el ambiente local (Bianchini, 2005: 5).

<sup>6</sup> «Elemento glaciar con mayor potencial de producción hídrica de la región por el simple hecho de ser el más extenso y ofrecer más área a la radiación solar que es el principal agente de conversión de hielo a agua fluvial» (Milana, citado en APN 2008).

<sup>7</sup> Asociación Minera Obrera Argentina – Aoma Nacional y Aoma Seccional San Juan; Cámara Minera de San Juan; Confederación General del Trabajo, Seccional San Juan (C.G.T. San Juan); Cámara de Servicios Mineros de San Juan (Casemi); y Cámara Argentina de la Construcción.

Al respecto, la senadora nacional Odarda se pronunciaba en el recinto «tenemos el caso de Veladero: cinco ríos cercanos a la mina de Veladero, de la empresa canadiense Barrick Gold –beneficiada por esta quita de retenciones en San Juan–<sup>8</sup>, están contaminados con metales pesados y con cianuro como consecuencia del derrame de septiembre de 2015» (Versión Taquigráfica del Senado argentino: 4<sup>a</sup> Reunión - 2<sup>a</sup> Sesión especial - 27 de abril de 2016).

En síntesis, en materia medioambiental, el Estado no regula y la empresa viola la normativa que protege y tiende un desarrollo sustentable.

5. Libera el uso de los recursos naturales: bien sea por acción u omisión, el Estado permite el uso «liberado» de los recursos naturales. La actividad metalífera utiliza ingentes cantidades de recursos. La Alumbreira (Catamarca), por ejemplo, consume alrededor de cien millones de litros de agua, por día, para el proceso de lixiviación y el consumo de electricidad de la minera equivale aproximadamente al 170 por ciento del total del consumo de toda la provincia de Catamarca (Machado Aráoz, 2009). «El consumo energético de Bajo La Alumbreira equivale al 86 por ciento de todo lo que gastan los grandes usuarios de la provincia, según el mercado mayorista de electricidad» (Morandini, 2008:2).

Según el Ministerio de Minería de San Juan, Veladero posee una concesión de agua de 110 mil litros por segundo, Gualcamayo de 116,65 l. y Casposo 12,5 l.<sup>9</sup> Es decir que solo Veladero puede consumir 9.504 millones de litros por día lo que equivale al consumo de más 190 mil millones de personas por día (la Argentina posee 43.8 millones de habitantes). El mismo proyecto quema 4 millones de litros de gasoil por mes, dos millones para generar electricidad, y dos más para todo el movimiento de camiones y camionetas, una cantidad similar a la que necesita la provincia entera. El mismo proyecto consume entre 18 y 20 megas, el equivalente a la alimentación energética de 36.000 viviendas aproximadamente. De ponerse nuevamente en funcionamiento, Pascua-Lama –suspendido en el 2013- consumiría entre 130 y 150 megas, alrededor de 195.000 casas. El dióxido de carbono que generan todos esos generadores es preocupante para la contaminación ambiental.

6. Construye infraestructura para generar óptimas condiciones de explotación: turistas, montañistas e incluso cualquier ciudadano tienen prohibido el acceso al Valle del Cura, uno de los atractivos turísticos y mineros más importantes de la Argentina. A

<sup>8</sup> Asociación Minera Obrera Argentina – Aoma Nacional y Aoma Seccional San Juan; Cámara Minera de San Juan; Confederación General del Trabajo, Seccional San Juan (C.G.T. San Juan); Cámara de Servicios Mineros de San Juan (Casemi); y Cámara Argentina de la Construcción.

<sup>9</sup> Ministerio de Minería de la Provincia de San Juan [http://serviciosmineria.sanjuan.gov.ar/estadisticas/docs\\_pdf/pdf/consumo\\_de\\_aguas.pdf](http://serviciosmineria.sanjuan.gov.ar/estadisticas/docs_pdf/pdf/consumo_de_aguas.pdf)

él se ingresa vía Tudcum (Departamento Iglesia, San Juan), a través de la ruta 413. El primer obstáculo, al intentar acceder es un cartel que indica «camino minero». La gestión sigue con un sinfín de formularios, permisos y trámites pensados para que el más estoico pueda desistir. En la página del gobierno de San Juan se indica claramente:

El acceso al área del Proyecto –Veladero– se logra a través de caminos provinciales que son de uso público hasta llegar a un Camino Minero. Magsa cuenta con el derecho a usar el Camino Minero conforme con la Ley Minera de la Nación y acuerdos privados con los dueños de las concesiones, servidumbres y autorizaciones con respecto al Camino Minero.<sup>10</sup>

Es decir, que, alegando la reconstrucción de un camino, trazado originalmente a pico y pala por empleados públicos de vialidad y el pago de un canon de servidumbre, el camino está en la práctica «privatizado» y Barrick, su concesionaria, es quién permite o no la circulación por ellos. En síntesis, en la actualidad la que habilita el derecho a circular es una transnacional privada y el Estado, al permitir la prohibición de circulación a los pobladores en un determinado espacio a favor del capital, des-territorializa también la infraestructura de caminos.

Los accesos tuvieron una parte importante de financiamiento en el «Plan Nacional de Huellas Mineras», cuyo objetivo era el de relevar la infraestructura existente en las provincias y adecuarla a los requerimientos del sector minero nacional. En el marco de este plan en el 2009 se superaron los 2.974,43 kilómetros de huellas mineras en diferentes provincias (Secretaría de Minería, 2009).

En el plano de la energía, el proyecto Gualcamayo, ubicado en Jáchal, que demanda de 4,5 a 5 megas aproximadamente, se benefició con la construcción de la línea de 132 Kv que va de Jáchal a Huaco, por la Ruta 150, y une a Valle Fértil.

Por último, Casposo se benefició con la construcción del cordón energético minero, que une al corredor Rodeo, Calingasta, Uspallata, y fue construido para algunos emprendimientos mineros.

7. Ejerce prácticas coercitivas frente a conflictos medioambientales: el Estado se vale de las distintas instituciones represivas para controlar las manifestaciones en contra de la minería. En el artículo 113 del Régimen Contravencional (Ley 7.819/07) de San Juan se lee: [será sancionado aquel] «que anunciando desastres, infortunios o peligros inexistentes provoque alarma en lugar público o abierto al público, de modo que

<sup>10</sup> [http://serviciosmineria.sanjuan.gov.ar/recursos/met\\_preciosos/veladero.php](http://serviciosmineria.sanjuan.gov.ar/recursos/met_preciosos/veladero.php)

pueda llevar intranquilidad o temor a la población». En el 2015, y luego del derrame de cianuro, la gendarmería nacional reprimió violentamente a asambleístas que se manifestaban por el incidente ambiental provocado por Barrick Gold. Ese episodio tuvo como saldo 23 detenciones y 2 manifestantes hospitalizados.

En la provincia de Catamarca la policía reprimió a manifestantes que cortaban la ruta en Aconquija en protesta por la contaminación provocada por Minera La Alumbrera en octubre de 2007. En febrero de 2018, durante una cumbre minera realizada en la localidad de Telsen, provincia de Chubut, efectivos de la Policía Federal, de la Infantería y del Grupo Especial de Operaciones Policiales (Geop) reprimieron violentamente a asambleístas y vecinos que se manifestaban en contra del extractivismo minero. La región entera da cuenta de episodios similares.

8. Emite discursos sobre el crecimiento económico basado en el empleo, las exportaciones y las regalías, provocando la ilusión de la panacea del derrame.

Los discursos asociados al desarrollo tuvieron una continuidad en los distintos gobiernos. «El sector minero puede ayudar muchísimo para el desarrollo argentino, para el crecimiento productivo, del empleo, de las exportaciones, y para el ingreso de divisas». <sup>11</sup> En la misma línea, el Ministro de Minería de San Juan expresaba: «Minería representa trabajo de calidad, infraestructura e innovación. Minería significa generación de industrias, comercios y servicios locales. Minería expresa desarrollo, más aún en las regiones más alejadas e inhóspitas de nuestro país» (fragmento de la Declaración de San Juan, leída en la apertura de la Feria San Juan, Factor de Desarrollo, 2016). <sup>12</sup>

Sin embargo, las cifras indican que crecimiento necesariamente no es desarrollo en el caso de San Juan y la evidencia de ello es el registro en las siguientes variables:

- a. **Exportaciones.** Un primer supuesto que legitima la actividad es el crecimiento de las exportaciones y su incidencia en las economías provinciales. La cadena metalífera le permitió un mejor posicionamiento a San Juan que, históricamente tuvo una participación mínima en el total nacional de exportaciones —solo el 0,6 por ciento en el 2000—, caracterizándose por una estructura exportable vinculada fundamentalmente a la actividad agroproductiva: en el año 2000 el 58 por ciento de sus ventas externas estaban comprendidas por productos vitícolas, hortícolas y olivícolas. A partir del 2005, con las primeras exportaciones de oro, la provincia mejora su participación a nivel nacional y cambia su perfil exportable hacia la

<sup>11</sup> Néstor Kirchner, Presidente de Argentina 2003-2007, acto de presentación del Plan Minero Nacional 2004/2005. Secretaría de Minería de la Nación, 2004.

<sup>12</sup> Se puede acceder al texto completo en el siguiente link: <http://www.miningpress.com/nota/298401/urgente-mineria-argentina-la-declaracion-de-san-juan>

venta de bienes mineros. Como consecuencia, en el 2014 se ubica en el quinto lugar en el ranking de exportaciones provinciales, alcanzando un ratio Exportaciones/PBG del 40,9 por ciento (Cámara Argentina de Comercio, 2014).

En el 2014 la estructura exportable se concentraba en manufacturas de origen industrial (84 por ciento), concentradas en metales metalíferos (88 por ciento). El resto se distribuyó en un 12 por ciento de manufacturas agropecuarias y un 4 por ciento de productos primarios. Del total de las MOI, el 84 por ciento de los envíos son de oro. En el mismo año, el 70 por ciento de las exportaciones sanjuaninas son del mismo metal, siendo Canadá el país hacia donde se dirigen más del 75 por ciento de las ventas.

La estructura exportable se concentra en un solo producto y en un solo destino. Las fluctuaciones están fuertemente atadas al comportamiento del precio del oro: a mayor precio internacional, mayor dinamismo en las exportaciones locales y viceversa.<sup>13</sup>

Las exportaciones tradicionales fueron desplazadas por el oro, producto limitado, no renovable y cuyas fluctuaciones dependen del mercado mundial. Por ello, el desarrollo de una provincia pequeña y perteneciente a un país subdesarrollado se vincula férreamente al orden internacional y a la dinámica de una empresa. Claramente esto no es desarrollo sino una política circunstancial, ya que es cierto que mientras exista el oro y su precio tenga una tendencia positiva no habrá que alarmarse, pero cuando el mineral se agote o su precio caiga, el ranking de las exportaciones ya no servirá como fundamento de un ilusorio crecimiento local.

- b. **Regalías.** Las regalías son pagos que la empresa hace en concepto de compensación por la explotación de recursos no renovables. Consiste en un impuesto sobre el valor bruto de los valores extraídos y está regulado por el art. 22, de la Ley 24.196. Complementariamente a ello, a través de la Ley 25.161/99 se establece en concepto de regalía un 3 por ciento del valor de boca de mina, es decir, lo que vale el mineral extraído, transportado y acumulado, antes de cualquier proceso de transformación. Sin embargo, ese 3 por ciento no es exacto, porque las empresas extractivas descuentan los costos de transporte, flete y seguros hasta la entrega del producto logrado, trituración, molienda, beneficio y todo proceso de tratamiento que posibilite la venta del producto final. También se descuentan los costos de comercialización hasta la venta del producto logrado, de administración y de fundición y refinación. Es decir, que se paga mucho menos del 3 por ciento.

<sup>13</sup> «Los precios (contado o spot y futuros) se fijan en las bolsas de metales (Londres, Nueva York, Shanghái), a partir de la demanda y de los stocks o inventarios disponibles» (MHyFP, 2016: 10).

Asimismo, el valor es informado por las empresas ante la Autoridad Minera a través de una declaración jurada que debe ser presentada en forma bimestral. Cuando en el 2005 Barrick hizo su primera exportación de oro, la onza tenía un valor de U\$S444. En el 2016 ese valor casi se triplicó alcanzando los U\$S 1.250 la onza. Sin embargo, el porcentaje aportado por regalías sigue siendo exactamente el mismo. Tal como se observa en el siguiente cuadro, la renta minería apropiada por el Estado entre el 2008 y el 2016 en concepto de regalías comprendió apenas un 1,85 por ciento del presupuesto provincial. El aporte de las empresas mineras al presupuesto provincial no es entonces tan significativo como lo enuncian los discursos a favor de la actividad.

Cuadro 1

**Contribuciones en calidad de regalías y canon minero y su participación en el presupuesto provincial, en pesos. San Juan, 2008-2016.**

Año	Regalías Total	Canon minero	Total del presupuesto ejecutado	% Regalías en el presupuesto	% Canon minero en el presupuesto
2008	58.681.226	2.434.961	4.289.444.082	1.36%	0.05%
2009	57.276.527	4.511.191	4.671.309.154	1.22%	0.09%
2010	197.361.113	5.457.687	6.534.453.308	3.02%	0.08%
2011	195.083.941	6.715.247	8.439.824.282	2.31%	0.07%
2012	328.849.631	6.613.710	11.127.802.237	2.95%	0.05%
2013	227.976.694	8.827.672	14.386.925.845	1.58%	0.06%
2014	318.048.426	9.000.887	20.164.152.649	1.57%	0.04%
2015	361.054.391	13.708.238	23.760.918.124	1.51%	0.05%
2016	393.082.828	26.358.547	34.300.281.048	1.14%	0.07%

Fuente: elaboración propia con base en Ejecución de los presupuestos de la Provincia de San Juan. Cuenta anual de ejercicio de cada año detallado.

- Otro de los aportes que realiza la minería al fisco es el canon minero, un impuesto que pagan las empresas proveedoras por el aprovechamiento de los recursos minerales. En promedio, entre 2008-2016 el aporte fue relativamente bajo, solo un 0.06 por ciento del presupuesto total. ¿Realmente no se puede vivir sin minería extractivista?
- c. **Empleo.** A pesar de los discursos sobre la importante generación de empleo, la actividad minera es una de las de menor participación en la estructura laboral de la provincia de San Juan. Todas las empresas vinculadas a la rama de minas y canteras (incluidas las no metalíferas) absorben 3.302 sanjuaninos, lo que

equivale solo al 3,8 por ciento del empleo local en el primer trimestre del 2016, y menos del 2 por ciento de la PEA provincial.<sup>14</sup>

En la misma línea, durante una entrevista la investigadora socioambiental Maristella Svampa señala la baja incidencia de la minería en la creación de empleo como una característica en la región en general:

En Perú, la minería es la actividad que menos contribuye a la generación de empleo: ocupa apenas el 1,5 de la Población Económica Activa (PEA), contra un 32,7 por ciento de la agricultura y un 26 por ciento de los servicios. Para el caso de Chile, las estadísticas muestran de forma contundente el fuerte incremento de los volúmenes de explotación y extracción, y de los valores de exportación, producidos a la par de una paralela caída en la cantidad absoluta y relativa del empleo minero. En Argentina, pese a las promesas de los mega emprendimientos mineros, la minería representa menos del 0,7 por ciento del total de los asalariados registrados (Svampa, 2011:s/p).

Aunque el empleo demandado es relativamente bajo y supone condiciones de riesgo socialmente aisladas, uno de los aspectos que opera como un importante factor de legitimación de la actividad es el nivel de remuneración. En efecto, la minería es la actividad que paga los salarios más altos en San Juan: mientras un trabajador de la agricultura<sup>15</sup> tiene una remuneración promedio de \$8.711 por mes, en la minería ganaba \$57.354, en el 2016. Este valor equivale a un 283 por ciento más que el sueldo promedio en la provincia en términos absolutos.

Si se observa el siguiente cuadro, la remuneración en la actividad minera creció mucho más que el resto de las actividades económicas. Sin embargo, la tendencia en el largo plazo es una tasa de crecimiento relativamente menor que el resto de las actividades: la extracción de minerales metalíferos registra la tasa de crecimiento más baja en relación al resto de las actividades en los 14 años analizados. Asimismo, a pesar de haber recibido grandes inversiones en la década del 2000 en el sector de la minería metalífera, San Juan sigue conservando un valor promedio de sus salarios por debajo de la media nacional. De esa manera, mientras que el promedio de las remuneraciones en el total nacional era de \$20.295 en el 2016, para San Juan fue de \$16.203, (Sipa, 2016). Podría inferirse entonces que la minería no provoca un efecto arrastre en el valor de la remuneración del resto de las actividades económicas en la provincia de San Juan.

<sup>14</sup> Los sectores más importantes son la industria (17,2 por ciento), el comercio (17 por ciento) y la construcción (13,8 por ciento), en el primer trimestre del 2016, juntos absorben el 48 por ciento del trabajo.

<sup>15</sup> Actividad predominante en Iglesia y Jáchal, departamentos mineros.

Cuadro 2

**Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado según rama de actividad. Valores corrientes. San Juan. En pesos. 2003-2016**

Sector	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Tasa Crec 02-16%
Agricultura y ganadería	489	714	1.052	1.506	2.494	3.233	4.091	5.186	6.470	8.711	1681
Minas y canteras	1.799	2.690	3.801	5.665	10.497	15.185	19.548	24.484	33.294	48.770	2610
Extracción miner.metalicos	6.101	4.422	5.080	7.163	12.434	17.552	22.090	28.581	39.847	57.354	840
Explotación otras minas y canteras	809	1.389	2.288	3.115	7.057	11.237	14.443	14.143	16.343	22.097	2631
Manufacturas	852	1.307	1.924	2.787	4.872	6.483	8.310	10.898	14.168	19.031	2133
Electricidad, gas y agua	1.993	2.454	3.649	6.607	9.927	12.839	16.966	23.823	31.533	42.479	2031
Construcción	627	1.393	1.819	2.747	4.950	9.008	11.638	8.736	9.134	11.165	1680
Comercio	664	997	1.479	2.274	3.978	5.391	6.900	9.302	11.917	15.645	2256
Hotel y restaurantes	540	1.050	1.351	2.035	3.825	5.494	7.953	7.827	9.563	12.024	2126
Transporte,almac y comunicaciones	949	1.561	2.389	3.448	5.858	7.566	10.004	12.874	16.728	21.921	2209
Servicios financieros	1.395	1.814	2.659	4.560	7.200	8.912	11.949	16.137	21.626	30.016	2051
Ss. Inmobiliario empres. y alquil.	592	968	1.233	1.813	3.267	4.439	5.673	7.908	9.736	13.383	2160
Enseñanza	441	593	859	1.418	2.395	3.075	3.862	4.985	6.657	8.703	1873
Ss. de salud	652	927	1.461	2.376	3.910	5.143	6.503	8.470	11.112	15.148	2223
Ss. comunitarios, sociales y person.	676	1.106	1.786	2.602	4.022	5.263	6.774	8.558	11.120	14.262	2009
Total	723	1.148	1.667	2.514	4.440	6.474	8.407	9.695	12.236	16.203	2141

Fuente: elaboración propia con base en datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Mtess.

Respecto a la incidencia de la minería en el empleo, en los departamentos en los que se encuentran los proyectos, es relativamente baja. En el 2017 el intendente de Iglesias (Departamento en el que se encuentra Veladero) afirmó que de 5 mil personas que alcanzan la población económicamente activa, 3.000 están desempleadas, es decir un 60 por ciento. En Calingasta (Departamento en el que se encuentra Casposo) el desempleo asciende al 35 por ciento, en Jáchal (Departamento en el que se encuentra Gualcamayo) al 20 por ciento.

El trabajo minero transformó el escenario laboral en la provincia: se pagan sueldos altos que mejoran la calidad de vida, se adquirieron nuevas capacidades de trabajo, se modificaron las formas de organización del trabajo (sobre todo en lo que respecta a las horas y días), a la vez que se asumían mayores riesgos en términos de salud, seguridad y vínculos sociofamiliares para los nuevos trabajadores. También se transformaron las relaciones laborales y creció la tercerización del empleo.

Delegada en consultoras y empresas de servicios eventuales, tales como Manpower, Orico y BTZ Minera. En minas como Bajo La Alumbreira, Veladero y Gualcamayo se registra un alto nivel de tercerización laboral, lo cual ha implicado la proliferación de los llamados 'contratos a prueba' y la exención de responsabilidad de las empresas mineras frente a eventuales despidos (Gómez Lende, 2016: 158).

En síntesis, la minería no es la actividad que mayor empleo genera; al ser una actividad intensiva en el uso del capital, tiene una incidencia cuantitativa relativamente baja en la estructura laboral de la provincia. Cualitativamente, la actividad contribuyó a la generación de un nuevo perfil de trabajador, con capacidades y habilidades diferentes a las tradicionales, en un marco de flexibilización en las relaciones laborales.

9. Utiliza aparatos ideológicos para convencer e imponer cierto sentido común sobre las bondades de la minería.

En materia educativa, desde 2013, la Cámara Argentina de Empresarios Mineros lleva adelante el Proyecto «Un mundo de Minerales». Sobre este programa, Taranto afirma:

Ya visitó 180 escuelas de todo el país, alcanzando a más de 13 mil chicos de tercero a sexto grado. Entre sus objetivos manifiestos, cita el de 'transmitir con claridad la noción de que todo lo que hacemos o necesitamos está vinculado a la minería'. Entre los materiales que reparte a los alumnos, está la simpática colección titulada '¡Pucha, qué tesoro!', que cuenta, por ejemplo, la historia de dos novios que se regalan anillos de compromiso, para luego explicar qué es el oro y cómo se extrae. Omite mencionar el cianuro que se utiliza para separarlo de la roca (Taranto, 2017).

En la actualidad, el Tratado Federal Minero, firmado en junio de 2017, dispuso la incorporación en la currícula educativa oficial de contenidos sobre la minería alegando la necesidad de contrarrestar los discursos sobre minería contaminante. Afirmo el texto:

Con el objetivo que la comunidad educativa reciba conocimientos sobre la actividad minera y estos tengan fundamento científico –lo que contribuirá a una mejor y cierta información de la sociedad–, las Partes se comprometen a lograr la incorporación, dentro de la currícula de los niveles primario, secundario y terciario, de contenidos sobre: a. la constitución geológica del territorio nacional y provincial; b. los productos mineros que se generan en el país y en las provincias, y su utilización en la vida cotidiana; c. la importancia del sector minero en la economía nacional y regional; y d. la regulación ambiental de la actividad minera (2017: 6).

Esto permitiría que el capital minero tenga injerencia en la educación pública.

En materia cultural, en el 2016, durante la feria provincial del libro realizada en el departamento de Rawson, la esposa del presidente de la Cámara Minera de San Juan presentó tres libros infantiles denominados: «Piedra y Montaña», «La gota Carlota» y «La Brujita Basurita». Estos cuentos fueron representados en la «Carpa de la Montaña», en el marco del proyecto «MineNiños», durante el mismo evento cultural.<sup>16</sup>

Por otro lado, los medios de comunicación en San Juan en su mayoría son pro mineros y la circulación de notas en contra de la actividad suele ser censurada. En el 2009, por ejemplo, fue suspendida la circulación de la Revista Rumbos,<sup>17</sup> por contener entre sus páginas una nota referida a la contaminación del río Las Taguas naciente en Veladero. En la misma línea, el 18 de mayo de 2008 la transmisión del programa TN Ecología fue abruptamente interrumpido de la programación habitual. Casualmente, dicha transmisión abordaría la problemática de las explotaciones mineras a cielo abierto. Estos episodios implican claramente censura y atentados contra la libertad de expresión y prensa.

A ello se le suma el financiamiento de actividades populares que en algunos casos no tienen ninguna vinculación con la minería, pero que sirven para «difundir la actividad minera y sus beneficios» (artículo 3, de la Ley 7.909/08). En efecto, la norma citada constituye el Fondo para el Desarrollo Minero, que se utiliza para financiar las actividades festivas, culturales y deportivas y que indirectamente cooptan la voluntad y la percepción de sus protagonistas y seguidores.<sup>18</sup>

Los proyectos productivos están ausentes. Los departamentos mineros (Jáchal, Igllesia y Calingasta) no tienen prioridad. El dinero destinado a la actividad deportiva es

<sup>16</sup> «Piedra y Montaña, se inicia con la protagonista, Piedra, llorando triste al costado de un camino en el que se había quedado sola porque sus amigas se habían ido en un camión y ella no quería separarse de su gran amiga, Montaña, y porque la iban a meter en una máquina. 'Sí, es verdad, pero solo así podrás transformar el mundo y beneficiar a mucha gente', le respondió Montaña, que convenció a su amiga de que se suba al camión y la despidió con un abrazo. Sobre el final, desde una máquina Montaña escuchó que la saludaban. Era Piedrita, que se había convertido en un celular. 'Y así vivieron felices para siempre', concluye la obra» (Infobae, 11/10/2016. <https://www.infobae.com/politica/2016/10/11/como-son-los-libros-infantiles-que-el-gobierno-de-san-juan-financio-para-defender-a-la-mineria/>).

<sup>17</sup> Revista dominical que acompañaba el Diario de Cuyo, uno de los periódicos de mayor tirada en la Provincia.

<sup>18</sup> Entre los eventos financiados se pueden mencionar: Fiesta de la Tradición en Jáchal —un departamento con una importante grupo social antiminerero—, la tradicional Fiesta provincial del Sol, película «Los Nadies»; el Coro Arturo Berutti-viaje a Austria; los clubes San Martín, Sportivo Desamparados, Atlético Alianza, Unión, Trinidad, Del Bono, Peñarol, Independiente Villa Obrera, Colón Jrs., Asociación Deportiva San Miguel de Albardón, Liga Caucetera de Fútbol, Torneo Argentino del Interior, Pro Racing San Juan, Deportes y Competencias, Atenas Pocito Asfl, Andino Mercedario Asoc., Julio Mocoeroa Asoc., Liga Sanjuanina de Fútbol Asfl; Upcn Vóley, Unión Personal Civil de la nación Vóley Club, Deportivo Obras Sanitarias de la Nación, Federación Sanjuanina de Vóleybol Asoc. Además, se financia a los pilotos de Dákar, Sergio Cerdera y Lino Sisterna, los pilotos de Pro Rácing, Fabián Flaqué, Henry Martín y Ariel Persia, Asociación Sanjuanina de Volantes Asoc., Asociación Pilotos de Automóviles de Competición; Ciclismo: Vuelta Ciclista de San Juan, Federación Ciclista sanjuanina A.C. También se financió la fecha local del Campeonato Mundial de Motocross TC 2000; la Unión Sanjuanina de Rugby, la Asociación Civil Agrupación Virgen de Fátima; la Asociación Cordillerana de Triatlón A.C.; y el Centro de Aviación Civil San Juan A.C.; entre otros.

importante,<sup>19</sup> aunque carece de vinculación con la actividad minera, o con la generación de alternativas de desarrollo que dinamicen la economía provincial en un futuro.

10. Suspende las instituciones de democracia directa constitucionales: en Calingasta entre 2003-2005 se intentaron realizar sucesivas convocatorias a plebiscitos populares para manifestarse en relación a la actividad y el gobierno se negó a llevarlos adelante. A nivel provincial, el 31 de mayo de 2007, el oficialismo negó la posibilidad de realizar una consulta popular para que los sanjuaninos se expresaran si estaban a favor o en contra de la actividad minera, a partir de un proyecto iniciado por un ex intendente de Calingasta,<sup>20</sup> uno de los departamentos mineros. En diciembre de 2007 en Tino-gasta, Catamarca, sucedió exactamente lo mismo.

El Informe de Impacto Ambiental de Veladero prevé un «proceso sistemático y planificado de consulta pública, con la finalidad de conocer las percepciones e inquietudes de los actores sociales en torno al Proyecto», en el marco de un Programa de Participación Ciudadana y Promoción del Desarrollo Local, que debe llevarse a cabo durante todas las etapas del proyecto (elaboración, explotación y cierre). Esta consulta «continua» no es cierta en la realidad. Incluso el mismo Informe de Impacto Ambiental de Veladero no fue presentado ante audiencia pública, solo «se realizaron charlas y entrevistas con los pobladores de comunidades vecinas, pero estas fueron meramente informativas» (APN, 2008: 78).

El original Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Biósfera San Guillermo afirma la baja participación de la comunidad:

En el caso de las comunidades lindantes a la RBSG –Reserva Biósfera San Guillermo– resulta particularmente preocupante la forma en que se han promovido proyectos de desarrollo por parte de la empresa Barrick Gold. Los procesos de intervención en las comunidades se han caracterizado por responder a un esquema o modalidad de participación pasiva, donde los pobladores han sido informados (o en el mejor de los casos fueron consultados, pero sin encuadrarlo en un proceso de trabajo de base) acerca de lo que va a ocurrir, pero con poca a nula injerencia en la toma de decisiones (APN, 2008:50).

<sup>19</sup> Solamente para deportes en el 2013 se destinaron 23 millones de pesos en este concepto, con dinero proveniente de este fondo (Diario Huarpe, 2013).

<sup>20</sup> El autor del proyecto fue José Ibaceta, quién además en el 2005 y 2007 tuvo sus primeros intentos de consulta popular en su departamento al firmar un decreto para que los calingastinos se manifestaran a favor o en contra de las explotaciones con uso de cianuro. Dicho decreto fue revocado por el tribunal electoral de la provincia entendiendo que «el medio ambiente no es de competencia municipal» (Página 12, 17/05/2007).

## Conclusiones

Se evidenció que el Estado a través de mecanismos ideológicos y represivos garantiza la reproducción ampliada del capital minero –tanto de las empresas núcleo como de los grupos nacionales proveedores–, haciendo, omitiendo y permitiendo en ocasiones prácticas que dañan el hábitat sustentable en un territorio. En el caso de instrumentos ideológicos se emitieron discursos oficiales sobre las bondades que en ocasiones no coincidían con la realidad, se incorporó la minería al material literario y educativo obligatorio, y se manipularon los aparatos de comunicación, no solo a través de importantes pautas publicitarias, sino a través de la suspensión de programas y revistas en contra de la actividad minera. En el caso del aparato represivo, se verificó la sanción de leyes, la modificación de la constitución nacional, la omisión de su aplicación en determinados espacios, la suspensión de los mecanismos de democracia directa y el uso de la fuerza frente a conflictos socioambientales.

Frente al avance del capital minero, el Estado tiene cada vez menos autonomía, pierde el dominio del territorio, no controla financieramente el mineral que se saca de la provincia, ni los ingresos por los cuales se deberían pagar impuestos. Tampoco controla eficientemente el medioambiente, ni que las leyes sean respetadas y cumplidas. Lejos de diseñar políticas que permitan generar políticas redistributivas y de cuidado del medio ambiente, el Estado tiene una baja participación en la renta minera, demostrando una fuerte pérdida de autonomía respecto a los capitales extractivistas al momento de negociar con los lobistas que operan a escala global junto a los accionistas de las transnacionales, lo que supone una pérdida de soberanía política y económica.

Las tomas de posición del Estado, tanto provincial como nacional, son tan obsecuentes que los funcionarios no parecieran distinguirse de los gerentes mismos. En este contexto, las empresas mineras obtuvieron una importante cantidad de beneficios, extrajeron recursos naturales, dejando como saldo contaminación y fracturas sociales que alcanzaron a asambleístas y movimientos en resistencia, a la comunidad científica<sup>21</sup> e incluso a ciudadanos en general, divididos a favor o en contra de la actividad.

Se realizan enormes concesiones a los capitales externos (que son los que invierten en los grandes proyectos mineros) con encadenamientos internos débiles. Hubo una baja incidencia en el territorio en términos de entramado productivo local, sumado a la poca significativa participación del Estado en la renta generada en la cadena minera.

No hay políticas de promoción de la inversión a largo plazo de capitales nacionales, no hay inversiones sustentables que aumenten la riqueza local, sino solo una estructura

<sup>21</sup> Ver el caso de procesamiento del científico Ricardo Villalba.

orientada fundamentalmente al mercado internacional. El crecimiento en los indicadores numéricos (exportaciones y empleo) no se traduce en un proceso de desarrollo equitativo, sino en uno concentrado, conflictivo e inequitativo, en el que el capital extranjero avanza sobre las producciones tradicionales, en un estilo de desarrollo vinculado a los metales preciosos. En este sentido, la orfebrería y la belleza del oro tienen sus costos: se debe extraer más de una tonelada de desecho de roca para obtener alrededor de 0,01 gramos de oro y, montaña que se explota, montaña que desaparece. De eso, solo el 4 por ciento de la producción mundial de oro se utiliza en tecnología.

La producción aurífera expone a la estructura exportable de la provincia a cierta vulnerabilidad comercial, ya que depende de las fluctuaciones en el mercado internacional de un solo producto (el oro), y del comportamiento de una sola empresa (Barrick Gold). Evidencia un delicado modelo de base exportable que permitió un rápido crecimiento económico (el mismo capaz de poner en jaque a la economía provincial en crisis) y un proceso desarrollo a mediano plazo frágil para el territorio.

Por último, se evidencia una pérdida del dominio del territorio, la configuración de espacios en los que la soberanía se asienta fundamentalmente sobre el capital y no sobre el Estado. Se ingresa a un círculo vicioso difícil de remontar: a mayor dependencia del capital, menor autonomía, menor poder de negociación y control, y mayores daños socio-ambientales.

## Referencias bibliográficas

**APN** (Administración de Parques Nacionales) (2008). «Plan de Manejo Parque Nacional San Guillermo y Propuesta de Manejo Integrado de la Reserva de Biosfera San Guillermo». Disponible en: [https://www.sib.gov.ar/archivos/Plan\\_Manejo\\_Pnsg\\_con\\_anexos.pdf](https://www.sib.gov.ar/archivos/Plan_Manejo_Pnsg_con_anexos.pdf). Consultado el 29/01/2018.

**Althusser, Louis** (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Freud y Lacan. Buenos Aires, Nueva Visión.

**Bianchini, Flaviano** (2011). *Impacto de los Emprendimientos Veladero y Pascua Lama sobre los recursos hídricos de la Provincia de San Juan*. Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Cedha). <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2015/10/impactos-hidricos-veladero-cedha-2011.pdf>. Consultado el 1/10/2016.

**Cámara Argentina de Comercio** (2014). «Perfiles Exportadores Provinciales [http://www.cac.com.ar/data/documentos/1\\_perfiles%20exportadores%20provinciales%202014.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_perfiles%20exportadores%20provinciales%202014.pdf)». Consultado el 1/10/2016.

**Casanello, Sebastián** (2017). «Fallo del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal n° 7». Disponible en: <http://cij.gov.ar/nota-28650-El-juez-Casanello-proces--a-ex-titulares-de-la-Secretar-a-de-Ambiente-por-vulnerar-la-ley-de-glaciares.html>. Consultado el 26/01/2018.

**Contaduría General de la Provincia**. Ejecución de los presupuestos de la Provincia de San Juan. Disponibles en: <http://www.cgp.sanjuan.gov.ar/index.html>

**Harvey, David** (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito, Editorial I.aen.

**Harvey David** (2004). *El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires, Clacso.

**Indec**. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

**M. de H. y F. P** (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas Presidencia de la Nación) (2016). Informes de Cadenas de Valor. Minería Metalífera y Rocas de Aplicación. Año 1, n° 2, mayo de 2016. Disponible en: [https://www.economia.gov.ar/peconomica/docs/ficha\\_litio\\_dic\\_2011.pdf](https://www.economia.gov.ar/peconomica/docs/ficha_litio_dic_2011.pdf). Consultado el 18/08/2018.

**Morandini, Mónica** (2008). Proyecto de Resolución presentado en la Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en: <http://www4.diputados.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-126/126-1596.pdf>. Consultado el 31/01/2018.

**Moscheni, Margarita y Delia de la Torre** (2017). «Tres décadas de políticas estatales mineras en Argentina: la continuidad de la omisión». *RevIISE*, vol. 10 año 10, octubre 2017 - marzo 2018. Argentina. pp. 243-257 disponible en: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/revise/article/view/181>. Consultado el 5/01/2018 y el 22/01/2018).

**Poulantzas, Nicos** ([1979] 1991). *Estado, Poder y Socialismo*. México, Siglo XXI editores. 8ª edición.

**Solanas, Fernando** (2007). «El despojo de los metales argentinos». *Revista Realidad Económica*, n° 227, Argentina, pp. 7-38. Disponible en: [http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad\\_economica\\_227.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_227.pdf)

**Secretaría de Minería** (2009). Plan Minero Nacional. Disponible en [http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno11-5-2009-1.htm](http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno11-5-2009-1.htm)

**Secretaría de Minería** (2016). Proyecto de informe de auditoría de gestión ambiental. Disponible en [https://agn.gov.ar/files/informes/2016\\_289info.pdf](https://agn.gov.ar/files/informes/2016_289info.pdf)

**Svampa, Maristella** (2011). Entrevista realizada por Fernando Arellano Ortiz (Cronicon, especial para Argenpress.info), disponible en: <http://laherramientauntref.blogspot.com.ar/2011/12/maristella-svampa-el-modelo-minero-gran.html>

**Taranto, Pablo** (2017). «Vía libre para que mineras y agroquímicas generen contenidos educativos». Nota publicada en Tiempo Argentino el 2/07/2017. Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/68698/va-a-libre-para-que-mineras-y-agroquimicas-generen-contenidos-educativos>

**Thwaites Rey, Mabel** (1999). «Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90». *Revista Realidad Económica*, n° 160. Argentina, pp. 76-109.

**Weber, Max** (2009). *La política como vocación*. España, Editorial Alianza.

Notas de diarios:

**Diario Huarpe**, 2013 «En medio de la crisis, el Ministerio de Minería destinó más de \$23 millones a subsidiar clubes deportivos». Nota publicada el 19/12/2013. Disponible en <http://www.diariohuarpe.com/actualidad/politica/en-medio-de-la-crisis-el-ministerio-de-mineria-destino-mas-de-23-millones-a-subsidiar-clubes-deportivos/> Consultado el 18/01/2018.

**Diario Huarpe**, 2016. «Veladero: Gils Carbó dictaminó que Casanello siga con la causa». Fecha de Publicación: 13 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.diariohuarpe.com/actualidad/politica/veladero-gils-carbo-dictamino-que-casanello-siga-con-la-causa/> Consultado el 22 de enero de 2018.

**Página 12 2007**. Las minas no se votan. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-85116-2007-05-17.html>. Consultado el 30/01/2018.



## Chery Raguz Un relato personal ligado a la historia de la Psicología en Perú

Por YORELIS ACOSTA\*

pp. 145-149

Maria M. Raguz Zavala, conocida como Chery Raguz, es Psicóloga social y educacional, peruana, con formación académica diversa: doctorado europeo en Psicología Social con mención en Género; maestría norteamericana en Psicología Educacional; Licenciatura y Bachillerato en Psicología de formación dinámica, obtenidos en Perú. Becaria Fulbright, del Programa Sándwich Pucp- KUN Nijmegen, Holanda y ganadora del concurso de la Fundación Kellogg. Más de cuarenta años de experiencia académica y administrativa en la Pontificia Universidad Católica del Perú (Pucp), incluyendo la creación, dirección y docencia en el primer Programa peruano de Maestría en Psicología de la Pucp (1993-1999); creadora y coordinadora del primer Doctorado en Psicología de la Pucp (2009-2011). Actualmente es la primera decana de la Facultad de Psicología de esa universidad.

Pionera en la psicología, recorrer su biografía es comprender parte de la historia de la lucha de las mujeres y de la psicología en el Perú, y su desarrollo hasta consolidarse como una disciplina diversa y actual.

**Yorelis Acosta:** Has tenido una formación interesante y privilegiada, de vanguardia, y eres pionera en el área en tu país. Me gustaría que me contaras ¿cómo fuiste abriéndole camino a la psicología y a la mujer dentro de la psicología? ¿Cómo fueron esos inicios?

**Chery Raguz:** Yo estudié acá, en Perú, en la época de los setenta. Cuando yo estudié era básicamente psicología clínica y dinámica, una formación muy psicoanalítica tradicional, ortodoxa, no había otro campo. Cuando terminé me dije: «quiero otras cosas donde esté el desarrollo, la cuestión cognitiva y moral». Entonces apliqué para una beca y la primera respuesta me la dio fue la Fundación Ford. El hombre que me abrió la puerta y me la cerró

\* Psicóloga clínica con Maestría en Psicología social. Profesora-investigadora del Cendes y Jefa del Área Sociopolítica de esta institución.  
Correo-e: yorelisaco@gmail.com

en la cara fue un director norteamericano interino. Le volví a tocar y al verme de nuevo me dijo: «No perdamos el tiempo, no estamos dando becas a mujeres y menos si no son feas, porque es un desperdicio; hemos hecho un estudio y de verdad las mujeres aprovechan mucho menos la beca, después no trabajan, se casan. Es preferible dársela a un hombre».

**Y.A.** ¿Cuándo sucedió eso?

**C.R.** En 1976. Eso me provocó tal pataleta, que si yo tenía la menor duda sobreirme, eso hizo que tomara la decisión. Saqué la beca Fulbright con una determinación que no me paraba nadie. Hice mi maestría allá, pero no había en Psicología sino en Educación, e hice psicología educacional; entonces completé mi formación con una serie de temas que me faltaban de la Psicología. Además, estudié en Wisconsin y en ese momento era de avanzada, cuando llegué había manifestaciones a favor del aborto, de los gays, de todo lo que te puedas imaginar, que para el Perú en esa época era impensable, lo que me abrió la mente enormemente; tomé un curso de roles sexuales con una feminista y quedé fascinada. Hice una investigación multicultural con más o menos cien personas de diferentes países; allí se concentraron países como Nigeria, Israel y otros, con todo tipo de gente preguntándome sobre la mujer y me gustó tanto que, cuando regresé a mi país a enseñar, cambiamos el currículum. También regresaron dos profesores de la Universidad de la Sorbona, en Francia, Cecilia Torne y Roberto Lerna y los tres dijimos que «no podía ser la psicología que estábamos dando» y fue tal el cisma que provocamos, que la universidad cerró la psicología un semestre.

**Y.A.** ¿Siempre has trabajado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)? ¿Cómo ha sido tu trayectoria en esa universidad?

**C.R.** Sí. Cuando regresamos cambiamos el currículo y empezamos a hacer psicología educacional, luego social y clínicas diferenciadas. Algunos de la generación anterior que estaban en la universidad, por no estar de acuerdo con esos cambios, se fueron; otros siguieron enseñando contra su voluntad en relación a los cambios que se hicieron, pero fue muy saludable para todos, porque algunos formaron sus institutos, apareció la sociedad de psicoanálisis y siguieron adelante, mientras nosotros acatamos psicoanálisis, renovamos otras cosas, empezamos a crecer en varios aspectos.

En el año 1982 fue la ruptura, para entonces nos habían visitado unos alemanes que enseñaba en Holanda y nos decían que estábamos muy pobremente desarrollados; los profesores no tenían maestría y mucho menos doctorado. Nos ofrecieron un programa sándwich, que coordiné, en el cual los profesores presentaron una propuesta doctoral y si había algún holandés en la Universidad Católica de Nijmegen interesado en el tema podía ser el asesor y podríamos hacer un programa desde acá sin tener que viajar, pues los convencimos de que no podíamos irnos (todas estábamos recién casadas con hijos) e hicimos el primer programa sándwich trabajando desde Perú, viajando a Holanda una vez al año por un mes o lo que fuera necesario, y seguir aquí. En esa época nos tomó 10 años

hacer el doctorado, pues no había *laptop*, no había Internet, mandabas por correo en barco tu manuscrito, demoraba tres o cuatro meses en llegar. A mí, en particular, se me murió el asesor y no me enteré sino un año después; a ese nivel eran las comunicaciones. Me costó mucho, pero, finalmente, yo fui la primera en graduarme junto con otros doce profesores y después vinieron doce más. Cuando regresé abrí la primera maestría que se dio en el país con la ayuda de los holandeses y alemanes, varias universidades de Estados Unidos, Francia; me traje profesores –todo gratis– quienes apoyaron en todo. Varios profesores de acá lograron sacar la maestría y después de eso trabajaron en otras universidades e institutos, pero esa fue la piedra de toque que necesitábamos para despegar.

Una vez terminada mi maestría y el doctorado, estaba muy comprometida con el tema de la mujer y los derechos sexuales, y la Pucp andaba con mucho cuidado con esos temas. En un congreso en México conocí a Leonor Walker quien es la creadora del ciclo de la violencia contra la mujer. Ella se ofreció para abrir en la universidad un centro de investigación de tratamiento con casas refugios, trabajando con la comunidad en violencia de género, pero no fue posible en ese momento abordar esos temas desde la universidad. Tomé entonces la decisión de hacer trabajo afuera, por lo que me quedé solo con cursitos por horas en la Pucp y durante 25 años, mientras desarrollaba investigaciones en derechos sexuales, trabajé en políticas públicas, con Naciones Unidas, representé al país en todas las competencias, hice mucho trabajo de abogacía y como psicóloga. Hice mucha investigación, documentando, buscando evidencia, creando teorías y sobre todo trabajos interdisciplinarios con situaciones reales donde la psicología se aplicaba.

Cecilia Torne que empezó este proceso de cambio conmigo se quedó en la universidad y formó el primer departamento de psicología; pidió ser facultad en el 2003 y la universidad no aceptó, pero nos permitieron ser un departamento, es decir, salir del departamento de humanidades y crear nuestro propio departamento adscrito a la Facultad de Letras de Ciencias Humanas. Ella lo formó y me llamó muchos años después diciendo: «has hecho de tu vida todo lo que te ha dado la gana, has viajado por todo el mundo, has dictado tus conferencias, has vivido muy feliz, pero es tiempo que te devuelvas a la Universidad, ven y ayúdame a seguir luchando por el tema de la psicología y consolidar el departamento».

Abrimos el primer Doctorado que está funcionando desde hace varios años; ahora tenemos dos doctorados, seis maestrías, otros programas y seguimos creciendo, pero estuve en varios puntos de quiebre en el desarrollo de la psicología en la Pucp.

Hace tres años me presenté para jefa de departamento; Cecilia fue diagnosticada con un cáncer terminal y entonces me hizo prometerle que continuaría el proyecto de hacernos facultad. Al comienzo fue difícil, hicieron un cambio curricular por competencias y trabajé con los profesores para retomar el tema de la autonomía; se firmó una carta y con ese respaldo hice la lucha y documenté toda la situación de psicología. Teníamos setecientos alumnos,

casi el 77 por ciento de toda esa facultad y éramos los terceros o cuartos más grandes de toda la universidad en números de alumnos y números de profesores.

**Y.A.** Es decir, que la Pucp ha sido pionera en psicología en el Perú

**C.R.** Sí, en todas las evaluaciones siempre hemos sido considerados como la universidad que ofrece la mejor formación en psicología.

**Y.A.** ¿Hoy en día cuántos alumnos tienes?

**C.R.** Casi setecientos.

**Y.A.** Y tienes cuarenta profesores de planta

**C.R.** Cuarenta y uno, y ciento veinte por horas. Actualmente tenemos la revista que ya esta en Scopus, que tiene indicadores de consulta internacionales y nacionales de la universidad, nos llevamos todos los premios de investigación, de innovación y de docencia.

Entre mis docentes, este año, más de la mitad se han sacado el premio de investigación que otorga la universidad. Con esa argumentación, dije: «si pudiéramos tener una facultad cuanto más podríamos hacer, porque con las limitaciones que tenemos y sin ningún poder político, hemos logrado tantas cosas».

**Y.A.** ¿Cuáles son los nuevos retos de la psicología en la Universidad?

**C.R.** Mi reto ahora, una vez conseguido ser Facultad de Psicología y departamento sin otras especialidades, quiero articularlos. Mi sueño es que no se hable de departamento por un lado y facultad por el otro, de alumnos por aquí y profesores por allá; quiero crear una unidad donde se instalen funciones para los mismos y pueda ser por responsabilidad social o voluntariado. Quisiera crear todo un sistema donde los alumnos puedan apoyar a lo largo de todo el proceso a los departamentos y grupos de investigación existentes. Quiero una mayor articulación en lo que se hace, pensar en la psicología como la bandera y que todo lo que se trabaja sea más visible.

Lo más reciente es la creación de las brigadas para trabajar en situación de desastre, pero queremos un trabajo más sostenido en el tiempo; sistematizar la experiencia en evaluarla, en comunicarla y hacer módulos de intervención para poder transferir esa experiencia. Se ha vuelto una cosa mucho más estable donde ya no solamente se reacciona ante un evento, si no que se tiene todo un protocolo de cómo funcionar.

**Y.A.** Hay una dificultad que siempre tenemos en las universidades: obtener fondos para investigación y publicaciones ¿cómo resuelves esta situación?

**C.R.** Este Vicerrectorado ha sido muy fuerte en el tema de investigación y está favoreciendo la publicación; tanto es así que tenemos trece grupos activos que producen y publican, y todos tenemos las posibilidades del rol docente-investigador que descarga horas. Hay premios importantes. La gente quiere publicar e investigar, pero se terminó configurando un grupo de docentes muy privilegiados, porque la universidad le otorga todos los recursos que se necesita para investigar y publicar. Ahora estoy luchando por que hallan formas de incentivar también la docencia y sé que hay voluntad de apoyar en ese sentido.

**Y.A.** Tienes a una venezolana en tu planta de profesores que se incorporó en el año 2017, Maribel Goncálves.

**C.R.** Si gente linda que ha venido y que ha comenzado a trabajar con todo gusto y la gente se ha empezado a beneficiar. Ahora tengo grupos articulados impensables, comisiones de trabajo entrelazando personas que no se hablaban con otras y que ahora trabajan juntos; han empezado a crear proyectos. He ido rompiendo todos esos cordoncitos que habían y si bien no es perfecto ni maravilloso y todavía hay rencillas, he logrado que la gente diga okey, por encima de cualquier diferencia está la psicología y por la psicología trabajan juntos.

**Y.A.** Unas de las cosas que yo quiero desmontar es que los académicos tenemos la cabeza metida en los libros nada más. ¿Qué pudieras comentar con nuestros lectores de las cosas que complementan la vida de Chery mas allá de la universidad? ¿con qué enriqueces tu mundo y quisieras compartirlo?

**C.R.** Yo disfruto todo, disfruto la gente, los viajes, me gusta viajar mucho y me gusta ir a sitios extraños, los más raros posible. Me voy a Sri Lanka, me voy a Uganda. Ahora me voy a la India y estoy por regresar a Uganda, a un congreso de salud; me encanta ir a sitios que no entiendo, sitios difíciles. Me fui a un congreso en Sri Lanka y me quedé una semana a vivir con una familia de allá, me bañé con ellos en el mar vestida con su atuendo, discutimos quién tenía el Dios verdadero y cómo es la violencia contra la mujer.

**Y.A.** Y vi que te encantan las plantas también.

**C.R.** Me encantan las plantas, me encanta la playa, me encanta la comida, me encanta la vida, me encanta todo, le encuentro belleza a todo.

**Y.A.** ¿Tienes hijos?

**C.R.** Si tengo una hija de 35 años que vive en Madrid haciendo una maestría tardía, se le ocurrió recién hacerla y esta fascinada y un hijo de 34 que es surfista, que corrió en las gigantes o las grandes competencias del mundo, es economista y tiene un negocio relacionado con deporte, ropa joven y música, y está bien contento. Mi familia es muy reducida, mi madre ya no sabe quien es y mi padre murió hace poco. Tengo como pareja desde hace 10 años, un hombre maravilloso, cada uno tiene su mundo y sus gustos, y compartimos con una pasión ciertas cosas y otras no, y esa es la salud mental. Tengo muchas cosas que me dan entusiasmo. No le temo a la vejez, la espero con una lista de cosas por hacer.

**Y.A.** Has llevado una vida intensa e interesante. Muchísimas gracias por tu tiempo.



## Los guerrilleros colombianos como actores de la cultura política tradicional: conservadores y antimodernos

H. C. F. MANSILLA\*

pp. 151-164

### Introducción

El presente texto se basa ante todo en testimonios y esbozos teóricos surgidos en Colombia en torno a la llamada cultura política de la violencia, cuya especificidad e intensidad constituyen un tema muy controvertido.<sup>1</sup> También considero algunos intentos interpretativos de autores extranjeros que se han destacado por su penetración analítica y la plausibilidad de sus apreciaciones a largo plazo.<sup>2</sup> Quisiera enfatizar de entrada la excelente calidad de los escritos colombianos aquí mencionados. Estos análisis combinaron tempranamente el espíritu crítico —no plegarse a las modas intelectuales del momento, por más vigorosas que estas parecieran ser—, con la utilización adecuada de datos empírico-documentales y con el conocimiento del último desarrollo de las ciencias sociales a nivel internacional. Me apoyo en publicaciones que han estudiado la época de 1948 a 1990, periodo delimitado por el comienzo de la violencia armada a gran escala (el Bogotazo de abril de 1948) y por el principio de la declinación de la misma. En marzo de 1990 se autodisolvió el Movimiento Revolucionario 19 de Abril (M-19); en ese mismo año colapsó el Ejército Popular de Liberación (EPL) y emergieron síntomas que anunciaban la disminución del entusiasmo, sobre todo juvenil, a favor de las organizaciones guerrilleras. Aunque no era una novedad, por entonces se hizo pública la notable magnitud

\* Estudió Ciencias Políticas y Filosofía en universidades alemanas. Publicó varios libros sobre la cultura política latinoamericana y problemas de ecología social. Miembro de número de la Academia de las Ciencias de Bolivia y del sistema universitario boliviano.

Correo-e: hcf\_mansilla@yahoo.com

<sup>1</sup> Después de analizar la constelación supranacional en perspectiva comparada, el notable historiador británico Malcolm Deas, por ejemplo, pone en duda que la violencia política colombiana sea particularmente intensa y específica, es decir determinante de una supuesta identidad nacional colombiana inmune al paso del tiempo. Cf. Malcolm Deas, «Canjes violentos: reflexiones sobre la violencia política en Colombia», en Malcolm Deas y Fernando Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Fonade / DNP 1995, pp. 1-86.

<sup>2</sup> Para el periodo aquí tratado cf. algunos títulos teóricamente muy interesantes: Fritz René Allemann, *Macht und Ohnmacht der Guerilla* [Poder e impotencia de la guerrilla], Munich, Piper 1974; Richard E. Kiessler, *Guerilla und Revolution. Parteikommunismus und Partisanenstrategie in Lateinamerika* [Guerrilla y revolución. Comunismo de partido y estrategia guerrillera en Latinoamérica], Bonn, Neue Gesellschaft 1975; Robert F. Lamberg, *Die Guerillas in Lateinamerika. Theorie und Praxis eines revolutionären Modells* [Las guerrillas en Latinoamérica. Teoría y praxis de un modelo revolucionario], Munich, dtv 1972; Gérard Chaliand, *Mythes révolutionnaires du Tiers Monde. Guérillas et socialismes*, París, Seuil 1979. Sobre la etapa posterior del conflicto cf. Daniel Pécaut, *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Espasa 2001; Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez, comps., *Violence in Colombia 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, Wilmington, SR Books 2001.

de la imbricación entre los movimientos guerrilleros sobrevivientes y el narcotráfico, y otras actividades financieramente lucrativas<sup>3</sup> (secuestros, extorsiones, robos, reclutamiento forzoso de menores de edad), actividades que no concuerdan muy bien con la tradicional ética revolucionaria y con las pretensiones socialistas de esos grupos. Asimismo, en 1991, después de muchas décadas, Colombia se dotó de una nueva Constitución Política, la cual significó un «acuerdo consensual» de amplio alcance entre diferentes sectores políticos que anteriormente habían estado en contienda permanente. Se puede argüir, por supuesto, que una constitución representa una fachada formal-legal que puede coexistir con una realidad muy distinta, pero esta constitución y su largo proceso constituyente dan cuenta de un amplio proceso modernizador en el ámbito político y jurídico, que alcanza a sectores poblacionales bastante dilatados y mejor educados que en generaciones anteriores; sectores tales que, a su vez, se identifican con el Estado Social de Derecho, aprecian un amplio catálogo de derechos y garantías, y aprueban la complementación de la democracia representativa con instrumentos de la democracia participativa. Dichos sectores, sobre todo urbanos, se adhieren a valores normativos de tipo moderno y hasta cosmopolita, y no se sienten atraídos por las pautas reiterativas de comportamiento de los movimientos guerrilleros, que representan una dimensión premoderna, marcadamente tradicionalista e innecesariamente violenta para la sensibilidad contemporánea.<sup>4</sup>

### **Aspectos del ejercicio de la violencia vinculados a la cultura política tradicional**

Aquí se usará un concepto relativamente corriente de violencia: se la percibe primordialmente como la renuncia a la comunicación con los otros, renuncia que incluye la probabilidad de una confrontación corporal inmediata. Se manifiesta en el intento de hacer realidad las pretensiones y expectativas definidas unilateralmente. Desde la propia perspectiva de los movimientos guerrilleros, su praxis representa una forma de uso inmediato de violencia con un cierto efecto social, basado en una renuncia a la lealtad hacia el Estado respectivo y en el rechazo del diálogo político, por lo menos en sus momentos más intensos.<sup>5</sup> Puesto que este texto trata de reconstruir algunos rasgos centrales de la cultura de la violencia,

<sup>3</sup> Fenómenos tempranamente analizados en: Álvaro Camacho Guizado, *Droga y sociedad en Colombia. El poder y el estigma*, Bogotá, Cidse / Cerec 1988, pp. 37-58; Alejandro Reyes Posada, *La violencia y la expansión territorial del narcotráfico*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 23-27 [tiposcrito multicopiado]; Ibán de Rementería, «Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio», en Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda, comps., *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá, Cerec 1986, pp. 333-348.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 89-138 (con abundantes datos empírico-documentales sobre la pérdida de atracción de las guerrillas rurales –a menudo de orientación foquista-guevarista– sobre estratos urbanos, grupos juveniles y ámbitos universitarios).

<sup>5</sup> Sobre definiciones de la violencia y las causas de la misma en Colombia cf. el dilatado estudio, basado en datos empírico-documentales, de Fernando Gaitán Daza, «Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia» en Malcolm Deas y Fernando Gaitán Daza, *op. cit.*, pp. 87-406, especialmente pp. 96-111, 181-186.

dejo de lado importantes aspectos como la periodización de la misma, la tipología de los movimientos integrantes, la cantidad de víctimas y la descripción de las dirigencias guerrilleras.<sup>6</sup>

Casi todos los estudiosos de nuestro tema perciben los comienzos de la actividad guerrillera del siglo XX en los núcleos de autodefensa campesina a partir, aproximadamente, de 1948, cuyas metas programáticas –si se puede hablar de ello– se reducían al postulado de una reforma agraria (sin una concepción muy precisa), una protección efectiva contra las arbitrariedades de los latifundistas y los policías, el fortalecimiento de la economía campesina y una participación política adecuada. A lo largo de un enrevesado proceso, el grupo más importante de aquellas autodefensas se transformó en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), que adoptaron esta denominación en 1964. Poco después, el Partido Comunista de Colombia, de forma ambigua, las declaró su brazo armado.<sup>7</sup> Con el paso de los años, estos objetivos se mezclaron con formas de bandolerismo rural convencional, con pequeños ejércitos privados irregulares y hasta con elementos incipientes de una lucha de clases y, en las últimas décadas, con mecanismos muy refinados de protección a los cultivadores de coca y de participación en el narcotráfico.<sup>8</sup> Puesto que todos estos temas han sido analizados exhaustivamente por autores colombianos y extranjeros,<sup>9</sup> aquí me limitaré a algunos aspectos que me parecen relevantes por conformar factores muy resistentes al cambio, que pertenecen a las convenciones y rutinas más sólidas de la cultura política del país y que son reproducidos –a menudo inconscientemente– por radicales, socialistas y populistas como si fueran elementos positivos del propio acervo revolucionario.

Uno de los motivos para el movimiento guerrillero se puede hallar en los aspectos socio-psicológicos, en las concepciones habituales sobre la historia y en las normas colectivas que determinan los esquemas mentales en los que se han movido los guerrilleros

<sup>6</sup> Para la tipología cf. Eduardo Pizarro Leongómez, *op. cit.* (nota 4), pp. 57-64; para las otras temáticas cf. Peter Waldmann, *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*, Bogotá, Norma 2007, pp. 242-247; Peter Waldmann, *Strategien politischer Gewalt* [Estrategias de violencia política], Stuttgart etc., Kohlhammer 1977, pp. 14-18, 24-27.

<sup>7</sup> Sobre el origen, los años formativos y la evolución ulterior de las Farc cf. Eduardo Pizarro Leongómez, *Las Farc (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Bogotá, Tercer Mundo / Iepri 1991; Eduardo Pizarro Leongómez, *Las Farc 1949-2011. De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, Norma 2011, *passim*.

<sup>8</sup> Cf. el temprano estudio: Fernando Cubides, Jaime Jaramillo y Leónidas Mora, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia 1986.

<sup>9</sup> Sobre la violencia del periodo aquí tratado existe una literatura muy amplia. Entre muchos otros títulos cf. Germán Castro Caycedo, *Colombia amarga*, Bogotá, Valencia 1977; Paul Oquist, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, BBP 1978; Richard Maullin, *Soldiers, Guerrillas, and Politics in Colombia*, Lexington, Heath 1973; Germán Guzmán Campos et al., *La violencia en Colombia*, Bogotá 1980 (2 vols.); James D. Henderson, *Cuando Colombia se desangró. Un estudio de la violencia en metrópoli y provincia*, Bogotá, El Áncora 1985; Francisco Posada, *Colombia: violencia y subdesarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969; Camilo Echandia, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz 1999.

colombianos y sus simpatizantes académicos, y que se manifiestan en el modo cómo estos se rebelan contra lo establecido... si es que se rebelan realmente contra el orden establecido. La combinación de estos elementos con ideales social-revolucionarios y con una tradición específica del uso de la fuerza ha suministrado probablemente el fundamento del cual han surgido los movimientos guerrilleros. La lucha guerrillera no es sólo una vía básicamente militar y violenta hacia la conquista del poder político, sino también una filosofía específica de la vida, que reúne en sí formas marcadas de los valores tradicionales de comportamiento y que, por ende, descubre involuntariamente algunos rasgos de lo que estos movimientos se imaginan sobre el anhelado orden nuevo. Este último se manifiesta como la reiteración de rutinas y convenciones que vienen de muy atrás, pero remozadas según las modas del día. Estas últimas se exhiben en la liturgia anti-imperialista y en las curiosas consignas socialistas y utopistas. Estas metas se fundamentan en la concepción de que la realidad latinoamericana exige una solución socialista, que esta última es sencillamente inminente y que puede ser puesta en práctica por un grupo de revolucionarios profesionales decididos.

Las organizaciones guerrilleras han presupuesto que la estructura social colombiana era básicamente injusta y que ha ejercido una violencia permanente e insoportable sobre las capas subalternas de la población. La violencia de las guerrillas debía entonces ser vista como una contra-violencia totalmente justa: un fenómeno universalmente legitimado. Colombia sería sólo un caso ejemplar de un desarrollo planetario.<sup>10</sup> Según una publicación cercana a las Farc, la violencia ejercida por el movimiento guerrillero representaría solamente la resistencia armada popular contra la explotación secular sufrida por los campesinos.<sup>11</sup> El teorema de la contra-violencia se complementa casi siempre con otro elemento tradicional de los propios actores, proveniente de raíces muy profundas, casi siempre obvias y sobreentendidas, y por ello nunca analizadas por ellos mismos: el culto de la valentía y la virilidad, y el desprecio concomitante por la actividad racional que sopesa cuidadosamente aspectos positivos y negativos de toda decisión. En la vida cotidiana de la guerrilla esta mentalidad se manifestaba en la celebración positiva de todo combate armado, que era considerado como el auténtico éxtasis del verdadero guerrillero.<sup>12</sup> En este contexto, todo intercambio de disparos era visto como una muestra de la alegría, el ánimo, el entusiasmo

<sup>10</sup> Esta es la argumentación de Peter Mossman, *Campesinos und Ausbeutungsstrukturen im internationalen Konfliktpotential. Das kolumbianische Beispiel* [Campesinos y estructuras de explotación en el potencial internacional de conflictos. El ejemplo de Colombia], Saarbrücken / Fort Lauderdale, Breitenbach 1979, pp. 6-10.

<sup>11</sup> Nicolás Buenaventura et al., *Tregua y Unión Patriótica*, Bogotá, Ceis 1985, pp. 12, 65.

<sup>12</sup> Concepto atribuido a Jacobo Arenas, uno de los principales ideólogos de las Farc, citado en: Carlos Arango, *Farc. Veinte años. De Marquetalia a La Uribe*, Bogotá, Autora 1984, p. 19.- Cf. también: Jacobo Arenas, *Cese al fuego. Una historia política de las Farc*, Bogotá, Oveja Negra, 1985.

y el optimismo de los guerrilleros.<sup>13</sup> La existencia diaria en el frente de combate habría sido dura y sacrificada, pero al mismo tiempo pura, justa y cultivada [sic]. La presencia de mujeres en los frentes guerrilleros representaría una hermosa recompensa para los esforzados guerreros.<sup>14</sup> Aquí se hallan reunidos algunos lugares comunes muy vigorosos del legado ibero-católico.

La concepción misma de contra-cultura y contra-violencia pertenece a los patrones explicativos de carácter dicotómico y simplificador. En Colombia, como en numerosos países del Tercer Mundo, se daría de modo permanente la contraposición entre una pequeña oligarquía de privilegiados y una enorme masa de desposeídos.<sup>15</sup> Esta figura de origen bíblico y, por lo tanto, muy afincada en la memoria popular, no es adecuada a la complejidad social y cultural que desarrolló la sociedad colombiana desde el siglo XVIII, en la cual no se puede constatar la confrontación única y permanente de dos clases antagónicas entre sí.<sup>16</sup> De acuerdo a la argumentación de Daniel Pécaut, el origen y las manifestaciones de la violencia colombiana no pueden ser comprendidas mediante explicaciones monocausales que reducen todo a la mencionada lucha de clases de índole dicotómica.<sup>17</sup> Por otra parte, desde un principio se podía comprobar un factor proclive a la acción violenta, factor que se extendía a todos los estratos sociales y grupos étnicos del país, y que, a menudo, no tenía una utilidad instrumental para los objetivos de aquellos mismos estratos y grupos. Se puede afirmar que el movimiento guerrillero tendía a una reducción de la muy compleja realidad social mediante el uso de las armas, operación cognoscitiva habitual en sociedades premodernas para comprender una dimensión que rebasa el ámbito de las intuiciones y emociones.

La concepción misma de la contra-violencia —la responsabilidad pertenece, en última instancia, a los otros—,<sup>18</sup> la retórica de los movimientos guerrilleros, sus estructuras y jerarquías internas y, ante todo, sus valores implícitos de orientación (es decir, sus códigos paralelos de conducta, nunca explicitados, pero siempre vigentes) representan

<sup>13</sup> Carlos Arango, *op. cit.* (nota 13), p. 42.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>15</sup> Cf. entre otros títulos: Álvaro Echeverri Uruburu, *Élites y proceso político en Colombia. Una democracia principesca y endogámica*, Bogotá, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia 1987, pp. 23-30; Amparo Cadavid et al., *Colombia: conflicto social y violencia 1980-1988*, Bogotá, Cinep 1988; Ignacio Torres Giraldo, *Los inconformes. Historia de la rebeldía de las masas en Colombia*, Bogotá, Margen Izquierdo 1972-1973 (3 vols.). Algunos elementos similares en: Gonzalo Sánchez, Donny Meertens, *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá, El Áncora 1983, *passim*.

<sup>16</sup> Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence. Évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*, París, Ehes 1987, pp. 370-379, 384-385, 387-391.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 335-338.

<sup>18</sup> La vía armada es impuesta al movimiento M-19 por la oligarquía, «la antipatria»: «El M-19 no renuncia a su lucha por la democracia» (comunicado de la dirección del M-19 del 1 de junio de 1982, firmado por Jaime Bateman Cayón), en, *Colombia* (Bogotá), n° 4, junio de 1982, p. 16.

convenciones y rutinas que vienen de muy atrás, y que eran compartidas por una buena parte de la población colombiana. Por ello se explica, por lo menos parcialmente, la popularidad de que gozaron los movimientos guerrilleros en la Colombia premoderna y la «comprensión» hacia ellos que exhibieron numerosos intelectuales, progresistas en sus opiniones políticas y conservadores en su dimensión axiológica profunda. Y, por otra parte, esta cultura política tradicional configura la clave para entender la desproporcionalidad que siempre se dio entre los medios violentos usados persistentemente por estos movimientos y la modestia de sus fines programáticos. Este tema, ciertamente incómodo para la opinión pública intelectual, es lo que trato de explicitar en este ensayo.

Cuanto más sencilla y más fácil de comprender es una teoría y la solución pertinente, tanto menos discusiones o controversias surgirán en torno a sus principios y tanto más fuerte será la posición de la jefatura. Esquemas de pensamiento exentos de complicaciones se adaptan muy bien a jerarquías claras de comando y acatamiento; si son aceptados, se va formando una conducta dirigida principalmente a la obediencia y la subordinación. En un medio básicamente tradicional —y el mini universo de la guerrilla es uno de ellos—, las autoridades disfrutaban del hecho de que la masa de la población afectada no dispone todavía de la facultad de ejercer una actitud crítica con respecto a sus «superiores».

La simplicidad de los esquemas de pensamiento se hace manifiesta igualmente en la adopción de prejuicios habituales y muy antiguos, cuya difusión y popularidad han impedido hasta ahora un cuestionamiento crítico de los mismos. Se piensa que los países latinoamericanos disponen de recursos inagotables para el desenvolvimiento económico y que tanto la perfidia imperialista como el desinterés de la clase alta han obstaculizado su utilización racional. Jaime Arenas<sup>19</sup> afirmó que la gente se muere de hambre en uno de los países más fecundos y ricos del continente y esta suposición mal comprobada es usada en toda América Latina para justificar salidas políticas radicales. Por otra parte, las soluciones globales propugnadas por los partidarios de la guerrilla se distinguen por la pobreza de su contenido: se trata, por ejemplo, de una toma de partido por el modelo cubano de socialismo estatista dictada por los sentimientos, creyéndose que mediante esto se solucionarán todos los problemas del desarrollo. Para un examen crítico de la mentalidad prevaleciente en los movimientos guerrilleros resultan ser de capital importancia las presuposiciones y las precondiciones que adquirieron el valor de obvias, es decir, de naturales. Hay que señalar que casi todas las declaraciones de los diversos grupos guerrilleros y de sus pensadores se han distinguido por el carácter definitivo que atribuyen a la «crisis

---

<sup>19</sup> Jaime Arenas, *La guerrilla por dentro. Análisis del ELN colombiano*, Bogotá, Tercer Mundo 1971, p. 14.

insoluble» de las sociedades latinoamericanas. La revolución socialista ha sido percibida como históricamente «necesaria». La crisis del orden existente y, sobre todo, la inminencia de una situación ya revolucionaria no eran las conclusiones de un análisis cuidadoso, sino los puntos de partida de toda argumentación. Un pensamiento, que está determinado hasta tal grado por lo obvio, denota una afinidad notoria con respecto a sistemas dogmáticos y se inclina irremediabilmente al fomento de pautas autoritarias de comportamiento y a imposibilitar normas democráticas.

### **Los rasgos tradicional-conservadores bajo el manto de lo revolucionario**

La reducción cognoscitiva por las armas es una de las formas relativamente usuales de conseguir un sentido general que aclare la posición y la identidad de personas y grupos en sociedades que se hallan en un proceso acelerado de modernización, es decir, de un aumento inesperado de la complejidad social y cultural. Desde mediados del siglo XX, esta última, como en el resto del mundo, promovió en Colombia una cierta pérdida de los lazos primarios. Los movimientos guerrilleros, paradójicamente, intentaban también recuperar los vínculos de solidaridad inmediata que los procesos de urbanización y modernización empezaban a diluir. Esta recuperación adquiere a menudo rasgos paternalistas, propios del orden social premoderno, que se manifiestan en el tratamiento de las masas, a las que habría que movilizar desde arriba. Las formas rutinarias de la lucha armada de las guerrillas, sobre todo si esta transcurre de victoria en victoria, representarían uno de los mejores procedimientos de movilización. El pueblo colombiano, afirmó uno de los líderes principales del M-19, Jaime Bateman Cayón, no se deja impresionar por palabras y discursos, sino por el lenguaje de los hechos.<sup>20</sup> Esta ideología paternalista apelaba incansablemente a figuras de la retórica convencional, como: el patriotismo de los colombianos, la dignidad de la nación, los intereses vitales del pueblo, la responsabilidad histórica de la juventud y el objetivo de una vida mejor, más digna y plena de futuro,<sup>21</sup> mientras al mismo tiempo las metas socio-económicas del M-19 a mediano y largo plazo permanecían en una nebulosa sintomática. Estos conceptos eufónicos tocan ciertamente fibras emotivas y profundas de todas las sociedades latinoamericanas, pero resultan inoperantes para diseñar políticas públicas concretas.

<sup>20</sup> «Who's in Control» (entrevista con Jaime Bateman Cayón), en *Nacla Report on the Americas*, vol. XVII, n° 3, mayo-junio de 1983, pp. 26-27; cf. también Enrique Neira, «Un caso intrincado de violencia: Colombia» en *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 105, enero-febrero de 1990, pp. 142-151.

<sup>21</sup> «El M-19 a todos los colombianos», en Patricia Lara, *Siembra vientos y recogerás tempestades*, Bogotá, Punto de Partida 1982, pp. 182-184.- Utilizando una expresión habitual en América Latina, los dirigentes del M-19 aseveraron con frecuencia que la lucha armada debería proseguir «hasta las últimas consecuencias», porque esto sería lo que el pueblo espera. Eduardo Pizarro calificó al M-19 como el «Apocalipsis alegre» (Pizarro Leongómez, *Insurgencia...*, op. cit., p. 84).

Los revolucionarios de profesión se sienten obligados a explicar a las masas una y otra vez sus ideas y decisiones, que, según ellos, son las únicas que pueden tener éxito. Significativamente el «trabajo político» ya fue definido por Ernesto Che Guevara como el intento de «explicar» a las masas las indicaciones de arriba, hasta que estas las consideren como propias.<sup>22</sup> La iniciativa de la dirección de la guerrilla o del partido resulta así la mejor imaginable y la más adecuada a los intereses populares. Pero también en los casos en que no se subraya la infalibilidad del gremio rector, la distribución del saber y de la facultad decisoria —y, por tanto, del poder en sentido enfático— queda evidentemente desplazada a favor de la dirección. Las masas son concebidas como un fenómeno más bien amorfo, que poseen a veces ocurrencias e informaciones valiosas, pero que no tienen la facultad de diseñar las grandes líneas de la estrategia a largo plazo, no disponiendo de los conocimientos necesarios acerca del decurso de la historia universal. Los gremios dirigentes de las guerrillas nunca pusieron en cuestión su privilegiada posición dentro del movimiento respectivo. Debido a una pretendida superioridad en conocimientos y en facultad decisoria con respecto a sus miembros sencillos y a la totalidad de las masas no-privilegiadas, los líderes insistieron continuamente en sus derechos a comandar. La dirigencia provenía de los estratos medios urbanos y la masa de los combatientes de las clases subalternas de origen rural.<sup>23</sup> La primera poseía el monopolio de todas las decisiones importantes y la segunda tenía el sagrado deber de la obediencia. La consecuencia de todo esto fue una cierta reproducción del orden social que las guerrillas decían combatir: el mini universo de estos movimientos ha sido tan conservador en el ámbito axiológico, tan rutinario en el plano logístico y tan convencional en su retórica como la sociedad colombiana de mediados del siglo XX.

La fe, apenas relativizada en la ortodoxia de la propia misión de mejorar el mundo, se correlaciona con un dogmatismo fundamental, con una actitud elitista con respecto a las instancias inferiores de la organización y con un tratamiento paternalista de las masas dependientes. Tanto los críticos como antiguos participantes del movimiento guerrillero han llamado la atención hacia el nexo de compasión y autoritarismo existente entre los guerrilleros y los campesinos. Refiriéndose al Ejército de Liberación Nacional (ELN), Jaime Arenas escribió que la guerrilla en Colombia tuvo que impregnar a los campesinos la consciencia de clase correcta, para que estos comprendieran por fin su propia situación.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ernesto Che Guevara, «El socialismo y el hombre en Cuba», en *Ernesto Che Guevara, Obra revolucionaria* (compilación de Roberto Fernández Retamar), México, Era, 1967, passim.

<sup>23</sup> De acuerdo a Peter Waldmann, hay una notable similitud entre los combatientes de bajo rango de las guerrillas y aquellos que pertenecen a los escuadrones de la extrema derecha: varones jóvenes, solteros, de origen provinciano-rural, carentes de trabajo y con un nivel educacional muy modesto. Waldmann, *Guerra civil...*, op. cit., p. 259.

<sup>24</sup> Jaime Arenas, op. cit., p. 43. Desde otra perspectiva cf. Ricardo Lara Parada y Oscar Castaño, *El guerrillero y el político*, Bogotá, Oveja Negra, 1984.

Quién mandaba y quién obedecía estaba claro en todos los grupos desde un comienzo. La autovaloración excesiva de los dirigentes, la aceptación de un ordenamiento estrictamente jerárquico y el tinte voluntarista de todas las acciones se han mezclado con las pautas tradicionales de comportamiento en forma muy peculiar, dando origen a elementos de índole inequívocamente totalitaria. El dogmatismo, el celo sectario y las imágenes irracionales de autoridad y dominación, prevalentes en estas agrupaciones, tienen mucho que ver con una mentalidad conspirativa convencional.

A causa de la superficialidad y pobreza de sus enfoques teóricos, los partidarios de la guerrilla son proclives a castigar las más mínimas divergencias de opinión con la mayor severidad y a considerar ideas discrepantes como herejías dignas de condenación. Estas últimas alcanzan la categoría de las faltas más graves. La libertad de crítica ha sido equiparada en todos los tiempos con el cuestionamiento de las estructuras jerárquicas del poder y los detentadores de este no le han tenido simpatía. En último término, también en el mini universo de la guerrilla se trata de mantener ciertas estructuras dominacionales y esto ocurre en un ambiente de dogmatismo, violencia inmediata y expectativas apocalípticas. Esta constelación ha fomentado fenómenos como la intolerancia, la rigidez jerárquica y la mentalidad de súbdito, que pertenecieron a la vida diaria colombiana, pero que fueron conservadas en el mundo guerrillero bajo un barniz de revolución social. En algunos grupos esto ha conducido a que las diferencias de opinión hayan sido «arregladas» con el fusilamiento de los disidentes y con la persecución rigurosa de los sobrevivientes que mantenían sus ideas heterodoxas. El ELN alcanzó una triste celebridad a causa de la «disciplina» imperante en sus filas. El número de sus miembros, que pagaron con la vida su desviación de la línea general, no fue precisamente muy bajo,<sup>25</sup> pero muchas de estas víctimas estaban convencidas de la corrección de las medidas tomadas por el tribunal de honor y se ofrecieron voluntariamente a cavar la propia tumba poco antes del fusilamiento.<sup>26</sup> Obediencia, perseverancia, sumisión y diligencia se convirtieron entonces en valores de orientación positivos, confirmados por las presuntas necesidades de la situación militar. Todos los grupos guerrilleros fueron proclives al establecimiento de tribunales severos y de castigos duros para sancionar faltas y omisiones.<sup>27</sup> Cuando la obediencia militarizada se transforma en una virtud central, entonces queda poco espacio para el florecimiento efectivo de procedimientos democráticos. Los movimientos guerrilleros colombianos se opusieron a una

<sup>25</sup> Jaime Arenas, *op. cit.*, pp. 46, 52-53, 59, 112, 124, 136, 149, 152, 160, 175-176; Jaime Arenas, *Dans la guérilla*, París, Calmann-Lévy 1972, pp. 13-14, 46, 57, 148, 174-178, 203, 235, 254 (Se trata de dos textos similares, pero no idénticos).

<sup>26</sup> Jaime Arenas, *La guerrilla...*, *op. cit.*, p.130.

<sup>27</sup> Jaime Arenas informa exhaustivamente sobre los privilegios de los jefes, la dureza de los castigos, la falta de solidaridad entre los miembros de la organización y el énfasis en las virtudes tradicionales (*ibid.*, pp. 120, 125, 136-138, 159-161).

«democracia discutidora» y se decantaron por la prioridad de los puntos de vista militares. Se puede afirmar que la disciplina convencional reemplazó toda forma de democracia en los movimientos guerrilleros; las discusiones internas eran prácticamente desconocidas y sencillamente inconcebibles en las instancias inferiores.

Como resumen, se puede afirmar que los líderes reprodujeron en los movimientos guerrilleros la atmósfera de intolerancia y dogmatismo que había sido habitual en buena parte de la sociedad colombiana. Estas personas se distinguieron además por su ansia convencional de poder, por su afán desmedido de publicidad y por su paternalismo autoritario frente a los simples soldados de la organización respectiva.<sup>28</sup> Malcolm Deas señaló acertadamente que el anhelo de publicidad entre los líderes del M-19 aludía al verdadero objetivo de estas personas: el ascenso social y la aspiración de ejercer el poder político, lo que, paradójicamente, se vinculaba a un enorme talento de improvisación, sobre todo para aquello que requería de «astucia y malicia».<sup>29</sup> Los dirigentes de todas las guerrillas no han sido proclives a convivir y menos a debatir con los que pensaban de modo diferente. Este contexto fue muy marcado en el ELN,<sup>30</sup> en el maoísta Ejército Popular de Liberación (EPL)<sup>31</sup> y hasta en el Movimiento Revolucionario Quintín Lame, que decía representar a los indígenas Páez de la región del Cauca, y cuyas arbitrariedades no fueron menores a las de los otros movimientos guerrilleros.<sup>32</sup>

### La violencia se vuelve autónoma

El movimiento guerrillero colombiano se ha destacado por una forma particular del autoritarismo elitario, que engloba la utilización intensa de violencia física inmediata. Se trataba de la tendencia a la militarización de toda la lucha revolucionaria: los teóricos de la guerrilla rural han hecho un significativo aporte a la tecnificación de la guerrilla en el sentido de emprender y evaluar todas las actividades y medidas de la organización según el criterio de la efectividad militar. La militarización de la lucha política permite reconocer un cierto modo de la utilización de la violencia, que prolonga algunos elementos del legado ibero-católico,

<sup>28</sup> Fritz René Allemann analiza la propensión al prestigio y la manía publicitaria de los jefes, que no estaban en relación alguna con el modesto resultado de sus acciones. Cf. Allemann, *op. cit.*, pp. 206, 209-210, 214.

<sup>29</sup> Malcolm Deas, *Canjes violentos...*, *op. cit.*, pp. 46-47, 57-58 El M-19 «no pudo comunicar un mensaje porque no tenía mensaje, sólo estilo» (*ibid.*, p. 58). Sobre el trasfondo de la carencia de verdaderos motivos revolucionarios en el M-19 cf. también el brillante texto de Malcolm Deas, «Un día en Yumbo y Corinto: 24 de agosto de 1984», en, Malcolm Deas, *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá, Tercer Mundo 1993, pp. 313-328, especialmente p. 328.

<sup>30</sup> Cf. el testimonio de uno de los líderes más importantes: Alonso Ojeda Awad, «El ELN. Itinerario de una lucha», en Olga Behar, comp., *Las guerrillas de la paz*, Bogotá, Planeta 1985, pp. 51-67, especialmente p. 60.

<sup>31</sup> Sobre el EPL cf. Faviola Calvo, *EPL: diez hombres, un ejército, una historia*, Bogotá, Ecoe 1985, pp. 121-125; Richard Maullin, *op. cit.*, pp. 48-53.

<sup>32</sup> Sobre Quintín Lame cf. Eduardo Pizarro Leongómez, *Insurgencia...*, *op. cit.*, pp. 60, 70-71, 253-255.

del caudillismo latinoamericano y del comportamiento anómico de protesta.<sup>33</sup> La tradición latinoamericana es muy rica en fenómenos del uso inmediato de la violencia y muy pobre en procedimientos de la regulación pacífica de conflictos y en la resolución negociada de intereses contrapuestos, así que la guerra de guerrillas ha proseguido una vieja y bien enraizada tendencia. Por otra parte, la estructura interna de la guerrilla, tanto en sus variantes rurales como urbanas, se basaba en un orden estrictamente jerárquico, que consiste, en analogía al partido de tipo leninista, en un eslabonamiento de mando inequívoco de arriba hacia abajo. Esta jerarquía piramidal conllevaba la atribución de los más amplios poderes y de toda clase de privilegios al gremio rector, mientras que a las masas les tocaba la responsabilidad de llevar a la práctica las decisiones de la autoridad revolucionaria.

En muchas sociedades premodernas se asume que la utilización generosa de la fuerza física representa una alternativa positiva en lo referente a la solución de los conflictos sociales. En Colombia, los movimientos guerrilleros han actuado siempre bajo la premisa tácita —pero fuertemente arraigada— de que el uso de la violencia física contribuiría a que las masas urbanas y rurales reconociesen en ellos su propia vanguardia. Esta «filosofía de la acción» deja reconocer un activismo voluntarista, enlazado, por un lado, con la tradición ibero-católica y, por el otro, con la teoría leninista en torno al funcionamiento del partido socialista. Uno de los rasgos fundamentales de la concepción activista-voluntarista consiste en una relativa desatención de las condiciones objetivas y en una sobrevaloración correspondiente de la propia actuación. Por tanto, la lucha misma de los rebeldes crearía las condiciones de la revolución cuando estas no estén dadas aún. Al foco guerrillero inicial y estrictamente delimitado se le atribuye la capacidad de modificar las circunstancias sociales y políticas de manera inmediata, duradera e irrevocable y en dirección a un agravamiento revolucionario de la situación. En la mayoría de los casos, esta concepción ha demostrado ser completamente insostenible.

La combinación de culto al dirigente con dogmatismo contribuye al renacimiento del caudillismo latinoamericano y a la consolidación de una élite de comando, que en la *praxis* no debe justificarse ante nadie y que toma una postura paternalista frente a las instancias inferiores.<sup>34</sup> Esta tendencia a la glorificación personalista de los jefes está correlacionada con el estilo dramático y sentimental de todas las declaraciones de la guerrilla, con una

<sup>33</sup> Notables pensadores colombianos, como Orlando Fals Borda, han justificado este conjunto como el «derecho a la rebelión justa». Cf. Orlando Fals Borda, *Las revoluciones inconclusas en América Latina 1809-1968*, México, Siglo XXI 1968, p. 49. Este autor concibe al movimiento guerrillero como una corriente de protesta social, que reúne en sí elementos subversivos y utópicos, y que actúa como una contra-violencia con funciones presuntamente emancipatorias e igualitarias.

<sup>34</sup> Jaime Arenas, *La guerrilla...*, *op. cit.*, p. 133, 135; cf. también el excelente texto de Enrique Valencia, «Notas para una sociología de la guerrilla», en *Revista Mexicana de Sociología* (México), n° 2, vol. 32, 1970, pp. 335-355.

actitud moralizante frente a los problemas políticos, con la idea del heroísmo diario como contenido de la vida y con la adopción de pautas de comportamiento irracionales y atávicas para los asuntos cotidianos.<sup>35</sup> Han sido justamente los partidarios de la guerrilla rural los que incurrieron en una idealización romántica de la vida sencilla del campo, áspera pero varonil, y en un desprecio vasto de la cultura urbana. Esta actitud romántica y voluntarista fue enriquecida por medio de elementos provenientes de las tradiciones premodernas. El ensalzamiento del heroísmo, la recomendación de valores de orientación de índole biológica y la idealización generalizada de la violencia tomaron un lugar central como criterios para la selección de dirigentes. Los débiles podían ser vistos a menudo como contrarrevolucionarios. La facultad crítica de evaluación, los conocimientos específicos y hasta las convicciones profundas no representaron nunca criterios de selección para las élites dirigentes.

Este menosprecio de aspectos racionales prolonga la tradición latinoamericana del culto al héroe que, a su vez, es inconcebible sin su génesis hispano-católica. Este culto, rico en palabras y gestos, se basa en una idea atávica del honor y está dirigido a acontecimientos momentáneos y muy rara vez a una perspectiva de largo plazo. Está entremezclado con el melodrama y la manía publicitaria. La cercanía a la muerte, y hasta su idealización y glorificación, ha determinado los valores preconscientes y, por tanto, muy profundos de la ética guerrillera. Para Orlando Fals Borda es la comprobación de la «vitalidad» de las sociedades latinoamericanas en sus esfuerzos por el progreso y la autorrealización.<sup>36</sup> Esta concepción de violencia puede conducir fácilmente a exaltar la utilización inmediata y recurrente de la fuerza física como si esta fuese un factor enteramente positivo, transformándose en un mito desprendido de la realidad social, cuya fascinación parece debilitar todos los criterios racionales.<sup>37</sup>

### **Coda provisional**

Los datos y argumentos hasta aquí expuestos tienen por objetivo mostrar la desproporción entre la modestia político-programática de las metas propugnadas por los movimientos guerrilleros y la magnitud de los esfuerzos técnico-militares emprendidos para alcanzar

<sup>35</sup> Jaime Arenas, Dans la guérilla, *op. cit.*, pp. 13-14, 46, 57, 148, 174, 175-178, 188-195, 203, 235, 254.

<sup>36</sup> Orlando Fals Borda, *op. cit.*, p. 50.

<sup>37</sup> Sobre las motivaciones de los jóvenes para unirse a los movimientos guerrilleros cf. la bien documentada obra de Yolanda Zuluaga, *Pourquoi de jeunes colombiens se rebellent et choisissent la voie des armes*, París, Ehes, 1988; María Victoria Uribe, *Antropología de la inhumanidad. Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*, Bogotá, Norma, 2004. Cf. también opiniones distintas en: Gonzalo Sánchez et al., *Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia 1987; Álvaro Camacho, comp., *La Colombia de hoy. Sociología y sociedad*, Bogotá, Cerec / Cidse 1986; Gustavo Gallón Giraldo, *La república de las armas*, Bogotá, Cinep, 1983.

esos fines.<sup>38</sup> Peter Waldmann lo explicitó claramente: «Con frecuencia, no existe la menor relación entre los medios y el fin».<sup>39</sup> Esto tuvo dos secuelas a largo plazo: primero, la violencia empleada cotidianamente por las diferentes guerrillas se independizó de las metas primigenias de carácter más o menos radical y socialista; y, segundo, paulatinamente los movimientos guerrilleros se transformaron en maquinarias militares que buscaban objetivos tradicionales y rutinarios: dinero y poder. La similitud con el bandolerismo convencional salta a la vista. La explotación de los recursos económicos en los territorios que dominaban militarmente se realizó bajo las formas más diversas; en este sentido las guerrillas exhibieron un curioso potencial inventivo.

Algunos ejemplos pueden contribuir a aclarar la desproporcionalidad que acompañó a los movimientos guerrilleros colombianos desde su inicio. En el Manifiesto de Simacota (1965) el ELN propugnaba «la unidad de campesinos, obreros, estudiantes, profesionales y gentes honradas» en favor de una meta normativa final, que fue caracterizada como «Colombia una patria digna para los colombianos honestos».<sup>40</sup> La terminología del manifiesto puede ser calificada de radical (el documento se cierra con las palabras: «Liberación o muerte»), pero esta (la patria digna) es la única referencia clara a un futuro por el cual se deben emprender todos los sacrificios. El ELN nunca ha podido explicar cómo se vincula racionalmente la extraordinaria violencia de su ya larga praxis militar con objetivos políticos moderados que suscribiría cualquier partido reformista.<sup>41</sup> El M-19 llegó a aseverar que la propiedad privada no es la raíz de todos los males socio-económicos y era hora de regresar a la competencia económica libre y a la «defensa» de las empresas medianas y pequeñas.<sup>42</sup> En su documento programático más elaborado, las Farc postularon el retorno a la normalidad civil, la reforma de las «costumbres políticas», la elección directa de gobernadores y alcaldes, la vigencia irrestricta de los derechos políticos, la racionalización del aparato de justicia, una reforma agraria en el estricto marco del artículo 32 de la entonces Constitución Política del Estado, mayores inversiones para la infraestructura provincial, mejoras en los campos de la educación y la salud, la modernización de la administración pública y

<sup>38</sup> Richard Maullin llamó tempranamente (1973) la atención sobre esta incongruencia en las FARC: cf. Maullin, *op. cit.*, p. 35.

<sup>39</sup> Peter Waldmann, *Guerra civil...*, *op. cit.*, p. 312. Sobre las «grandes» acciones guerrilleras que conllevaron muchas víctimas humanas dice este mismo autor: «Las masacres son en gran parte ritos inmoladores sin valor simbólico en los cuales los sacrificadores se festejan a sí mismos y su horrible quehacer» (*ibid.*, p. 313).

<sup>40</sup> Manifiesto de Simacota del Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN), en: Eduardo Pizarro Leongómez, *Insurgencia...*, *op. cit.*, p. 251.

<sup>41</sup> Alonso Ojeda Awad, *El ELN...*, *op. cit.*, p. 67 (hasta el presidente conservador Belisario Betancur es tratado aquí con mucho respeto).

<sup>42</sup> Jaime Bateman Cayón, *Oiga hermano*, Bogotá, Macondo 1984, pp. 45-46; [sin autor], «El M-19, ayer y hoy: en defensa de la pequeña y mediana industria», en *Colombia* (Bogotá), n° 4, junio de 1982, *passim*.

todo esfuerzo por crear una Colombia libre, justa y próspera.<sup>43</sup> Eran metas normativas que se encontraban en cualquier declaración programática de los partidos del gobierno.

Esta discrepancia, entre las pretensiones programáticas muy moderadas de los movimientos guerrilleros y su brutal praxis militar diaria, puede sugerir una interpretación que, ante todo, perciba en estas organizaciones el anhelo de una contra-élite de compartir el poder político supremo en Colombia, sin participar en los mecanismos convencionales de la democracia representativa contemporánea, que son vistos como innecesariamente engorrosos y ajenos a las tradiciones populares premodernas. En una visión de largo plazo se puede aseverar que las guerrillas colombianas resultaron ser «un fenómeno crónico», «un componente más del paisaje político», «una insurgencia crónica»,<sup>44</sup> como las denomina Eduardo Pizarro Leongómez, que como tales contribuyeron a consolidar las funciones coercitivas del Estado colombiano. La consolidación de valores éticos ya entonces anticuados, la glorificación de la violencia y la transformación de casi toda la lucha en un mecanismo sórdido en pro del poder y el dinero debilitan toda esperanza en un orden genuinamente emancipado. La prosaica realidad del universo guerrillero ha perpetuado la falta constitutiva de libertad de muchos sistemas socio-políticos bajo un manto revolucionario. Esta problemática no tiene un interés puramente académico, porque sin la dimensión de la libertad política y de la consciencia crítica, la abolición de estructuras y relaciones injustas no podrá superar la injusticia secular, es decir, la impotencia del individuo frente a las poderosas instancias anónimas de la economía y del Estado, y su dependencia con respecto a las normas convencionales del comportamiento social.

Con algunas reservas se puede afirmar que los movimientos guerrilleros colombianos han sido organizaciones que han preservado la vieja herencia de autoritarismo e irracionalismo que proviene de épocas anteriores a la modernidad democrática. Esta actitud generalizada, que se puede detectar en todas las guerrillas, junto con sus muy modestos esfuerzos teóricos, no ha sido favorable para comprender la compleja evolución del país en las últimas décadas.<sup>45</sup> Esta cultura política, por más entrañable que sea, por más enraizada que se halle en sectores izquierdistas y por más favorable que parezca ser para la formación de una identidad social sólida y original, no es un factor que haya fomentado una democracia tolerante y pluralista.

<sup>43</sup> «Memorándum del Estado Mayor Central de las FARC-EP a la plenaria de la Comisión Nacional» en: Jacobo Arenas, *Cese al fuego*, op. cit., pp. 9-14; cf. también: «20° aniversario de las FARC» en, *ibid.*, pp. 86-88; cf. también la declaración conjunta de los movimientos guerrilleros, que se destaca por una moderación ejemplar. Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, Posibilidades de una salida al conflicto en Colombia, en, *Nueva Sociedad* (Caracas), n° 117, enero-febrero de 1992, pp. 87-90.

<sup>44</sup> Eduardo Pizarro Leongómez, *Insurgencia...*, op. cit., pp. XIX, XXII, 209-215.

<sup>45</sup> Para entender la complejidad del desarrollo histórico colombiano cf. Malcolm Deas, Una tierra de leones: Colombia para principiantes, en, Malcolm Deas, *Del poder...*, op. cit., pp. 329-344; Eduardo Pizarro Leongómez, *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*, Bogotá, Debate / Penguin / Random House 2017.

## Proyecto de Mapeo Sindical del Observatorio Venezolano de Acción Sindical

Jacqueline Richter\*  
Consuelo Iranzo

pp. 165-169

A finales de 2016, bajo la promoción del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), se creó el Observatorio Venezolano de Acción Sindical (Ovas) con el objetivo de construir un espacio de diálogo, investigación y reflexión entre los expertos en materia sindical pertenecientes a diferentes instituciones académicas y de formación sindical (UCV, Ucab, Inaesin, Idegas, Cifo).

Un diagnóstico compartido por los miembros del Ovas es la escasa información fidedigna del panorama sindical en la actualidad, lo que dificulta cualquier reflexión sobre el estado actual del sindicalismo en el país. Por ello, se diseñó un proyecto que posibilitase aproximarse a la cantidad de sindicatos activos a escala nacional. Este proyecto, denominado Mapeo Sindical, tiene como finalidad construir una fotografía geográfica, sectorial y política de las organizaciones sindicales del país. Lograr ese objetivo enfrentó desde el primer momento la dificultad de que la información sobre los sindicatos no es pública: no es posible el acceso al Registro Nacional de Organizaciones Sindicales (Rnos) del Ministerio del Trabajo ni a la base de datos sobre sindicatos del Consejo Nacional Electoral (CNE), pues las autoridades respectivas les han dado el carácter de confidenciales, lo cual contradice normas constitucionales y legales que garantizan el acceso a los registros públicos.

Como punto de partida, entonces, ante la falta de datos oficiales o propios de las organizaciones sindicales, se optó por la única información disponible, a saber, el nombre de los sindicatos cuyas elecciones habían sido certificadas por el CNE entre 2014-2016, señal de que probablemente siguen activas, ya que el periodo de vigencia de la junta directiva es de 3 años.

---

\* J. Richter. Abogada laboral con Maestría y Doctorado en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora del Instituto de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, UCV.

Correo-e: jrichter@gmail.com

C. Iranzo. Doctora en Sociología del Trabajo. Profesora-investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la UCV. Directora de la Revista *Cuadernos del Cendes*.

Correo-e: consuelo.iranzo@gmail.com

Normalmente, las organizaciones sindicales se someten a todo el cronograma electoral impuesto por el CNE a fin de poder negociar colectivamente. Por tanto, la hipótesis que se construyó fue que si lograban la certificación era una organización sindical activa.

Una investigación previa había contabilizado las elecciones sindicales certificadas entre el 2010 y junio de 2014. Esa información fue un insumo importante, pues reveló algunos datos interesantes sobre las organizaciones sindicales. El primero fue que había más de 2.000 organizaciones sindicales activas en el país. El segundo, que las elecciones se concentraban en el sector privado y que la mayoría ocurrieron en sindicatos de empresa, cuya afiliación a alguna federación, por cierto, no es fácil de detectar; ello pudiese significar que existen muchos sindicatos que no reconocen ningún referente federativo o confederativo. El tercero, que someterse a todos los requisitos que impone el CNE solo podía tener como finalidad lograr negociar un convenio colectivo. Por tanto, aproximarse a esas organizaciones sindicales también permitía conocer el estado de la negociación colectiva en el país.

Esa investigación confirmó que la vía más adecuada para acercarse a la realidad sindical era construir una base de datos con la información divulgada en las gacetas electorales, publicación oficial del CNE.

Los datos de la Encuesta sobre Condiciones de Vida (Encovi), realizada por la UCV, la USB y la Ucab, mostraban oscilaciones muy pronunciadas en la tasa de sindicalización entre 2014 y 2016. En el 2014, dicha encuesta reportó una tasa de sindicalización del 20 por ciento, afiliación que se reduce a la mitad en el 2016. Con todo, la baja cifra de 10 por ciento de los asalariados sindicalizados indica que había para entonces alrededor de 765 mil personas organizadas, aunque no tengan referentes sectoriales, regionales o nacionales que los agrupe. Ese solo hecho merece un análisis detallado, pues se mantiene una afiliación significativa a pesar de la gran destrucción de empleo que ha ocurrido en el país desde que asumió el poder el proyecto chavista .

Toda esa información llevó al Ovas a construir un proyecto que permitiese una primera aproximación a la realidad sindical en el país. Para ello, se requería realizar varias pesquisas:

- Identificar todas las elecciones sindicales certificadas por el CNE en el periodo 2014-2016.
- Construir una muestra representativa con todas las elecciones certificadas en ese período a objeto de tratar de encuestar al secretario general de esos sindicatos para construir un perfil de cada uno de ellos.
- Conocer la conflictividad laboral en dicho periodo, a fin de ubicar el contexto en el cual se desarrolla la actividad sindical.

La exploración sobre elecciones sindicales y conflictividad laboral tuvo como finalidad facilitar al Ovas un acercamiento cuantitativo y cualitativo a una realidad de la que se tiene

una información muy fragmentada y poco sistematizada; información que es imprescindible para poder evaluar la situación del movimiento sindical y proponer acciones de apoyo a su fortalecimiento.

El levantamiento de la información sobre las elecciones sindicales permitió contabilizar 2.440 elecciones desde el 2010. La mayoría de las organizaciones solo han efectuado un proceso electoral, por lo que las elecciones efectuadas antes del 2013 no les permiten actualmente negociar colectivamente. Por otra parte, el hecho de que una organización haya celebrado elecciones a inicios de la década no permite saber si sigue viva. Por ello, se optó por construir la muestra representativa con las elecciones certificadas entre 2014 y 2016.

En ese periodo fueron certificadas 1.248 elecciones por el CNE. Ello no significa que esas elecciones se hayan efectuado entre 2014 y 2016, pues el proceso de certificación suele demorar varios meses después de efectuada la elección. Con todo, el 57 por ciento de las elecciones fueron certificadas el mismo año en que fueron realizadas, aunque hay retrasos significativos: hubo elecciones cuya certificación tardó más de 3 años. Adicionalmente, el documento que emite el funcionario regional del CNE certificando el proceso electoral es suficiente para sacar de la mora electoral a la organización sindical y ello puede significar que la elección no llegue a ser publicada en Gaceta Electoral, si el sindicato no le hace seguimiento, sobre todo en los casos en que el sindicato se encuentre distante de la capital del Estado. Por tanto, una primera acotación necesaria de hacer es que la cifra obtenida de las gacetas electorales no necesariamente abarca todas las elecciones realmente efectuadas en el período. Con todo, si se toma como referencia que en el período en análisis se certificaron en promedio 8 elecciones semanales se puede inferir que la cifra total no debe ser muy diferente.

Cada elección implica efectuar una serie de trámites administrativos ante el CNE y una respuesta a cada uno de ellos por dicho órgano. Por tanto, no es exagerado sostener que esta es la principal actividad de ese organismo público, pues deben revisar los documentos presentados, emitir pronunciamientos validando cada paso y, finalmente, organizar el envío de la certificación al directorio en Caracas. Para los dirigentes sindicales ocupa también una parte importante de su tiempo durante un año, pues ese es el lapso que nos han reportado como necesario para poder reunir todos los requisitos que impone el CNE para la celebración del acto electoral; tiempo que, en otras circunstancias, bien podrían emplear para hacer labores netamente sindicales.

La cifra de elecciones efectuadas permite formular varias hipótesis. La primera es la incidencia de esas elecciones en la vida laboral de los trabajadores sindicalizados. El acceso a los datos del CNE permitiría saber cuántos trabajadores participaron en esas elecciones. Si se toma el dato de 765 mil trabajadores afiliados a alguna organización sindical en el

2016 y el de las 1.248 elecciones certificadas en el período, se obtiene que dicha cifra refleja el 16 por ciento del universo. Por ahora, ese porcentaje no dice nada, pues no son cifras comparables. Pero si se logra acceder a la cantidad de afiliados en cada sindicato, dato que se puede obtener de la muestra representativa, se podría saber cuántos trabajadores pueden elegir a su junta directiva y por tanto ejercer el derecho a la negociación colectiva. Dada la proliferación de sindicatos, es plausible sostener que solo un porcentaje minoritario pudo elegir a sus directivos y con ello disfrutar del derecho a la negociación colectiva y ejercer el derecho de huelga. El informe sobre conflictividad laboral, efectuado en el marco del mismo proyecto de Mapeo Sindical, señaló que dos de los cuatro temas que llevan a protestar a los sindicatos son la negativa patronal a negociar un convenio colectivo y las elecciones sindicales. Las dificultades para renovar la junta directiva son en sí una causa de conflictividad laboral, pues castiga a todos los trabajadores, sean sindicalizados o no, ya que de esa manera se les impide el derecho a la negociación colectiva. Conocemos sindicatos importantes que no han podido efectuar sus procesos electorales. Por ejemplo, en 2016 fueron suspendidas las elecciones de la Federación Unitaria de Trabajadores Petroleros (Futp); el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa no ha podido conformar su comisión electoral por pugnas internas; la Confederación de Trabajadores de Venezuela desde el 2001 no elige su Comité Ejecutivo. Estos casos muestran los efectos negativos del marco jurídico para encausar el conflicto obrero patronal.

Tomado el total de elecciones certificadas en el periodo 2014-2016, el equipo del Ovas construyó una muestra, con un 95 por ciento de confianza, conformada por 294 organizaciones sindicales, para ser evaluadas en la segunda fase de la investigación. De esas organizaciones sindicales algunos datos importantes son los siguientes:

- El 62 por ciento pertenece al sector privado y el 37 por ciento al sector público. Solo una organización de educadores de la muestra dice afiliar a trabajadores de ambos sectores.
- El 18 por ciento de la muestra pertenece al sector de la educación, ya sea docente, empleado u obrero. Cabe destacar que en la base de datos no se consiguió a la Federación de Trabajadores Universitarios, la cual ha sido considerada por el gobierno como la organización sindical más representativa de dicho sector.
- Los Estados con mayor número de elecciones son Aragua (39), Carabobo (31), Zulia (27) y Lara (23).
- Los sindicatos del sector construcción han efectuado elecciones en varios Estados.
- Se obtuvo la dirección o teléfono del 56 por ciento de la muestra «googleando» el nombre del sindicato o de la empresa. En la mayoría de los sindicatos de empresa se obtuvo la dirección y teléfono de la empresa.
- De muchos sindicatos de educadores, de la salud, de la construcción, de petróleos (25 por ciento de la muestra) no se obtuvo ninguna dirección inicialmente, pero se

les pudo ubicar por contactos personales de los miembros del Ovas con dirigentes de cada uno de esos sectores.

- De 54 organizaciones, el 18 por ciento de la muestra, no hay ninguna información.

Identificadas las organizaciones, el equipo de Ovas construyó un cuestionario cerrado que busca construir el perfil de la organización y de su secretario general.

Para la segunda fase, se contrataron los servicios del Centro de Investigación Social (Cisor) a fin de que se encargasen de la realización de las entrevistas al secretario general de cada sindicato, es decir, 294 dirigentes sindicales, y se le dieron las pautas para el procesamiento de las respuestas.

Esta segunda fase se está dando por concluida y en septiembre se pasará al análisis de los resultados. Se espera tener terminada toda la investigación para noviembre de 2018.



## How democracies Die [Cómo mueren las democracias]

Steven Levitsky  
Daniel Ziblatt  
Crown, NY. 2018

Por THAIS MAINGON\*

pp. 171-174

Los reconocidos profesores de Ciencias Políticas de la Universidad de Harvard, autores de este libro titulado «Cómo mueren las democracias» (How democracies die) se preguntan si, ante el desempeño democrático del presidente Trump, su democracia está en peligro y la respuesta que dan es que sí. Afirman que las democracias en el siglo XXI no mueren o finalizan por disparos, golpes de Estado o golpes militares, sino más bien de otra forma que las destruye más dramáticamente. Las democracias agonizan, languidecen, por la progresiva debilidad y posterior destrucción de sus instituciones, del sistema judicial, de la prensa libre, en fin, por la gradual erosión de su marco normativo: «*the good news is that there are several exit ramps on the road to authoritarianism. The bad news is that, by electing Trump, we have already passed the first one*» (la buena noticia es que hay varias rampas de salida en el camino hacia el autoritarismo. La mala noticia es que, al elegir a Trump, ya pasamos la primera).

Las investigaciones realizadas por estos autores, durante los últimos 30 años, han estado focalizadas en estudiar, comparativamente, las insuficiencias de la democracia en muchas sociedades y en diferentes tiempos —desde Europa en los años 30 hasta América Latina en los 70— y han analizado las nuevas formas que toman los autoritarismos emergentes alrededor del mundo. Ahora su obsesión intelectual es conocer por qué y cómo mueren las democracias: este trabajo intelectual parte del estudio de su propia democracia y han observado, desde noviembre de 2016, elementos antidemocráticos sin precedentes en la historia política de los Estados Unidos de América, siendo que este país es uno de los

---

\* Profesora-investigadora del Área de Desarrollo Sociopolítico del Cendes - UCV. Socióloga, Mg. en Ciencias Sociales y Doctora en Ciencias Políticas. Actualmente Fulbright Visiting Scholar en la Universidad de Texas-Austin.  
Correo-e: thelemaz@gmail.com

precursores de la democracia en el mundo, y constatan que la situación de su democracia es lo suficientemente frágil como para preocuparse por su posible muerte. Sus reflexiones se dirigen a alertar sobre el desempeño, poco o nada democrático, que ejercen muchos de los líderes políticos electos y los riesgos que ello representa para la democracia, no solamente la de los Estados Unidos sino también en las de América Latina y en las de Europa del Este. Es este el tema sobre el que trata este libro.

Los autores observan que, en muchas de estas democracias, los políticos tratan a sus rivales como enemigos, los intimidan, descalifican a los medios de comunicación y con ello a la libertad de expresión, tratan o intentan rechazar los resultados de las elecciones, de debilitar las instituciones a toda costa, incluyendo la justicia, los servicios de inteligencia y fabrican laboratorios de autoritarismo, reescriben las leyes y normas electorales, reescriben las constituciones. Las democracias no están muriendo a manos de generales o militares sino a manos de sus líderes políticos electos, presidentes o primeros ministros, que subvierten los procesos democráticos cuando llegan al poder (ejemplos de éstos son Hitler 1933, Hugo Chávez 2003). Es la paradoja trágica de la ruta electoral hacia el autoritarismo que, haciendo uso de las instituciones democráticas, asesina la democracia.

En los 9 capítulos de los que consta el libro, se describen y analizan los principales procesos y prácticas políticas que llevan hacia el colapso de la democracia, destacando el papel de los líderes, sus discursos y las inesperadas formas antidemocráticas a las que pueden llegar. Una vez que los autoritarismos se instalan en el poder el líder subvierte las instituciones democráticas, las estrecha, las constriñe. Se señala que en Venezuela, por ejemplo, Hugo Chávez, siendo un político fuera del sistema, fue electo presidente en 1998 prometiendo construir una democracia verdadera, mejorando la vida de los más pobres. Prometió una revolución. No fue hasta el año 2003 cuando Chávez inició el camino hacia el autoritarismo, haciendo lo imposible para obstruir la realización del referendo revocatorio, elaborando listas de exclusión del ejercicio de los derechos cívicos, políticos y sociales de muchos venezolanos y usando la represión en escalada desde 2006, censurando y cerrando cadenas televisivas y radios, arrestando a opositores, eliminando los términos y límites de gobierno para permanecer en el poder indefinidamente, organizando un solo partido político. El sucesor de Chávez usurpa las funciones de la Asamblea Nacional elegida en 2015 lo que hace que Venezuela sea hoy reconocida como una autocracia. Este es un claro ejemplo de cómo muere una democracia.

Como Chávez y Maduro en Venezuela, otros líderes electos han subvertido el orden democrático y sus instituciones en Georgia, Hungría, Nicaragua, Perú, Las Filipinas, Polonia, Rusia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania, entre otros países.

La premisa de Levitski y Ziblat es que las democracias inician el camino hacia su fracaso cuando la institucionalidad facilita o abre el acceso al poder a líderes con ofertas

políticas anti sistema. Señalan que aun cuando las bases de la democracia norteamericana son más fuertes que las de Venezuela, Turquía o Hungría, cabe preguntarse si son estas lo suficientemente fuertes. Estado Unidos falló en proteger a su democracia en noviembre de 2016 cuando fue electo un presidente que genera dudas acerca de su respeto hacia las normas democráticas. Estas tienden a debilitarse con la extrema polarización política, cuando las diferencias políticas tiende a entenderse como conflicto existencial. La polarización extrema mata las democracias.

Hay que estar alertas y aprender de las experiencias de otras democracias alrededor del mundo. Las demagogias emergen de tiempo en tiempo en todas las sociedades, inclusive en aquellas democracias que gozan de buena salud. Es esencial estar atentos sobre estas figuras o líderes políticos emergentes y antisistema trabajar para prevenir que tomen el poder en primera instancia, y apoyar a los candidatos de la democracia y de los partidos políticos.

Muchos de los autoritarismos son fácilmente reconocibles antes de tomar el poder, pero ello no ocurre siempre. Algunos se adhieren a las normas democráticas y luego las van abandonando como pasó con el primer ministro húngaro Viktor Orbán quien, junto con su partido Fidesz, empezó siendo demócrata liberal entre 1998 y 2000, pero más tarde, se tornó autócrata cuando retornó al poder en 2010.

Aunque los autores se refieren, principalmente, a la democracia norteamericana y al ejercicio del gobierno de Donald Trump, ofrecen una guía que ayuda a identificar el autoritarismo en políticos/candidatos que no tienen récords obviamente autocráticos y proponen cuatro criterios que sirven como signos de alarma que advierten y ayudan a identificar conductas autoritarias frente a las que habría que estar preocupados y alertas:

1. Cuando muestra falta de compromiso, rechaza, con palabras o con acciones, las reglas del juego democrático y, principalmente, cuando objeta la constitución o la viola constantemente, inhabilita a partidos políticos, limita los derechos civiles y políticos o pretende no reconocer resultados electorales.

2. Cuando deslegitima a sus oponentes políticos, señalándolos como subversivos, peligrosos para la seguridad nacional, criminales, los inhabilita para la participación política, sugiere que son agentes internacionales que están en alianza o trabajan para gobiernos extranjeros, que son enemigos del país.

3. Cuando tolera o alienta la violencia como parte de su estrategia política, desarrolla vínculos con grupos armados, fuerzas paramilitares, milicias u otras organizaciones que incitan a la violencia, o estimula sus apoyos a que ataquen impunemente a sus oponentes.

4. Cuando expresa la voluntad de restringir las libertades cívicas y políticas de sus oponentes y especialmente, de la prensa. Redacta leyes que limitan la libertad de prensa

y otras libertades civiles, criminaliza las protestas y la crítica al gobierno, toma medidas ilegales en contra de los oponentes políticos, de organizaciones críticas de la sociedad civil, de partidos políticos.

Las normas escritas o contenidas en las constituciones son las defensas que protegen a la democracia, previniendo y controlando la competencia política. Una de esas protecciones es la tolerancia política mutua que refiere a la idea de que mientras el rival político actúe y juegue dentro de las normas constitucionales sea aceptado y tenga el mismo derecho que los otros de existir, competir por el poder y de gobernar. Se puede estar muy en desacuerdo con nuestros rivales, pero ellos son tan igualmente legítimos como nosotros. Esto significa que son reconocidos como iguales ante la constitución.

Otra de las defensas o diques es la autocontención de los líderes que deben abstenerse de emplear y menos aún, sobrepasar las facultades que les concede la constitución. Cuando estos dos límites se resquebrajan o se fracturan significa que la democracia está en riesgo de perecer.

Frecuentemente los populistas *outsiders* son los candidatos perfectos que tienden a dar positivo en esta prueba de fuego. Los populistas son políticos antisistema, figuras que proclaman ser la voz del pueblo, tienden a negar la legitimidad de los partidos políticos, los atacan y los anulan, desmovilizan a la sociedad, asaltan literalmente las instituciones democráticas y tienden a destruir sus defensas. Para prevenir los riesgos de que esto suceda es necesario que se edifiquen instituciones y mecanismos preventivos que impidan la llegada de un demagogo al poder. Esta es una de las principales funciones de los partidos políticos.

Los autores concluyen que la democracia americana no es tan excepcional como ellos creían que era. Expresan que no hay nada en su Constitución que la inmune de un posible quiebre.

**Autores****Carlota Pérez**

Científica social, investigadora, conferencista y consultora internacional de varias organizaciones públicas y privadas, corporaciones y gobiernos en América y en Europa, y para organismos como la Unión Europea, la OCDE, la ONU. Es Profesora visitante en la London School of Economics (LSE); Catedrática de Tecnología y Desarrollo, Universidad Tecnológica de Talín, Estonia, y Profesora Honorífica de Spru (Centro de investigaciones sobre política científica y tecnológica), Universidad de Sussex, y del Instituto para la Innovación y el Propósito Público (Ipp-UCL), ambos en el Reino Unido.

Correo-e: [carperez@carlotaperez.org](mailto:carperez@carlotaperez.org) – [www.carlotaperez.org](http://www.carlotaperez.org)

**Wilson Pérez-Oviedo**

Matemático de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, Máster en Economía del Desarrollo de Flacso Ecuador, Máster en Arte de Cornell University y Ph.D. en Economía de Cornell University. Actualmente es profesor e investigador de Flacso Ecuador.

Correo-e: [wperez@flacso.edu.ec](mailto:wperez@flacso.edu.ec)

**John Cajas-Guijarro**

Economista ecuatoriano. Máster en Economía del Desarrollo de Flacso Ecuador. Actualmente es profesor de la Universidad Central del Ecuador y estudiante de Doctorado en Economía del Desarrollo de Flacso Ecuador.

Correo-e: [jcajasg@uce.edu.ec](mailto:jcajasg@uce.edu.ec)

**María Cristina Vallejo**

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Doctora en Economía del Desarrollo y Máster en Economía con mención en Economía Ecológica por Flacso Ecuador. Actualmente es profesora e Investigadora de Flacso Ecuador.

Correo-e: [mcvallejo@flacso.edu.ec](mailto:mcvallejo@flacso.edu.ec)

**Egon Montecinos**

Trabajador Social, Licenciado en Trabajo Social, Magister en Ciencias Sociales, Doctor en Ciencia Política. Académico de la Universidad Austral de Chile. Director del Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial de la Universidad Austral, CER-UACh. Ha ejecutado diversos proyectos de investigación y publicado artículos sobre descentralización y democracia participativa en Chile y América Latina en diversas revistas académicas del área de las ciencias sociales. Ha realizado pasantías de investigación en el Instituto de Administración Pública y Servicios comunitarios de Florida International University y en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Becario de la Alianza del Pacífico en categoría Investigadores.

Correo-e: egon.montecinos@uach.cl; egon.montecinos@uach.cl - twitter @egonelier

**Guillermo Díaz López**

Administrador Público, Licenciado en Administración, Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Académico Asociado del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (Ceder) de la Universidad de Los Lagos. Ha desarrollado diversos proyectos de investigación nacionales e internacionales en el ámbito de políticas territoriales y descentralización. Ha impartido clases en postgrados nacionales e internacionales en temas como descentralización, gobiernos locales y desarrollo regional y local. Además, ha publicado artículos científicos relacionados con procesos de descentralización y procesos de gobernanza a nivel territorial.

Correo-e: gdiaz@ulagos.cl

**Damny Laya Rodríguez**

Doctorando del Programa de Posgrado en Políticas de Ciencia y Tecnología en la UNICAMP. Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia obtenida en el Ivic. Curso sobre Políticas de Ciencia y Tecnología en el Centro Redes en Argentina. Pertenece al Grupo de Análisis de Políticas de Innovación (Gapi) y al Laboratorio de Tecnologías Sociales del mismo programa. Desarrolló estudios en el campo CTS sobre Políticas Científicas y Tecnológicas en Venezuela. Áreas de interés actual: Políticas de Ciencia y Tecnología e Inclusión Social en América Latina; Tecnologías Sociales y Grassroots Innovation.

Correo-e: damnyrodriguez@ige.unicamp.br

**Margarita Moscheni**

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), Máster en Desarrollo Económico para América Latina por la Universidad de Andalucía y Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Cuyo (Uncuyo). Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (Iise) de la Unsj. Docente de Políticas Públicas en el Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales (Facso) de la Unsj. Línea de investigación: Políticas públicas y territorio.

Correo-e: margarita.moscheni@gmail.com



## Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: [cupublicaciones@ucv.ve](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com).
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.

## Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.
- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed 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](mailto:cupublicaciones@ucv.ve) / [cupublicaciones@gmail.com](mailto:cupublicaciones@gmail.com)
- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.
- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

The Editorial Committee does not commit itself to correspond with authors on its decision-making functions.

Authors will receive one issue of the *Revista Cuadernos del Cendes* where their article was published along with five reprints.

## Guía de arbitraje

La *Revista Cuadernos del Cendes* es una publicación periódica cuatrimestral arbitrada. Desde 1983 es el órgano institucional del Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes - de la Universidad Central de Venezuela.

En cada número se publican los resultados de investigaciones de los miembros de planta del Cendes y de otros investigadores, así como también documentos, reseñas bibliográficas e informaciones referidas al área de Estudios del Desarrollo y de las Ciencias Sociales en general.

A continuación le presentamos un conjunto de criterios de evaluación que deberán ser observados por el árbitro a los fines de realizar un arbitraje integral.

### **Importancia del tema**

Se deberá valorar cuán relevante es para las ciencias sociales el tema analizado en el artículo.

### **Aportes al conocimiento del tema**

Se trata de precisar si el tema desarrollado constituye efectivamente un nuevo aporte a la discusión respectiva.

### **Fundamentación de las ideas**

Se trata de evitar que el artículo sea una colección de ideas superficiales sin basamento teórico y respaldo empírico cuando este sea necesario.

### **Coherencia**

El trabajo deberá articular las ideas conformando un todo cohesionado.

### **Redacción**

La exposición deberá estar escrita en forma clara, precisando los conceptos utilizados.

## **Bibliografía adecuada y actualizada**

### **Presentación correcta de cuadros, tablas y gráficos**

Se trata de cuidar que el autor observe las reglas convenidas universalmente para tales efectos.

Finalmente, se agradece exponer el juicio de la manera más amplia y clara posible. Ello permitirá al autor conocer con más detalle las observaciones y contribuirá a una toma de decisión más adecuada por parte del Comité Editor de la Revista.

## Arbitration guidelines

*Revista Cuadernos del Cendes* is an arbitrated four-monthly journal. It has been the institutional channel of Centro de Estudios del Desarrollo - Cendes -, Universidad Central de Venezuela, since 1983.

Each issue offers the reader the results from research projects of Cendes staff as well as from other researchers, plus documents, bibliographic reviews and informative reports concerning the field of development studies and of social sciences in general.

Following you will find a set of evaluation criteria that the arbiter should take into account in order to deliver an integral arbitration.

### **Importance of the subject**

The relevance for the social sciences of the subject analyzed in the article needs to be evaluated.

### **New contribution to the theme**

Namely, to determine whether the subject at issue actually constitutes a new contribution to the respective debate.

### **Conceptual grounds**

The article must not be a collection of shallow ideas without a theoretical basis and empirical support, when required.

### **Coherence**

The ideas are to be linked in such a way as to constitute a cohesive whole.

### **Writing**

The exposition is to be written in a comprehensible way, with the concepts precisely stated.

**Suitable and updated bibliography is to complement the article****Proper display of tables and graphics**

The author is to observe the international rules that apply in this matter.

Finally, we will appreciate that you deliver your assessment in the broadest and most straightforward possible way. This will allow the author to understand thoroughly the observations to his or her work and will facilitate a sounder decision by the Editorial Committee.