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

CUADERNOS DEL CENDES

99

Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES Universidad Central de Venezuela

CENDES
Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508
CARACAS-VENEZUELA

CUADERNOS DEL CENDES

99

CENDES
Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -
Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)

Cuatrimestral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes
Año 35, Nº 99
Septiembre-Diciembre 2018
Editada por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela

© Cendes, UCV 2018
Hecho el Depósito de Ley
Versión impresa
Depósito Legal: pp198302DF32
ISSN: 1012-2508
Versión digital
Depósito Legal: ppi201502DC4651
ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección	Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas
Teléfonos	(58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98
Fax	(58-212) 751.26.91
Web	www.ucv.ve/cendes

Coordinación editorial	Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones,Cendes, UCV
Carátula	Christian Oporto-Analiett Solórzano
Corrección de textos Diagramación	Consuelo Iranzo / Comité Editor

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**

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor

Consuelo Iranzo / 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
Investigadora independiente
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

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Contenido

VII
Presentación Presentation

1
La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano
Emilia Ormaechea
Víctor Ramiro Fernández
ECLAC and the role of the state for Latin American development

25
Distribución del ingreso, desigualdad y bienestar económico
El caso venezolano (2005-2014)
Jesús Manuel Vallez
Income distribution, inequality and economic welfare
The Venezuelan case (2005-2014)

49
Negociación aplicada a la formación de coaliciones de gobierno
Análisis del caso de Reino Unido (2010)
Carlos Miguel Rodrigues de Caires
Jesús Alberto Sánchez Azuaje
Negotiation applied to the formation of government coalitions
Analysis of the case of the United Kingdom (2010)

77
Capacidad innovativa y tecnológica en una empresa nacionalizada
Verónica López
Zulay Poggi
Rinnovative and technological capacity in a nationalized company

97
Estrategias multicadena y resiliencia
Casos de exportación exitosos en la crisis argentina de inicios de siglo
Jorge Walter
Jean Ruffier
Hernán Manson
Multi-chain strategies and resilience
Successful export cases in the Argentine crisis of the beginning of the century

Entrevista **Interview**

131

Hebe Vessuri
Recorrido singular por los senderos de la ciencia y la tecnología
Por Alexis Mercado

Hebe Vessuri
A unique journey on the trails of science and technology.

Documento **Documents**

147

La inusitada preocupación por el porvenir
Rodrigo A. Peraza Darias

The unusual concern about the future

Reseñas **Reviews**

167

Proyecto de Investigación
Modelo de Cultura Organizacional bajo el enfoque sustentable
Carmen Aurora Matteo

Research project
Model of Organizational Culture under a sustainable approach

183

Eventos
Presentación del libro «Nuevas Visiones sobre el Desarrollo Referencias sobre Latinoamérica y Venezuela»
Por Carlos Mascareño

Events
Presentation of the book «New Visions about Development Venezuela and Latin America references»

187

Reseña bibliográfica
The Welfare State Revisited [El Estado de Bienestar revisado] de José Antonio Ocampo Joseph E. Stiglitz, eds.
Por Thais Maingon

Bibliografical Review
The Welfare State Revisited

Información editorial **Editorial information**

193

Autores

Authors

197

Normas para autores

Standards for authors

201

Guía de arbitraje

Arbitration guidelines

Presentación

Venciendo todos los obstáculos y dificultades que nos ha planteado la realidad política, económica y social de nuestro país, presentamos el último número de 2018, en el cual tienen una fuerte presencia profesores y exalumnos del Cendes.

El primer artículo, escrito por Emilia Ormaechea y Víctor Ramiro Fernández, propone una periodización en tres momentos, para distinguir la evolución de las posturas teóricas de los principales representantes de la Cepal a lo largo de su historia, respecto al rol del Estado en la sociedad. La revisión realizada lleva a los autores a abogar por la recuperación de parte importante del legado del segundo momento, que denominan «estructuralismo tardío», por haber ofrecido una acertada perspectiva de aquél, pero enfocando la reflexión actual dentro de un sistema capitalista que se ha modificado sustancialmente respecto al del siglo pasado.

José Manuel Vallez, en el segundo artículo, se propone cubrir un déficit en el análisis de la distribución del ingreso en la Venezuela del presente siglo. Para ello, emplea los principales índices que permiten dar cuenta de las variaciones de la desigualdad del ingreso, lo que le lleva a concluir que, si bien hubo una reducción de los niveles de desigualdad en el período estudiado, ello no se tradujo en un aumento significativo de las condiciones materiales de vida o del nivel general de bienestar de la sociedad.

A continuación, el artículo de Carlos Rodrigues de Caires y Jesús Alberto Sánchez Azuaje, reconstruye el proceso de negociación, que tuvo lugar en Inglaterra en 2010, para la conformación de un gobierno de coalición. De acuerdo a los propios autores, el desafío de este texto fue «... reconocer la complementariedad de las teorías, dando espacio a la diversidad de recursos, intereses, ideologías y marcos institucionales a las que hacen referencia las discusiones sobre coaliciones, así como a la heterogeneidad de factores asociados a los negociadores y al proceso de intercambio, identificados en las teorías de negociación».

El cuarto artículo, elaborado por Verónica López y Zulay Poggi, es el producto de una investigación sobre la estrategia asumida en el plano tecnológico y sus efectos posteriores por parte de una de las empresas cementeras nacionalizadas en Venezuela a finales de

la década pasada. La matriz de capacidades tecnológicas empleada las lleva a concluir que en el caso en cuestión, gracias a la atención prestada en la capacidad innovativa, se supieron conjugar los elementos necesarios para mantener la operatividad y productividad de la empresa en los primeros años de la nacionalización.

El quinto y último artículo, elaborado por Jorge Walter, Jean Ruffier y Hernán Manson, es un estudio de caracter multinacional, en el cual, a la luz del concepto de resilencia como comportamiento necesario para sobreponerse a las crisis, se retoma una experiencia exitosa en medio de las vicisitudes de la Argentina de los años 2001 y 2002. A través de las declaraciones vertidas por los propios actores, se van dando a conocer de manera pormenorizada las estrategias desarrolladas en tres casos de exportadores de cítricos, poniendo en evidencia su capacidad de adaptación para aprovechar al máximo las posibilidades que les surgieron en tan difícil coyuntura.

La segunda parte de la revista comienza, como es costumbre, con una entrevista, realizada en esta oportunidad por Alexis Mercado a Hebe Vessuri, investigadora experta en los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, y profesora altamente apreciada en el Cendes, quien si bien hoy en día está fuera del país, fue por muchos años parte integrante de la institución.

El documento de este número, realizado por Rodrigo A. Peraza Darias, da forma a un ensayo sobre la forma de visualizar lo que él prefiere denominar el porvenir, posando una mirada retrospectiva desde el siglo XX, para apreciar como se ha ido visualizando aquél con el paso del tiempo y cuales son las expectativas que en nuestra sociedad se han ido construyendo al respecto. Después de caracterizar el futuro no deseable, en gran parte prolongación de la realidad actual, el autor ofrece pistas para encaminarnos hacia un porvenir deseable, sin dejar de señalar los principales obstáculos.

En la sección de reseñas, tenemos, en primer lugar, la correspondiente al proyecto de investigación presentado en esta ocasión por Carmen Aurora Matteo, del Área de Desarrollo Económico del Cendes, el cual se caracteriza por su enfoque muldisciplinario para atender las visiones del desarrollo desde una perspectiva económica, ambiental, cultural y organizacional.

En segundo lugar, como reseña del evento que se realizara en el auditorium de la Apucv para presentar el libro editado por Carlos Mascareño, Coordinador del Doctorado en Estudios del Desarrollo del Cendes, se transcribe las palabras que él pronunciara en el inicio del acto. El tema de este libro no podría ser más pertinente en una institución como la nuestra: «Nuevas visiones sobre el desarrollo».

La tercera reseña y cierre de este número, la realizó Thais Maingon sobre una obra dedicada a un tema siempre vigente: el Estado de Bienestar. Este libro, que reune varios

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

expertos sobre el tema, «aborda los principales debates sobre el bienestar, considerando los éxitos alcanzados conjuntamente por las políticas universales y las focalizadas; las respuestas a las fallas del mercado; la integración del bienestar al desarrollo económico y también analiza cómo han venido cambiado los Estados de Bienestar alrededor del mundo desde que se dio el giro neoliberal».

Comité Editor

RECIBIDO: OCTUBRE 2018
ACEPTADO: DICIEMBRE 2018

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano

EMILIA ORMAECHEA*
VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ**

pp. 1-23

Resumen

El artículo analiza el rol del Estado para el desarrollo en tres contextos diferentes de producción teórica de la Cepal: un primer momento estructuralista, de centralidad estatal indiscutida; un segundo momento, que denominamos estructuralismo tardío, donde predomina una postura más crítica de la naturaleza del Estado para el desarrollo; y un tercer momento, situado bajo el período neo-estructuralista, que diluye la anterior centralidad del Estado. Se argumenta que el paso del estructuralismo al neo-estructuralismo se caracteriza por el desplazamiento de aquellas importantes contribuciones que fueron emergiendo bajo el estructuralismo tardío para problematizar el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva sociopolítica y por una notable dilución del rol del Estado como actor central en la estrategia de desarrollo latinoamericana.

Palabras clave

Estado/ Cepal/ América Latina

Abstract

The paper analyses the role of the state for Latin American development in Eclac's theoretical production. To do so, three different contexts of analysis are identified: First, structuralism, characterized by an undisputed centrality of the state. Second, late structuralism, where a more critical analysis predominates regarding the nature of the state. And, third, neo-structuralism, a renew proposal that dilutes the former centrality of the state. It is argued that the shift from structuralism to neo-structuralism is characterized by the displacement of those important contributions that emerged under late structuralism to problematize Latin American development from a sociopolitical perspective, and by a remarkable dilution of the role of the State as a central actor in the Latin American development strategy.

Key words

State/ Eclac/ Latin America

* Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Ciencias Sociales (UNL). Doctoranda en Desarrollo Económico (UNQ), con beca del Conicet. Becaria del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL- Conicet), Argentina.
Correo-e: eormaechea@fcjs.unl.edu.ar

** Doctor en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid). Investigador Independiente del Conicet. Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-Conicet), Argentina.
Correo-e: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

Introducción

La creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el año 1948, representó una oportunidad excepcional para la generación de un cuerpo de pensamiento «propiamente latinoamericano», desde el cual se procuraron comprender las características que asumían las dinámicas de acumulación (y desigualdad) del capitalismo periférico. Desde una perspectiva analítica original y crítica a los enfoques por entonces dominantes, las contribuciones elaboradas por reconocidos autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Fernando Henrique Cardoso y Osvaldo Sunkel (entre otros), ofrecieron una teorización acerca de los desafíos que afrontaban las economías de la región para su desarrollo en el sistema capitalista mundial.

El punto de partida de estos autores, reconocidos como «estructuralistas», era la identificación de un sistema conformado por economías centrales y periféricas, en función de las características que asumían las estructuras productivas de los distintos países (Prebisch, 1949). En esta diferenciación jugaba un rol central el modo en cómo el progreso técnico, históricamente, se generaba y se propagaba en la economía mundial. Por un lado, las economías centrales producían progreso técnico y lograban difundirlo a la totalidad de su aparato productivo. Por otro, las economías periféricas solo implantaban técnicas modernas en los sectores exportadores de recursos naturales o en algunas actividades relacionadas con aquel sector (Rodríguez, 2001). Como rasgo distintivo, las economías centrales se caracterizaban por contar con estructuras productivas homogéneas y diversificadas, mientras que las periféricas se especializaban en la exportación de los bienes demandados por el centro (recursos naturales), al tiempo que eran estructuralmente heterogéneas (Cepal, 1951; Pinto, 1965). En este sentido, la originalidad del planteo estructuralista radicaba en concebir que el desarrollo y subdesarrollo constituían un único proceso, y que las desigualdades entre economías centrales y periféricas, lejos de revertirse, se reproducían y agudizaban a través del comercio internacional (Kay, 1991).

El objetivo de estos autores no era simplemente interpretar la realidad económica latinoamericana, sino indefectiblemente actuar sobre ella (Pollock, Kerner y Love, 2001). Por ello, además de ofrecer un análisis diagnóstico acerca de las condiciones que relegaban a la región a un posicionamiento periférico y dependiente, elaboraron una estrategia de desarrollo sobre la base del despliegue de la actividad industrial, con el fin de cualificar su estructura productiva, elevar el producto de la colectividad y poder mejorar el nivel de vida de gran parte de la población (Prebisch, 1949).

Alejándose de la tradición neoclásica dominante hasta entonces en el ámbito del comercio internacional e influenciados, en mayor medida, por las contribuciones keynesianas que devenían dominantes en los países centrales bajo el escenario de posguerra, los estructuralistas concibieron la centralidad del Estado para la coordinación y direccionamiento de

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

la estrategia industrializadora. Precisamente, esta centralidad interventora que promovía el fortalecimiento de la capacidad de decisión y regulación del Estado se convertiría en uno de los elementos distintivos y característicos (aunque también más cuestionados) de esta teoría (Cardoso, 1977).

En principio, aquel reconocimiento de la necesidad de intervención activa del Estado se justificaba en función de la identificación de un sistema mundial jerárquico y desigual que, a través de las dinámicas de comercio internacional, actuaba profundizando los patrones de divergencia entre las economías centrales y periféricas. Al respecto, los estructuralistas reconocían, explícitamente, que el libre juego de las fuerzas del mercado no había abonado, en términos históricos, al desarrollo de América Latina (Cepal, 1951), por lo cual era necesario estimular la transformación de sus estructuras productivas. Los Estados latinoamericanos asumían, así, un rol fundamental y complejo para el desarrollo de la periferia, destinado principalmente a afrontar la transformación del patrón de crecimiento y de sus estructuras productivas heterogéneas (Pinto, 1965).

Sin embargo, desde entonces, la producción Cepalina, en general, y el tratamiento que asume el Estado para el desarrollo en esta teoría, en particular, fueron experimentando notables cambios. En ello influyeron diversos factores. Por un lado, el capitalismo dio cuenta de transformaciones sustanciales en sus dinámicas de acumulación y reproducción (Harvey, 1998; Jessop, 2008), con sus consiguientes redefiniciones en el plano de las discusiones del desarrollo y, por supuesto, de las modalidades de entender la intervención del Estado. Por otro lado, la particularidad de los procesos que tuvieron lugar en América Latina, tales como las restricciones experimentadas en la estrategia industrializadora para resolver las desigualdades estructurales (Hirschman, 1968), la emergencia de nuevas contribuciones más críticas para repensar el subdesarrollo durante las décadas posteriores a la emergencia de la CEPAL (Rodríguez, 2006), las dificultades para viabilizar el crecimiento económico que acompañó todo el escenario de 1980 y el posterior advenimiento de la ofensiva neoliberal –que arribó con fuerza en la región en ese mismo contexto (Harvey, 2007)–, incidieron también en los sucesivos cambios en la matriz analítica Cepalina para problematizar el desarrollo regional (Bielschowsky, 1998). En mayor o menor medida, estos (y otros) elementos fueron planteando la necesidad de ir revisando y actualizando los postulados iniciales de la Cepal, lo que dio lugar a distintos contextos de producción teórica institucional ampliamente reconocidos como «estructuralismo» y «neo-estructuralismo» (Bielschowsky, 2009).

Frente a esos cambios, el objetivo del presente artículo es analizar el rol que fue asumiendo el Estado y el modo en cómo se entendió y abordó su intervención para el desarrollo en los distintos contextos de producción de la Cepal. En ese sentido, y complementando la tradicional diferenciación analítica entre los dos períodos propiamente

«estructuralista» y «neo-estructuralista», aquí proponemos dar cuenta de un tránsito que identifica tres etapas de análisis en relación con el abordaje del Estado para el desarrollo latinoamericano:

i) un primer momento «estructuralista» de centralidad estatal indiscutida, que parte de una concepción de Estado tecnocrático, neutral y eficiente, supuestamente dotado de los requerimientos necesarios para llevar adelante la transformación estructural latinoamericana, a partir del despliegue a la industrialización como estrategia de desarrollo;
ii) un segundo momento, que denominamos «estructuralismo tardío», situado entre mediados de 1950 y la década de 1970, en un importante contexto de discusión académica y política latinoamericana, donde predomina un análisis más complejo y crítico de la naturaleza del Estado, las modalidades de su intervención en la periferia y los desafíos para el desarrollo;
iii) y un tercer momento, que comienza hacia fines de 1980 y principios de 1990, situado bajo el renovado paradigma «neo-estructuralista», que diluye la anterior centralidad del Estado para el desarrollo y pasa a abordarlo bajo un enfoque interactivo-sistémico entre actores públicos y privados.

Como elemento central de dicho análisis, se argumenta que el paso del «estructuralismo» al «neo-estructuralismo» se caracteriza por el desplazamiento y omisión de aquellas importantes contribuciones que fueron emergiendo bajo el «estructuralismo tardío» para problematizar el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva sociopolítica, así como por una notable dilución del rol del Estado como actor central en la estrategia de desarrollo latinoamericana.

La emergencia de la Cepal y la centralidad del Estado en la estrategia de desarrollo: el período estructuralista

Desde las primeras publicaciones de la Cepal, el Estado asume un rol fundamental como promotor y coordinador de las acciones tendientes al estímulo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Prebisch, 1952). Su rol se concibe fundamental e insustituible en tanto el objetivo de la ISI es incrementar el nivel de vida de las masas (Prebisch, 1949), y se requiere, para ello, el diseño y la ejecución de un programa de desarrollo que no desvíe la atención ni los escasos recursos disponibles de los objetivos planteados.

Alejándose de la tradición neoclásica dominante hasta entonces en el ámbito del comercio internacional, la centralidad del Estado se asocia a su responsabilidad para trazar y coordinar el programa de desarrollo. Ello se relaciona, principalmente, con: la necesidad de impulsar (y articular) las inversiones en los distintos sectores de la economía; estimular determinados comportamientos de los actores privados (para garantizar que sean

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

compatibles con el «programa de desarrollo»); y la posibilidad de establecer el contexto macroeconómico adecuado para llevar adelante la estrategia de sustitución de importaciones (Prebisch, 1952).

En este marco, las actividades que se le asignan al Estado son de notable relevancia para alterar las formas de reproducción que el capitalismo adopta en la periferia. Dicha asignación parte del reconocimiento de la existencia de ciertos atributos específicos concernientes a su estatidad, que le permiten intervenir, principalmente de manera indirecta, para estimular o desalentar determinados comportamientos de los actores privados (Prebisch, 1952). Para ello, el Estado puede intervenir o regular la actividad económica mediante la configuración impositiva, la inversión pública, el control de importaciones, la potencial aplicación de gravámenes sobre el gasto y consumo, o bien, la aplicación de controles de cambios o impuestos a aquellas importaciones que sean incompatibles con el ritmo de crecimiento esperado (Cepal, 1954; Prebisch, 1949, 1952).

De todas maneras, esta centralidad discursiva aparece en gran medida «desproblematizada», en el sentido de que, si bien el Estado es invocado como el actor responsable del diseño y ejecución eficiente del programa de desarrollo, los escritos iniciales de la Cepal no ahondan en un mayor tratamiento respecto a las características que deberían acompañar a esos Estados, tanto en sus estructuras como en sus modalidades de acción, para llevar adelante las tareas que desde la teoría le son asignadas (Ormaechea, 2018).

Las escasas referencias que podrían asimilarse a la consideración de la estructura estatal se limitan a señalar, como requisito indispensable, el contar con un cuerpo de técnicos y expertos en la disciplina económica para analizar «neutralmente» las necesidades de las economías latinoamericanas para su desarrollo, y ofrecer las posibles soluciones para avanzar en ese sentido (Cepal, 1953). El valor del programa de desarrollo y la eficacia de su ejecución dependen, en última instancia, de la objetividad de las consideraciones de orden económico, destacándose la necesidad de actuar neutralmente en la técnica de programación (Cepal, 1955). Pero mientras que el análisis de la técnica económica es «objetivo e imparcial», el aspecto que concierne a la toma de decisiones admite diversas opciones basadas en los distintos puntos de vista que inevitablemente se harán presentes en la sociedad (Cepal, 1955). El análisis económico aparece, entonces, diferenciado de «las consideraciones de carácter social y político, que suscitan diferencias de opinión y difícilmente pueden resolverse sin soluciones transaccionales» (Prebisch, 1952:74).

En consecuencia, las referencias al Estado por parte de los escritos iniciales de la Cepal quedan escindidas, de manera analítica, de las relaciones sociales y políticas, y se deposita la responsabilidad de la planificación y ejecución en el saber experto, que se identifica en el relato institucional con la figura del economista (Cepal, 1953). Para avanzar en ese sentido, la Cepal destaca la importancia de formar expertos en dicha disciplina

para la generación de un cuerpo de técnicos que puedan especializarse en la temática del desarrollo, fiel al planteo prebischiano de que las necesidades latinoamericanas deben pensarse localmente, evitando el implante acrítico de teorías que son generadas en los centros (Prebisch, 1951).

De esta manera, el Estado, mediante sus mecanismos de intervención, forma parte activa de la estrategia de desarrollo que se basa, fundamentalmente, en el estímulo a la actividad industrial. Implícitamente, prevalece la concepción de un Estado tecnocrático con capacidad para diagnosticar neutralmente las necesidades de las economías latinoamericanas y diseñar los instrumentos de intervención adecuados. Predomina, en ese sentido, una lógica jerárquica y ordenadora, que supone la existencia de un Estado dotado con las capacidades necesarias para llevar adelante las funciones que desde la teoría le son asignadas.

El Estado y su relación con la matriz sociopolítica de actores: las contribuciones del estructuralismo tardío

Sin embargo, a medida que se fue desenvolviendo la estrategia industrializadora en América Latina y no obstante sus importantes resultados en términos de crecimiento económico (Rosales, 1988), se fueron haciendo evidentes las crecientes dificultades para avanzar en los objetivos planteados por los autores estructuralistas para el desarrollo latinoamericano (Hirschman, 1968). Producto de esas dificultades, desde mediados de la década de 1950, irán emergiendo diversos trabajos de autores articulados a la institución, quienes procurarán comprender la persistencia y complejización de los problemas estructurales periféricos que no lograban ser resueltos mediante el despliegue de la actividad industrial.

En ese proceso, se observa un notable cambio en el abordaje epistémico del Estado y en el modo en cómo los autores analizan sus prácticas de intervención. El lente con el cual pasarán a abordar las referencias al Estado, ya no será aquel sustentado en una aproximación conceptual alternativa al dispositivo neoclásico, que emparenta –sin ser subsumido por su originalidad– con el intervencionismo keynesiano, sino que se trata, en cambio, de un Estado examinado a través del lente del proceso histórico-empírico, desde el cual denunciarán abiertamente el distanciamiento del actor al que le encargaran la tarea de industrialización, respecto de aquel que efectivamente va emergiendo del proceso histórico concreto.

En ese sentido, las referencias al Estado por parte de autores como Prebisch y Furtado irán demostrando el paso de un optimismo inicial hacia un claro descontento (de Almeida, 2011; Ormaechea y Fernández, 2017). De acuerdo con Prebisch, los Estados, lejos de configurarse sobre la base de criterios de eficiencia y racionalidad, intervenían para disminuir las consecuencias socialmente negativas de la insuficiente dinámica industrial, incorporando

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

en sus estructuras una cantidad de trabajadores mayor a la requerida para el ejercicio de sus funciones, dado que no lograban ser absorbidos por aquella (Prebisch, 1963). Por su parte, el reconocimiento crítico de Furtado advertía que, producto de las transformaciones socioeconómicas experimentadas durante el despliegue industrializador, se hacían presentes en el plano político diversos intereses de manera tensionada y no convergente (Furtado, 1964), que condicionaban y limitaban los mecanismos de acción e intervención estatal (Furtado, 1965).

Las referencias de estos autores, que marcaban un claro distanciamiento del primer período de producción Cepalino, más optimista, irán adaptándose a un nuevo escenario de producción teórica, el cual fue emergiendo a lo largo de la década de 1960, sobre todo luego de la creación de la División Social de la Cepal y del Ilpes,[1] pero también –y no secundariamente– como consecuencia de la revolución cubana y su influencia teórica y política en la región (Palma, 1987). Al advertir las restricciones asociadas al enfoque analítico puramente economicista, característico de los primeros años de la Cepal, los autores reconocerán la necesidad de complejizar el marco de análisis y complementar aquella matriz analítica inicial con diversos aportes provenientes de la sociología del poder, el conflicto, las clases sociales y la dominación (Cardoso y Faletto, 1969; Cepal, 1963; Furtado, 1966; Medina Echavarría, 1963; Pinto, 1965, 1973; Quijano, 1968; Sunkel, 1967, 1970).

Producto de ello, el entendimiento de la condición periférica o de subdesarrollo se nutrió con nuevas variables explicativas, tales como el proceso histórico de vinculación de las antiguas colonias con las metrópolis, los consecuentes procesos de ruptura con la dominación colonial y el modo en como los actores económicos locales lograron establecer su dominio en la región, preservando vínculos con las economías centrales y recreando relaciones de dependencia al interior de los territorios nacionales (Cardoso y Faletto, 1969; Quijano, 1968). Así, las formas asumidas por las relaciones entre el sistema económico y el sistema de poder, a partir del período de implantación de los Estados nacionales independientes en América Latina, dieron origen a distintas posibilidades de desarrollo y autonomía para los países de la región (Cardoso y Faletto, 1969).

Bajo este plano analítico, que recupera (y profundiza) la dimensión histórica y la conformación de los actores dominantes localmente, así como el establecimiento de diferentes alianzas políticas, el Estado emerge como un elemento estructural importante para explicar tanto las condiciones de subdesarrollo como las posibilidades de desarrollo de los países. Y, aunque no se llega a generar una teorización *per se* respecto del Estado

[1] Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, creado en 1962 en el marco de la Cepal.

latinoamericano,[2] sí hay un reconocimiento explícito de las lógicas conflictuales que operan en el marco del capitalismo (y, propiamente, del capitalismo periférico), permeando y condicionando a los Estados, de una forma fundamental para dar cuenta de las especificidades del subdesarrollo regional.

En el marco de esta complejización de la matriz analítica Cepalina para los estudios del desarrollo latinoamericano, fueron emergiendo, también, las discusiones sobre los «estilos de desarrollo», que caracterizaron en gran medida la producción teórica de la institución a lo largo de la década de 1970 (Bielschowsky, 1998). Concretamente, los autores articulados en la Cepal procuraban sistematizar los aportes que, desde distintas perspectivas y en parte externas a los debates propiamente latinoamericanos (Bielschowsky, 1998), abordaban las discusiones críticas sobre el desarrollo y las características que adoptaba en distintos espacios, tanto dentro del sistema capitalista como, incluso, en el marco de las experiencias socialistas (Pinto, 1976).

Aplicado al estudio de América Latina, el debate sobre los «estilos» reconocía la creciente disconformidad no sólo respecto de los resultados obtenidos luego de impulsarse la estrategia industrializadora, sino también en torno al concepto de «desarrollo» en sí mismo, es decir, respecto a su conveniencia, su viabilidad y su significado (Wolfe, 1976). Las discusiones priorizaban la reflexión acerca de las proyecciones hacia el futuro, sobre la base de un escenario capitalista más complejo, mediado por importantes transformaciones tecnológicas, productivas y espaciales a nivel global. En este marco, se introdujo la discusión y reflexión acerca de las características que asumía el patrón productivo latinoamericano y las posibilidades de su inserción internacional, y de los actores e instituciones que eventualmente asumirían las posibilidades del desarrollo latinoamericano como un proyecto propio.

Retomando los conceptos que fueron adquiriendo notoria relevancia en este contexto de producción estructuralista «tardío», los autores argumentaban que, en realidad, el análisis de las particularidades (y posibilidades) de los «estilos de desarrollo» no podía permanecer ajeno a la consideración de las relaciones de clase presentes en la región en un momento determinado, ni a las dinámicas conflictuales que derivan de aquellas, que configuran una determinada estructura de poder y condicionan las orientaciones de las políticas y estrategias viables. De este modo, los autores reconocían que un «estilo de desarrollo concreto» es siempre una alternativa dentro de varias históricamente posibles y

[2] En un marco más general, contextualmente a estos trabajos, se fueron generando otras importantes contribuciones para entender la dinámica y la naturaleza que caracteriza a los Estados latinoamericanos (Cardoso, 1975, 1985; Kaplan, 1969; Lechner, 1977; O'Donnell, 1972, 1978; Oszlak, 1978), aunque estos aportes no se gestaron propiamente dentro de la Cepal.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

potencialmente viables, de manera que la selección y aplicación de una de esas alternativas es un acto político impulsado por una coalición hegemónica, que cuenta con los recursos de poder necesarios para imponerla sobre otras opciones (Graciarena, 1976; Wolfe, 1976). El análisis de los «estilos» incorporaba, así, el reconocimiento explícito de la dimensión del poder, la dominación y el carácter conflictual del capitalismo, que son resultado de las relaciones entre grupos y clases sociales, y que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de las estructuras productivas y las tendencias a la distribución del ingreso, procesos que se dan en el marco de una coyuntura histórica y de dependencia externa específica (Graciarena, 1976).

Por su parte, el Estado asume un rol importante (aunque no central) en el debate de los «estilos», en tanto se constituye, particularmente en el caso de América Latina, en una pieza fundamental de la maquinaria que promueve el desarrollo y contribuye a la definición del «estilo dominante». En otras palabras, la definición de ese «estilo dominante» estará mediada por los intereses de los grupos dominantes, que intentan establecer o preservar, a través de la organización y funciones del Estado, un estilo dado que exprese sus intereses concretos en un momento histórico determinado (Graciarena, 1976).

A su vez, estas discusiones, que aquí definimos en términos de «estructuralismo tardío» –y que incorpora el debate de los «estilos»–, se desplegaron en el marco de un tensionado contrapunto con los enfoques desarrollados durante los 60 y 70 asociados a «la(s) teoría(s) de la dependencia» (Boron, 2008), que atravesaron, estimularon y, en parte, se vincularon con la producción institucional de la Cepal. En ese sentido, las contribuciones del «estructuralismo tardío» aquí señaladas suelen ser reconocidas como una de las variantes de la(s) teoría(s) de la dependencia (Palma, 1978; Vernengo, 2006), aunque ubicadas dentro del ala «menos radical» de la teoría. En ese plano de discusión, si bien los autores articulados en la Cepal (como Sunkel, Cardoso, Faletto, Furtado) reconocían las restricciones asociadas a la industrialización como estrategia de desarrollo mediante la revalorización de las dinámicas del poder, la dominación y el conflicto, y la persistencia e inalteración, a partir de ello, de las desigualdades y heterogeneidades estructurales (Pinto, 1965, 1970), entendían que era posible mejorar los patrones de reproducción social de la periferia a partir de la efectiva implementación de una transformación estructural, aunque ello no implicase, en última instancia, la ruptura de las relaciones de dependencia con los centros industriales (Cardoso y Faletto, 1969, 1977; Sunkel, 1970, 1971).

De todas maneras, esta posición «más optimista» entró en tensión y fue criticada desde otras perspectivas (también) asociadas al enfoque de la dependencia, pero cuya influencia y antecedentes no eran inicialmente contribuciones Cepalinas, sino las viejas discusiones inspiradas en las corrientes marxistas (principalmente, en los autores clásicos

del imperialismo como Bujarin, Luxemburgo y Lenin). Precisamente, los teóricos asociados a este enfoque del dependentismo (Baran, 1957; Dos Santos, 1969, 1970; Frank, 1965; Marini, 1972) no solo señalaban las restricciones de la industrialización como estrategia de desarrollo, al cuestionar el rol progresista que el capitalismo podría asumir en los países periféricos (Kay, 1991), sino que denunciaban, directamente, la imposibilidad del desarrollo de la periferia dentro del capitalismo, lo que implicaba, en rigor, una crítica directa al optimismo cepalino (Marini, 1994).

Ahora bien, todos estos trabajos, que prestaban una mayor atención al Estado y a sus vínculos con la matriz social de poder y conflicto de intereses, se centraron en un entendimiento del mismo en tanto relación de dominación; es decir, como un aparato de dominación (Gurrieri, 1987), que expresa y legitima los intereses asociados a las clases y grupos económicos dominantes, y que, particularmente en el caso de América Latina, están estrechamente asociados a la recreación de un patrón de acumulación que históricamente reprodujo (y reproduce) un posicionamiento periférico y dependiente. Pero no obstante esta generalidad, persistirá al mismo tiempo una diferencia fundamental entre los estructuralistas tardíos y los debates de la dependencia en cuanto a su forma de entender la acción estratégica del Estado.

Para los dependentistas, el Estado, aun sin ser centro de su teoría, era la expresión directa de un sistema de dominación que configuraba un esquema mundial en términos de desarrollo-subdesarrollo. Al considerar que el desarrollo de la periferia (o el desarrollo del subdesarrollo) era prácticamente imposible dentro del capitalismo, el Estado no asumía ningún rol transformador, puesto que, de acuerdo con las diferentes posturas, o bien las periferias no contaban con ningún tipo de autonomía nacional o bien actuaban mediando los intereses de las alianzas dominantes que encontraban ventajosa la sumisión al esquema de dependencia internacional promovido y controlado por el centro (Boron, 2008). En consecuencia, la estrategia debía orientarse, inevitablemente, a superar dicho modo de producción.

En cambio, en el caso de los estructuralistas, si bien se manifestó inicialmente un distanciamiento entre las expectativas depositadas en el Estado como sujeto transformador de las dinámicas del capitalismo en la periferia y el Estado emergente del proceso histórico, y aun cuando desde el estructuralismo tardío se procuró complementar dicho abordaje a partir de identificar las dinámicas sociopolíticas y conflictuales que operan en la periferia y explican dichas restricciones operativas y funcionales del Estado, ello se realizó sobre una perspectiva analítica que continuó situándolo como un «actor de transformación».

No obstante, los esfuerzos del estructuralismo tardío, dirigidos a explicar las restricciones asociadas al Estado y a su intervención para el desarrollo, persistieron en una

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

debilidad analítica, en tanto prestaron poca atención al aparato estatal y sus actividades (Gurrieri, 1987). Así, quedaron marginadas, por un lado, la consideración de la forma en que los reconocidos procesos socio-conflictuales coagulaban en determinadas estructuras o aparatos estatales, al tiempo que, por otro lado, quedó desconsiderado el modo en cómo desde esas estructuras y formas operativas se restringían las capacidades del Estado para desplegar eficazmente la profundización de la ISI y superar los factores que reproducían la condición periférica.

En otras palabras, el reconocimiento explícito de que el Estado era resultado de las lógicas de poder que operaban en América Latina –tanto en relación con las clases dominantes a nivel local como con los vínculos que las mismas establecían con los actores dominantes de los países centrales– no estuvo acompañado por una contribución orientada a problematizar de qué manera esas dinámicas coagulaban en la estructura estatal, ni qué Estados debían configurarse en la periferia para poder llevar adelante la superación del posicionamiento periférico mediante la transformación de sus estructuras productivas, tal como inicialmente lo planteó el estructuralismo latinoamericano y como pretendió continuar la Cepal en sus discusiones posteriores.

Por su parte, vale la pena destacar que el mismo Prebisch («tardío») fue muy receptivo de las contribuciones sociológicas que fueron elaboradas por dentro y por fuera de la Cepal en este contexto. Si bien sus reflexiones acerca de las dinámicas que obturaban la estrategia industrializadora son anteriores a este período (Ormaechea, 2018), la síntesis de sus trabajos de la década de 1970[3] (Prebisch, 1971, 1976, 1978, 1980) recupera los aportes antes elaborados con base en el concepto de insuficiencia dinámica de la industrialización (Prebisch, 1963). A imposibilidad de la industria de cumplir su función dinámica para el desarrollo latinoamericano, había que añadir hacia 1970: la persistencia (y no alteración) de una estructura productiva periférica asociada al patrón de inserción internacional primario; la concentración del progreso técnico en los estratos superiores de la sociedad; el predominio de un patrón de consumo que intentaba imitar al de los países centrales y que finalmente desperdiciaba el potencial de acumulación de capital en la periferia; y la incapacidad del sistema, por todo ello, de incorporar una mayor cantidad de trabajadores al proceso productivo en actividades con mayores niveles de productividad. Todo ello en un escenario de creciente conflicto por la redistribución del excedente.

[3] Además de estos trabajos, en el año 1981, Prebisch publicó su último libro titulado: «Capitalismo periférico. Crisis y transformación». Este trabajo reunía gran parte de las contribuciones que se discutieron en la Cepal durante el período que aquí denominamos «estructuralismo tardío». Aunque este libro suele ser reconocido como una de las contribuciones más importantes de Prebisch para discutir el desarrollo latinoamericano de cara a las transformaciones que se experimentaban por entonces en el plano académico y político latinoamericano, no tuvo un reconocimiento similar al de sus trabajos anteriores, ni tampoco ejerció una notable influencia dentro de la misma Cepal.

A su vez, la producción teórica prebischiana de este período complejiza y agudiza sus referencias acerca de las prácticas de implicación y estructuración de los Estados. Por entonces, Prebisch señalaba que el conflicto entre acumulación y redistribución, y la imposibilidad de resolverlo a través del mismo proceso industrializador, llevaba a que el Estado desplegara diversos mecanismos de intervención que, en última instancia, también generaban mayores presiones sobre el excedente. Es decir que, al actuar aliviando las consecuencias de la insuficiencia dinámica de la industria y al incrementar constantemente sus funciones y estructuras para atender las demandas de una clase trabajadora activada y organizada sindicalmente, el Estado no resolvía las tensiones del proceso de acumulación, sino que, en cambio, las legitimaba y agravaba. Finalmente, cuando la presión sobre el excedente se hacía insoportable, el mismo Estado intervenía desactivando a la clase trabajadora organizada, principalmente a través del uso de la fuerza y la represión estatal (Prebisch, 1976).

En suma, el reconocimiento de las relaciones de poder en la periferia y su manifestación en el aparato estatal, así como el modo en cómo ello obstaculizaba la dinámica industrial requerida para el desarrollo latinoamericano, son elementos que complementan el planteo inicial de la Cepal de los años 1950. Ello permite diferenciar un planteo más bien economicista y neutral de la técnica de programación del desarrollo, basado en una concepción optimista y desproblematizada de la intervención estatal, de otro planteo, tardío, que reconoce las contradicciones y relaciones de poder que están presentes en la sociedad, las cuales permean a los mismos Estados, con eventual capacidad para reaccionar y obturar cualquier intento por alterar la dinámica de reproducción capitalista en la periferia.

De todas maneras, más allá de estos esfuerzos teóricos, lo cierto es que estas contribuciones «tardías» fueron emergiendo en un contexto signado por el agotamiento de las experiencias desarrollistas latinoamericanas y el advenimiento de la ofensiva neoliberal que, a nivel global, finalmente transformó las dinámicas de acumulación y reproducción del capitalismo, e impuso un nuevo imaginario de desarrollo basado en la desarticulación y desregulación estatal (Toye, 1987). En el plano regional latinoamericano, también deben destacarse la inestabilidad político-institucional y el terrorismo de Estado que sobrevino hacia la década de 1970, que no sólo obligó a emigrar a numerosos intelectuales vinculados a estas temáticas (principalmente luego del Golpe de Estado en Chile en el año 1973), sino que también consolidó un período de escasa influencia de la Cepal sobre los gobiernos de la región (Bielschowsky, 1998). Como resultado de todos esos procesos, las contribuciones, elaboradas desde la sociología del poder para el análisis de los problemas del desarrollo, irían quedado progresivamente marginadas tanto de los planteos Cepalinos en particular como de las discusiones del desarrollo en general.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

El «nuevo» Estado en el renovado paradigma del desarrollo latinoamericano: su abordaje bajo el neo-estructuralismo

A partir de la década de 1970 y particularmente durante 1980, se combinaron un conjunto de factores que dieron lugar a un proceso general de transformación de las dinámicas de acumulación y reproducción del capitalismo a escala global: el agotamiento de la matriz fordista-keynesiana en los países centrales (Harvey, 1998; Jessop, 2008) de la mano con una nueva revolución tecnológica a nivel mundial (Castells, 1990), lo que le otorgó al capital nuevas herramientas para sortear los condicionamientos antes impuestos por los Estados de Bienestar y la fuerza de trabajo organizada. En un plano general, el nuevo paradigma de reproducción capitalista se denominó neoliberalismo (Harvey, 2007).

Frente al creciente agotamiento de la ISI en América Latina, manifestado tanto en su imposibilidad de superar el patrón de inserción internacional primario y la creciente heterogeneidad estructural (Pinto, 1973), como así también en la dificultad para resolver los clásicos problemas estructurales asociados al desequilibrio de la balanza de pagos, la inflación y el desempleo (Guillén Romo, 2007), el neoliberalismo, impulsado desde el norte (Pinto, 1987), desplegó una ofensiva orientada discursivamente a enfrentar al pensamiento crítico latinoamericano y a resolver las restricciones económicas derivadas de una creciente intervención estatal, y de una desacertada política de industrialización. Contextualmente al debilitamiento de la influencia de las contribuciones propiamente latinoamericanas, ganaron peso, tanto en el plano académico como en el político, las teorías que enfatizaban la eficiencia asignativa del mercado para proponer nuevas explicaciones y estrategias de desarrollo.

Fue en este marco, caracterizado por el nuevo contexto globalizador y neoliberal, en el que, a lo largo de 1980, la Cepal llevó adelante un proceso de revisión y replanteo de sus ideas, no solo con el fin de examinar las eventuales limitaciones contenidas en su análisis original y de adaptarlas a la nueva realidad, sino también con el propósito de ofrecer una alternativa al relato neoclásico –ahora– dominante, traducido en los «diez puntos» del Consenso de Washington (Williamson, 1990). Se trata, sin embargo, de una etapa «defensiva», dado que la Cepal había quedado estigmatizada como promotora de las ideas intervencionistas que derivaron en la crisis económica de la región (Sztulwark, 2005).

Los autores articulados con la institución fueron elaborando diversos trabajos que procuraban reflexionar sobre las restricciones contenidas en el planteo estructuralista inicial. Aunque gran parte de ese proceso se enfocó en el análisis (y revisión) de las dimensiones económicas no supuso, de todos modos, una completa desatención al Estado y a sus mecanismos de implicación desplegados bajo la ISI. En relación con ello, gran parte de la crítica teórica y empírica referente a la intervención del Estado bajo la estrategia industrializadora se centró en señalar diversos excesos, tales como la burocratización, la

ineficiencia, la inadecuada asignación de recursos (Cepal, 1990) y la sobrevaloración del proteccionismo estatal que, en la práctica, adquirió un carácter «frívolo» (Fajnzylber, 1983) y desvirtuó el funcionamiento de las economías latinoamericanas. También se advirtió sobre la poca consideración analítica otorgada a los instrumentos de política económica para lograr los objetivos buscados (Bitar, 1988; Fishlow, 1987; Rosales, 1988).

De todas maneras, más allá de estas referencias críticas, el enfoque neo-estructuralista no desestimó en su discurso la intervención estatal, sino que la incorporó «estratégicamente» para la promoción del desarrollo, inicialmente bajo el paradigma de la «transformación productiva con equidad» (Cepal, 1990). Mediante un proceso de redefiniciones teóricas y políticas que insistían en que aquella intervención debería ser «distinta» a la desplegada bajo el estímulo a la ISI, la concepción de Estado predominante pasaría a ser la de un Estado «eficiente» (Rosales, 1988) y «subsidiario» (Cepal, 1990; Faletto, 1996). Concretamente, a partir de la notable influencia de los trabajos de Fajnzylber (1990), al Estado se le asignarían las «dos tareas cruciales» de superar las carencias acumuladas en los ámbitos de la equidad y la competitividad internacional, sobre un patrón de intervención que indudablemente debería someterse a una amplia «concertación estratégica» entre las distintas fuerzas representativas de la sociedad (Cepal, 1990).

Es decir que, no obstante las ambiciosas tareas que se le asignaban al Estado, asociadas a resolver las persistentes e inalteradas inequidades productivas y sociales, el discurso que predominó fue el de un Estado del cual no se requiere una intervención amplia o extensa (Bitar, 1988), sino que sea concretamente «auto-limitada» y «simplificada», y que se desenvuelva en una dinámica de sinergias y colaboración con los actores privados (Cepal, 1990). Desde esta perspectiva, la intervención del Estado es importante siempre y cuando esté orientada a estimular aquellas actividades que no resultan de interés o beneficio de los actores privados y en tanto no sea excesivamente amplia, y permita cumplir con los objetivos para los cuales se le interpela. Concretamente, a los fines de superar las restricciones experimentadas bajo la ISI, las políticas a implementar para la «transformación productiva con equidad» deben ser sectorialmente «selectivas» y orientarse a lograr una inserción externa sofisticada, basada en la industrialización orientada al conocimiento y la innovación (Cepal, 1990).

En rigor, en dicho planteo se observa un cambio importante respecto el período Cepalino inicial, en tanto aquel énfasis prebischiano sobre la necesidad de construir abordajes teóricos propios para la comprensión de los desafíos latinoamericanos (Prebisch, 1951) va perdiendo fuerza ante el arribo de diferentes teorías generadas en los países centrales, que irán ganando peso en el escenario latinoamericano en general (Pinto, 1987) y en el argumento Cepalino en particular (Fernández, 2010). Ello queda en evidencia en los renovados discursos de la época: i) que argumentan la necesidad de garantizar

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

la «desburocratización» y la «eficiencia» del Estado; ii) que promueven abordajes de intervención sistémicos, integrales y cooperativos; y iii) que revalorizan las políticas descentralizadoras, entendidas como prácticas participativas y democratizantes de la sociedad civil (Bitar, 1988; Cepal, 1990).

El modo de entender la intervención del Estado queda, entonces, estrechamente asociado con el paradigma, que devino dominante bajo el neo-estructuralismo, relacionado con la importancia de promover la competitividad sistémica. Dicho discurso revaloriza las dinámicas de las redes para la promoción del desarrollo, sobre un marco analítico que reemplaza el anterior binomio «mercado y Estado», propio del estructuralismo, por una nueva matriz teórica que destaca los mecanismos de interacción virtuosos que deben desplegarse en el marco de la tríada «mercado, Estado y sociedad».

Al mismo tiempo y en sintonía con el discurso que se posicionó de manera dominante a escala global, el Estado queda integrado dentro de una perspectiva sistémica de competitividad (Cepal, 1990; Esser, Wolfgang, Messner y Jörg, 1996) que, al tiempo que observa críticamente la posibilidad de resolver los procesos a través del mercado, relativiza y redefine el papel de las jerarquías que dominaron bajo el «proteccionismo frívolo» de la posguerra (Fajnzylber, 1990). Dicho discurso reivindica centralmente el papel de las «redes», convertidas en elementos estructurantes de esa nueva competitividad, a partir del desarrollo colectivo de aprendizajes e innovaciones mediante interacciones sistémicas e integrales. El Estado es entonces incorporado como estimulador y promotor de diversos mecanismos de cooperación público-privada, sobre los cuales esas redes debían ser construidas y los aprendizajes desarrollados (Fajnzylber, 1990; Sunkel y Zuleta, 1990).

Ahora bien, este abordaje inicial del rol del Estado para el desarrollo, que representó una visión renovada de su intervención bajo el neo-estructuralismo, fue demostrando ciertos cambios en las décadas posteriores de producción Cepalina. Es decir que, al igual que el estructuralismo, el período neo-estructuralista también da cuenta de ciertos cambios en el modo en cómo se refiere al Estado y cómo entiende su intervención para el desarrollo. Ello se advierte con mayor claridad al tener presente los procesos políticos que tuvieron lugar en América Latina desde 1990 en adelante. Así, a aquel abordaje crítico y «desconfiado» del Estado que se presentó en sintonía con los discursos neoclásicos y las políticas de desregulación y achicamiento del Estado, promovidas por el Consenso de Washington, sobrevino posteriormente un período caracterizado por una postura más optimista y permisiva de la intervención estatal, que será contextual al auge de los gobiernos «neo-desarrollistas» que se posicionaron con notable relevancia en la región y que situaron a los Estados, al menos discursivamente, como actores centrales para el impulso de las estrategias de desarrollo.

Este cambio identificado en el abordaje del Estado bajo el neo-estructuralismo encuentra su manifestación en una postura más optimista y permisiva de su intervención, que

ya no exigirá un patrón de acción «simplificado» y «auto-limitado», sino que reconoce la conveniencia de su acción en distintas áreas de la economía (Cepal, 2010, 2012, 2014). Al respecto, la anterior concepción subsidiaria será reemplazada por un enfoque que no sólo propone la activa participación del Estado para garantizar los entornos macroeconómicos adecuados para el desenvolvimiento de la actividad privada, sino que también asume un rol central en la promoción de: i) la convergencia productiva, a través de políticas públicas orientadas al desarrollo industrial, la innovación tecnológica, el financiamiento a los sectores menos productivos y el fomento a la pequeña y mediana empresa; ii) la mejora de las condiciones de empleo, a través del establecimiento de salarios mínimos y acuerdos laborales, la protección de los trabajadores que se desempeñan en el sector informal de la economía y la implementación de garantías de protección social; y iii) el cierre de las brechas sociales, mediante incrementos sostenidos del gasto social y sistemas de transferencia de ingresos que tengan un efecto redistributivo, a partir de garantizar el acceso a la educación y salud, entendidos como derechos universales (Cepal, 2010, 2012). Desde esta nueva perspectiva en su implicación para el desarrollo, el Estado asume un rol fundamental en la redistribución del ingreso y en el aseguramiento de un nivel de vida aceptable para la población latinoamericana.

De todas maneras, estas nuevas referencias coexistirán con el predominio de un abordaje estatal que continúa situándolo como un actor más dentro de la triada «mercado, sociedad y Estado». Es decir que, si bien se observan aquellos cambios que dan cuenta del abandono de una postura subsidiaria y eficiente hacia una que justifica la importancia de la intervención estatal mediante el gasto público para cerrar «brechas» económicas y sociales, su acción se comprende en el marco de «concertaciones estratégicas» y «pactos» entre los actores públicos y privados (Cepal, 2010, 2012, 2014). De esta manera, persistirá un abordaje que entiende que es a través de la conformación de una plataforma mínima de acuerdos como el Estado debería integrar a los diversos sectores y agentes para promover comportamientos sinérgicos para la promoción del desarrollo (Cepal, 2012).

En consecuencia, este modo de entender el Estado como promotor del «cooperativismo público-privado» para el desarrollo de aprendizajes que operen sobre la brecha tecnológica (que terminó impregnando en una propuesta neo-estructuralista crecientemente influida por el evolucionismo y el institucionalismo), erradicó un elemento fundamental que había comenzado a emerger bajo la progresiva evolución del estructuralismo: el papel del poder y la dominación, y el reconocimiento, a partir de ello, de las lógicas conflictuales que operan al interior de la periferia. Es decir que, el neo-estructuralismo en general, al presentar su nuevo discurso asociado a la promoción del desarrollo mediante la construcción de redes horizontales en las que interactúan cooperativamente Estado, mercado y sociedad, no sólo diluyó la anterior centralidad que el estructuralismo original depositó en el Estado como promotor

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

de las transformaciones requeridas desde una perspectiva de «verticalidad», sino que también hizo a un lado aquellas importantes contribuciones que comenzaron a emerger hacia 1960 y 1970, relacionadas con las dinámicas sociopolíticas, conflictuales y contradictorias, que actuaban restringiendo las transformaciones requeridas para el proceso de desarrollo y explicaban, en parte, los condicionamientos que recaían sobre los Estados para dar respuestas a aquellas restricciones.

En ese sentido, la propuesta Cepalina neo-estructuralista no solo minimiza el rol que asumen los Estados en la explicación de la configuración de las economías capitalistas y en conservación de dinámicas que, lejos de superar los factores que actúan reproduciendo aquel posicionamiento dependiente, terminan por recrearlo, sino que, al mismo tiempo, omite las dinámicas contradictorias y conflictuales que conforman el sistema capitalista, y el modo en cómo estas se expresan tensionadamente en la periferia. Como resultado de ello, los requerimientos para la transformación de la estructura productiva latinoamericana parecieran provenir de una dinámica interactiva, colaboracionista y no conflictual, sin problematizar la divergencia y tensión entre los intereses de los actores (externos e internos) presentes en el escenario latinoamericano, cuestión que supo discutirse con notable centralidad en los debates latinoamericanos de las décadas anteriores.

Reflexiones finales

El tratamiento y las referencias al Estado fueron experimentando notables cambios a lo largo de los años de producción teórica de la Cepal. En ese sentido, se diferenciaron tres períodos analíticos que complementan la tradicional periodización institucional definidos en términos de estructuralismo y neo-estructuralismo.

En primer lugar, durante el contexto de creación de la Cepal y bajo el predominio de una matriz analítica esencialmente economicista, a lo largo de la década de 1950, el Estado asume un rol central como direccionador de las estrategias industrializadoras que tienen por fin, concretamente, transformar las dinámicas de acumulación de la periferia latinoamericana. Al respecto, se pudo analizar que esa centralidad, basada en una concepción que revaloriza su neutralidad y racionalidad para la toma de decisiones emerge, igualmente, de manera desproblematizada, en el sentido de que el Estado es invocado como un actor *ad hoc*, supuestamente dotado con las capacidades requeridas para llevar adelante el proyecto de planificación y ejecución de la ISI.

De todas maneras, si bien la ISI se fue desplegando en diversos países de la región, lo cierto es que las características que asumió la industrialización latinoamericana no permitieron resolver las desigualdades estructurales, sino que, en realidad, las reafirmaron y complejizaron. Este reconocimiento de que la ISI traía aparejados nuevos problemas, dio lugar al segundo contexto de producción Cepalino, que aquí denominamos «estructuralismo

tardío» y que se caracterizó por la emergencia de nuevos estudios que revalorizaban la matriz sociopolítica de actores e intereses que operaba en la región, en estrecha vinculación con los actores dominantes de las economías centrales. Sobre esta complejización del entendimiento de la condición periférica latinoamericana, el Estado aparecía cumpliendo un rol en gran medida funcional a las restricciones experimentadas tanto en el plano de la acumulación como en el político, que imposibilitaban viabilizar la ISI como estrategia de desarrollo.

El tercer período analizado es el neo-estructuralista, que emergió (al menos discursivamente) como una revisión y actualización del pensamiento estructuralista original, frente a su advertida caducidad para operar ante los desafíos que impone el capitalismo global. En el marco de esta renovada propuesta, y en sintonía con el nuevo discurso hegemónico que devino dominante (también) en América Latina, el Estado fue perdiendo centralidad y pasó a ser abordado como un actor más dentro de la lógica cooperativa-colaboracionista desde la cual se piensan las estrategias de desarrollo. Así, no obstante las contribuciones recientes de la Cepal que procuran revalorizar la intervención del Estado como garante de la reducción de las desigualdades económicas y sociales, lo cierto es que, a diferencia del estructuralismo original, el Estado ya no adopta una centralidad indiscutida como actor promotor y ejecutor de la transformación productiva, sino que, por el contrario, queda inserto en una red de actores públicos y privados, a los cuales se los sitúa en un plano de interacción horizontal, sinérgico y virtuoso para el desarrollo.

Ahora bien, argumentamos que este tránsito, que pasa de una «mayor» centralidad del Estado a su progresiva dilución, terminó desactivando la consideración de la dimensión conflictual y contradictoria del capitalismo, y las modalidades que la misma adopta en la periferia, elementos estos que habían comenzado a emerger en los estudios de la década de 1960 y que complementaban el entendimiento de la condición periférica y dependiente de América Latina.

Por su parte, el desplazamiento de estas contribuciones se constituye en un elemento central para reflexionar acerca de las restricciones analíticas que están contenidas en estas modalidades que son propuestas para problematizar el desarrollo de la periferia en la actualidad. Al respecto, el análisis histórico permite corroborar –tal como oportunamente lo advirtieron los estructuralistas (Cepal, 1951)– que el libre juego de las fuerzas de mercado no solo no habilitó el desarrollo de América Latina, sino que, además, permite deducir que una estrategia tendiente a modificar dicho patrón de acumulación periférico, históricamente consolidado, difícilmente provendrá de dinámicas sinérgicas, colaborativas y no conflictuales.

Partir del reconocimiento de que el sistema capitalista opera mediante lógicas jerárquicas, desigualadoras y concentradoras que son al mismo tiempo contradictorias y conflictuales, es un elemento fundamental para situar al Estado como un actor central en el

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

plano de una estrategia que procura, justamente, alterar las características que asumieron las estructuras productivas periféricas, a los fines de cualificarlas y avanzar en la construcción de un patrón de acumulación más inclusivo. Por ese motivo, en contraposición al discurso que devino dominante en la Cepal hacia 1990, la problematización actual del desarrollo latinoamericano nos demanda recuperar no sólo aquel importante legado de los autores estructuralistas que situaba al Estado como «sujeto histórico del desarrollo», sino también aquellas contribuciones posteriores que emergieron bajo el «estructuralismo tardío», que señalaban, ya por entonces, la importancia de atender: el escenario sociopolítico latinoamericano, el rol que juegan las clases dominantes y los actores subalternos en la periferia, y el modo en cómo los Estados se convierten en actores centrales; ello para explicar tanto las características que asumen las estructuras productivas periféricas como las posibilidades de desarrollo de los países.

De todas maneras, no es suficiente recuperar aquel legado. Es necesario reconocer, además, que el sistema capitalista se ha modificado notablemente desde entonces, por lo que un llamamiento al Estado y a su acción interventora para el desarrollo requiere identificar las características que operan bajo el capitalismo en el contexto actual y las particularidades que asumen las periferias actualmente; al tiempo que también es necesario repensar los tradicionales mecanismos de estructuración e implicación estatal en América Latina a los fines de poder dar respuesta a las necesidades estructurales y a los desafíos actuales que una estrategia de desarrollo implica. En otras palabras, la problematización del Estado para el desarrollo latinoamericano demanda ser recreada bajo un escenario global complejo, atravesado por profundas transformaciones en el capitalismo en relación con las formas de acumulación y regulación, y de redefiniciones en los mecanismos de inserción de la(s) periferia(s) bajo un mapa geoeconómico y geopolítico multipolar. Esto nos interpela acerca de la necesidad de precisar qué Estados son requeridos, bajo qué estructuras y formas de intervención, para transformar las estructuras productivas que persisten heterogéneas y dependientes, en un mapa donde los procesos de conflictividad y dominación internos y externos aparecerán de manera crecientemente ineludible.

Referencias bibliográficas

Baran, Paul (1957). *La economía política del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bielschowsky, Ricardo (1998). «Evolución de las ideas de Cepal». *Revista de La Cepa*l, Número Extraordinario, pp.21-46, Santiago de Chile.

Bielschowsky, Ricardo (2009). «Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo». *Revista de La Cepal*, nº 97, pp. 173–194, Santiago de Chile.

Bitar, Sergio (1988). «Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina». *Revista de La Cepa*l, nº 34, pp.45-64, Santiago de Chile.

Boron, Atilio (2008). «Teoría(s) de la dependencia». *Realidad Económica*, nº 238, Iade, pp. 20-43, Buenos Aires.

Cardoso, Fernando Henrique (1975). «La cuestión del Estado en Brasil». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 37, nº 3, pp. 603–630, Ciudad de México.

Cardoso, Fernando Henrique (1977). «La originalidad de la copia: la Cepal y la idea de desarrollo». *Revista de La Cepal*. Segundo semestre, pp. 7-40, Santiago de Chile.

Cardoso, Fernando Henrique (1985). *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Cardoso, Fernando Henrique y **Enzo Faletto** (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Cardoso, Fernando Henrique y **Enzo Faletto** (1977). «Post scriptum a Dependencia y Desarrollo en América Latina». *Desarrollo Económico*, vol.17, nº 66, pp. 273–299, Buenos Aires.

Castells, Manuel (1990). *The network society.* Cambridge, Blackwell.

Cepal (1951). *Estudio económico de América Latina.* Nueva York, Naciones Unidas.

Cepal (1953). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Río de Janeiro, Naciones Unidas.

Cepal (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano.* Nueva York, Naciones Unidas.

Cepal (1955). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico.* Ciudad de México, Naciones Unidas.

Cepal (1963). *El desarrollo social de América Latina en la posguerra.* Mar del Plata, Ediciones Solar.

Cepal (1990). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Cepal (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Cepal (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Cepal (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

De Almeida, José Elesbão (2011). «Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal». *Cadernos Do Desenvolvimento*, vol. 6, nº 8, pp. 417-438, Rio de Janeiro.

Dos Santos, Theotonio (1969). «The crisis of development theory and the problems of dependence in Latin America» en H. Bernstein, ed., *Underdevelopment and development*. Harmondsworth, Penguin.

Dos Santos, Theotonio (1970). «The structure of dependence». *American Economic Review*, vol. 60 nº 2, pp. 231–236, Nashville.

Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y **Jörg Meyer-Stamer** (1996). «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política». *Revista de La Cepal,* nº 59, pp.29-52, Santiago de Chile.

Fajnzylber, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, Editorial Nueva Imagen.

Fajnzylber, Fernando (1990). *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile, Cepal, Ed. Naciones Unidas.

Faletto, Enzo (1996). «La Cepal y la sociología del desarrollo». *Revista de La Cepal*, nº 58, pp. 191-204, Santiago de Chile.

Fernández, Víctor Ramiro (2010). «Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?» en V. R. Fernández y C. Brandão, ed., *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Fishlow, Albert (1987). «El estado de la ciencia económica en América Latina». *Investigación Económica,* nº 181, pp. 293–330, Ciudad de México.

Frank, André Gunder (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Furtado, Celso (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Río de Janeiro, Fondo de Cultura.

Furtado, Celso (1965). «Obstáculos políticos para el desarrollo económico del Brasil». *Desarrollo Económico*, vol. 4, nº 16, pp. 373-389, Buenos Aires.

Furtado, Celso (1966). «Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista)». *Desarrollo Económico*, vol. 6, nº 22/23, pp.191-225, Buenos Aires.

Graciarena, Jorge (1976). «Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa». *Revista de La Cepal*, primer semestre de 1976, pp.173-194, Santiago de Chile.

Guillén Romo, Héctor (2007). «De la orden Cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina». *Comercio Exterior*, vol. 57, nº 4, pp. 295–313, Ciudad de México.

Gurrieri, Adolfo (1987). «Vigencia del Estado planificador en la crisis actual». *Revista de La Cepal,* nº 31, pp. 201-218, Santiago de Chile.

Harvey, David (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid, Akal.

Hirschman, Albert (1968). «La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina». *El Trimestre Económico*, vol. 35, nº 140(4), pp. 625-658, Ciudad de México.

Jessop, Bob (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, Los libros de la catarata.

Kaplan, Marcos (1969). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Kay, Cristobal (1991). «Teorías latinoamericanas del desarrollo». *Nueva Sociedad*, nº 113, pp. 101–113, Buenos Aires.

Lechner, Norbert (1977). «La crisis del Estado en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, nº 2, pp. 389–426, Ciudad de México.

Marini, Ruy Mauro (1972). *Dialéctica de la dependencia*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos (Ceso).

Marini, Ruy Mauro (1994). «La crisis del desarrollismo» en R. M. Marini y M. Millán, ed., *La teoría social latinoamericana*. Ciudad de México, Ediciones El Caballito.

Medina Echavarría, José (1963). *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Mar del Plata, Naciones Unidas.

O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo.* Buenos Aires, Prometeo.

O'Donnell, Guillermo (1978). «Apuntes para una teoría del Estado». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, nº 4, Ciudad de México.

Ormaechea, Emilia (2018). «Estado y desarrollo en la producción temprana de Raúl Prebisch en la Cepal (1949-1963): elementos para comprender los cambios en sus referencias a la intervención estatal». Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral.

Ormaechea, Emilia y **Víctor Ramiro** (2017). «Consideraciones sobre el cambio de percepción de Raúl Prebisch en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo latinoamericano (1949-1963)». *Papeles del Centro de Investigación*, nº 18, pp. 121-144, Santa Fe.

Oszlak, Oscar (1978). «Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio». Estudios Cedes, vol. 1, nº 3, Buenos Aires.

Palma, Gabriel (1978). «Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?» *World Development,* vol.6, pp. 881–924.

Palma, Gabriel (1987). «Dependencia y desarrollo: una visión crítica» en *La teoría de la dependencia, una revaluación crítica*. México, Fondo de Cultura Económica.

Pinto, Aníbal (1965). «Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano». *El Trimestre Económico*, vol. XXXII, pp.3-69, Ciudad de México.

Pinto, Aníbal (1970). «Naturaleza e implicaciones de la «heterogeneidad estructural» de la América Latina». *El Trimestre Económico,* vol.37, nº 145(1), pp. 83-100, Ciudad de México.

Pinto, Aníbal (1973). «Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina». Ilpes - Cepal, pp.104-140, Santiago de Chile.

Pinto, Aníbal (1976). «Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina». *Revista de La Cepal,* primer semestre, pp. 97-128, Santiago de Chile.

Pinto, Aníbal (1987). «La ofensiva contra el Estado-económico». *Estudios Cieplan*, nº 21, pp. 117-127, Santiago de Chile.

Pollock, David, Daniel Kerner y **Joseph Love** (2001). «Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la Cepal». *Tendencias,* vol. 6, nº 1, pp. 141–171, Colombia.

Prebisch, Raúl (1949). «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas». *Desarrollo Económico*, vol. 26, nº 103, pp. 479-502. Buenos Aires.

Prebisch, Raúl (1951). «Informe del secretario ejecutivo a la Comisión Económica para América Latina en su Cuarto Período de Sesiones sobre la marcha de los trabajos», en Cepal (Ed.), *Informe sobre el Cuarto Período de Sesiones*, 28 de mayo al 6 de junio de 1951. México, Naciones Unidas.

Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Cepal, Décimo Período de Sesiones, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Prebisch, Raúl (1971). «Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina» en Cepal (Ed.), Cepal. *Decimocuarto Período de Sesiones*. Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Prebisch, Raúl (1976). «Crítica al capitalismo periférico». *Revista de La Cepal*, primer semestre, pp.7-74, Santiago de Chile.

Prebisch, Raúl (1978). «Estructura socioeconómica y crisis del sistema». *Revista de La Cepal*, segundo semestre, pp.167-264, Santiago de Chile.

Prebisch, Raúl (1980). «Hacia una teoría de la transformación». *Revista de La Cepal*, nº 96, pp. 27-61, Santiago de Chile.

Quijano, Aníbal (1968). «Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica». *Revista Mexicana de Sociología*, año 30, vol. XXX, nº 3, pp. 525-570, Ciudad de México.

Rodríguez, Octavio (2001). «Fundamentos del estructuralismo latinoamericano». *Comercio Exterior*, pp.100-112, Ciudad de México.

Rodríguez, Octavio(2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México, Siglo XXI.

Rosales, Osvaldo (1988). «Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano». *Revista de La Cepal,* nº 34, pp. 19–36, Santiago de Chile.

Sunkel, Osvaldo (1967). «Política nacional de desarrollo y dependencia externa». *Estudios Internacionales*, vol. 1, nº 1, pp. 43-75, Santiago de Chile.

Sunkel, Osvaldo (1970). «Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante». *Eure,* vol. 1, nº 1, pp. 13-49, Santiago de Chile.

Sunkel, Osvaldo (1971). «Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina». *El Trimestre Económico*, vol. 38, nº150(2), pp. 571-628, Ciudad de México.

Sunkel, Osvaldo y **Gustavo Zuleta** (1990). «Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa». *Revista de La Cepal*, nº 42, pp. 35-54, Santiago de Chile.

Sztulwark, Sebastián (2005). *El estructuralismo latinoamericano.* Buenos Aires, Prometeo, Universidad Nacional General Sarmiento.

Toye, John (1987). *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Economics.* Oxford, Brasil, Blackwell.

Vernengo, Matías (2006). «Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect». *Review of Radical Political Economics*, nº 38, pp. 551-568.

Williamson, John (1990). «What Washington Means by Policy Reform» en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics.

Wolfe, Marshall (1976). «Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?» *Revista de La Cepal*, primer semestre, pp.129-174, Santiago de Chile.

RECIBIDO: SEPTIEMBRE 2018
ACEPTADO: DICIEMBRE 2018

Distribución del ingreso, desigualdad y bienestar económico El caso venezolano (2005-2014)*

Jesús Manuel Vallez **

pp. 25-47

Resumen

El debate sobre la distribución del ingreso ocupó un lugar muy importante en la opinión pública venezolana durante los últimos años. Aun así, fueron muy pocos los estudios científicos relacionados al tema, limitados fundamentalmente por las fuentes de información disponibles. El presente artículo consiste en un análisis de la distribución del ingreso por hogares durante 2005-2014, periodo caracterizado por considerables vaivenes en los ingresos nacionales. De manera complementaria, se procedió a examinar y comparar una serie de índices utilizados para cuantificar la desigualdad económica (Gini, Kuznets, Atkinson y Entropía), con miras a apreciar la realidad social expresada por esta distribución. Por último, se analizó una serie de medidas destinadas a cuantificar el bienestar de la sociedad venezolana durantes estos años.

Palabras clave

Distribución del ingreso / Desigualdad económica / Bienestar económico / Venezuela

Abstract

Income distribution discussion had a very important place in the Venezuelan public opinion during last years. However, there were few scientific studies related to the subject. This article consists of household income distribution analysis during 2005-2014, a period with quite changes in the national incomes' evolution. Furthermore, it was proceeded to review some indexes used to measure economic inequality and to know social reality related to the distribution (Gini, Kuznets, Atkinson, Entropy). Finally, it was analyzing some measures to quantify Venezuelan society welfare during these years.

Key words

Income Distribution / Economic Inequality / Economic Welfare / Venezuela

* Este artículo es una versión adaptada y modificada del Trabajo de Grado de Maestría titulado «La distribución familiar del ingreso en Venezuela (2005-2014): Un estudio con base en la Encuesta de Hogares por Muestreo», elaborado por el autor y dirigido por el doctor Asdrúbal Baptista, siendo acreedor de la Mención Excelente por parte del jurado evaluador.

** Investigador independiente. Ingeniero Mecánico (UCV), Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo, mención Planificación Global (Cendes-UCV).
Correo-e: jvallez91@gmail.com

Introducción

Pensar el desarrollo es pensar la forma como evoluciona la sociedad humana. Pero dicho ejercicio, dicho proceso de razonamiento, no puede hacerse en abstracto. La especie humana organiza y reproduce su vida en un proceso que toma la forma de metabolismo social, en el que se materializa una unidad entre los procesos de producción y el consumo social (Iñigo Carrera, 2009). De manera que el pensamiento sobre el desarrollo no puede aislarse de estos elementos fundamentales.

En el marco de los aportes científicos dispuestos a dar cuenta de las determinaciones de la unidad entre producción y consumo social, se presenta históricamente un enfoque que resalta el estudio de la distribución del ingreso como factor clave en el entendimiento de dicha relación. Esta corriente tiene como precursor al intelectual inglés David Ricardo. ¿Cómo se distribuye lo producido entre quienes componen la sociedad? fue la pregunta que ocupó la razón científica de Ricardo a inicios del siglo XVIII. De la misma manera, científicos como Corrado Gini, Simón Kuznetz, Jan Tinbergen y Anthony Atkinson (entre muchos otros) hicieron considerables esfuerzos por pensar el tema del desarrollo desde esta perspectiva.

Siguiendo este eje de análisis, se entiende que el proceso de desarrollo de la sociedad humana en su conjunto, aun cuando es de contenido mundial, presenta formas nacionales particulares. Y es en este punto donde surge la preocupación por Venezuela: ¿Cómo se distribuyen los ingresos en la sociedad venezolana? ¿Qué expresa dicha distribución en su proceso de desarrollo?

En el presente artículo se realizará un diagnóstico de la distribución del ingreso en Venezuela entre 2005-2014, periodo caracterizado por considerables vaivenes en los ingresos nacionales y en el que se desencadenaron acalorados debates en la opinión pública relacionados con la efectividad de las políticas distributivas direccionadas desde el Estado.

De manera complementaria, se procederá a analizar una serie de índices que intentan cuantificar la desigualdad económica (coeficiente de Gini, indicie de Kuznets, índice de Atkinson e índice de Theil), con miras a apreciar la realidad social expresada por esta distribución. Por último, se profundizará sobre un conjunto de medidas planteadas para cuantificar el bienestar de la sociedad en su conjunto, lo que permitirá tener, desde el ya mencionado enfoque, una apreciación general del proceso de desarrollo de la sociedad venezolana en estos años.

De la distribución factorial a la distribución personal del ingreso

La discusión sobre la distribución del ingreso ha ocupado desde hace siglos un lugar destacado entre los más reconocidos intelectuales de la economía política (Baptista, 1980). Ello puede confirmarse al revisar la expresión del economista clásico David Ricardo

(2003:5): «Determinar las leyes que regulan la distribución es el principal problema de la economía política».

En el contexto de los estudios para el desarrollo, diferentes autores han abordado la alta concentración de los ingresos como un problema, ya sea como causa o como consecuencia, de los procesos de desarrollo económico. Uno de los estudiosos de este tema señala que: «la distribución considerablemente desigual del ingreso no permite la nivelación progresiva de los índices de productividad de los diferentes sectores de la economía, lo que constituye un hecho concomitante del desarrollo económico» (Maza Zavala, 1974:304). Mientras tanto, para otros, como Kuznets(1955), la concentración o desconcentración de los ingresos es una variable dependiente del crecimiento económico alcanzado, de forma que, una vez logrado cierto nivel de crecimiento, la desigualdad tendería progresivamente a disminuir, siguiendo el comportamiento de una U invertida.

Como bien explican Adelman y Robinson (1989), existen variadas maneras de abordar el análisis de la distribución del ingreso, de acuerdo con la forma como se divide la sociedad para su estudio, ya sea entre factores productivos, estratos sociales, o regiones. Broffenbrenner (1971) aclara que tradicionalmente los expertos se han enfocado en dos aristas: en primer lugar, en el estudio de la distribución factorial o funcional del ingreso, esto es, en la división de los ingresos entre factores productivos (trabajo, capital y tierra); y, de forma secundaria, en el estudio de la distribución personal o familiar del ingreso.

Diferentes autores, como Tinbergen (1970); Atkinson (1995); Urdaneta de Ferrán (1996), han señalado la trascendencia, relativamente reciente, de la distribución personal o familiar del ingreso, la cual generalmente había ocupado un lugar secundario en relación con los estudios factoriales.

Atkinson (1995) señala algunas razones que justifican los estudios de distribución personal o familiar, en detrimento o como complemento de los análisis de distribución factorial. Dentro de ellas las más importantes son las siguientes:

- *Heterogeneidad de los ingresos*. Según el autor, las desigualdades entre clases han ido evolucionando en forma creciente, lo que hace fundamental considerarlas en los estudios de distribución. De esta manera, generalmente dentro del factor trabajo, se puede contrastar la existencia de, en un extremo, un grupo de individuos con alta calificación, quienes cuentan con remuneraciones elevadas y, en el otro, un grupo de trabajadores subempleados cuyo salario apenas permite reproducir sus condiciones materiales de vida.
- *Diversidad de fuentes.* En la actualidad, los ingresos de algunos individuos pueden provenir de diversas fuentes; es el caso, por ejemplo, de aquellos individuos que, además de vender su fuerza de trabajo, perciben ingresos por concepto de propiedad o rentas.

- *Impacto de la intervención del Estado.* La intervención estatal tiene, naturalmente, incidencia en la forma como se distribuyen los ingresos. De esta manera, una parte de los ingresos correspondientes a la propiedad financia el gasto público, vía contribuciones fiscales. Dicho gasto puede considerarse, en parte, transferencias indirectas adicionales al grupo de los asalariados en forma de educación, salud, seguridad social, entre otras.

Al abordar este tema se debe tener en cuenta que «lo que diferencia el problema de la distribución del ingreso de otros problemas económicos es su carácter estrictamente cuantitativo. La medición es el meollo del problema» (Urdaneta de Ferrán, 1977:11). La importancia que para la planificación global estatal tiene este asunto es retratado, en forma general, por Urdaneta de Ferrán, quien precisa:

> Es indiscutible que no se puede lograr en una comunidad que aspira al pleno empleo, una estabilización de precios, sin integrar la política distributiva a la política económica general. Y todo esto apunta a la necesidad de hacer estimaciones periódicas de la distribución de ingreso, preparadas por un equipo capaz, como parte de la labor estadística permanente de un país (Urdaneta de Ferrán, 1977:4).

En el caso venezolano existen diferentes fuentes de datos y metodologías para dicha tarea. La fuente de datos por excelencia corresponde a la Encuesta de Hogares por Muestreo, la cual desde 1967 aporta datos referentes a los ingresos laborales. Sin embargo, este instrumento presenta la limitación de no detallar otros tipos de ingreso que permitan palpar el comportamiento de la distribución del ingreso disponible (Fernández Bujanda, Torres, Urdaneta de Ferrán y Vargas, 2010), por lo que los estudios relacionados tienden a dejar de lado una importante proporción de los ingresos nacionales.[1]

Es necesario mencionar, también, la existencia de esfuerzos previos que han intentado subsanar este problema. Al respecto, el investigador Asdrúbal Baptista (2006) realizó cálculos con base en una metodología propia, combinando los datos secundarios de la Encuesta de Hogares por muestreo (EHPM) y los datos proporcionados por el sistema de cuentas nacionales. Esta investigación, sin embargo, presentó como límite el año 2004 y no cuenta con una actualización que permita describir la evolución de la distribución a partir de ese momento, lo que genera un importante vacío para el análisis de los años subsiguientes.

[1] En particular lo referente a las remuneraciones al capital.

Con base en lo anterior, este artículo utilizará la mencionada metodología para actualizar, en la medida en que lo permita la información disponible, el diagnóstico relacionado con la distribución del ingreso por hogares en Venezuela en el período 2005-2014.

Aspectos metodológicos

Unidad de análisis y tipos de ingresos

Como bien señala Gallo (2004), a la hora de realizar estudios de distribución del ingreso se debe empezar por precisar claramente dos elementos fundamentales: la unidad de análisis y el tipo de ingreso a tratar.

La unidad de análisis puede variar según el enfoque adoptado. Para autores como Altimir y Piñera (1982) lo más importante, a la hora de estudiar un sistema económico, es considerar la distribución individual del ingreso. Mientras tanto, para autores como Gallo (2004) lo más conveniente es tomar en cuenta la distribución del ingreso por hogares.

En esta investigación la unidad de análisis corresponde al hogar, en el cual se asume vive uno (unipersonal) o más individuos (multipersonal) que comparten los gastos de consumo (INE, 2017).

Por su parte, en lo que concierne al ingreso, se trabajará con el concepto de ingreso salarial dado por la Encuesta de Hogares por Muestreo y, en forma más amplia, con el concepto de ingreso disponible, dato aportado por el Sistema de Cuentas Nacionales.

El ingreso salarial puede ser definido como la «modalidad de pago propia de los trabajadores dependientes que puede ser complementada con otra forma de pago» (INE, 2017); mientras que el ingreso disponible es el ingreso total que finalmente queda a disposición de la sociedad para sus gastos de consumo (González y Maza Zavala, 1976).[2]

Problemas metodológicos

De forma análoga a lo desarrollado por Baptista (2006) para años anteriores, se pretendió inicialmente trabajar con los datos secundarios de la Ehpm proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con miras a realizar una estimación propia de la distribución de los ingresos salariales. Sin embargo, al asumir dicha tarea se encontraron algunos impedimentos que serán sintetizados a continuación.

En principio, es fundamental precisar que los datos secundarios divulgados por el INE son resultado de un procesamiento previo de la micro data. De manera que, la fijación de las escalas salariales, esto es, de los intervalos de ingresos que sirven de insumo para los estudios de distribución, es un asunto que responde al criterio de la institución. En

[2] El concepto de ingreso disponible incluye lo correspondiente a las remuneraciones salariales y otro tipo de remuneraciones, entre ellas, las remuneraciones al capital.

economías con alta tendencia inflacionaria, como es el caso de la economía venezolana, lo pertinente sería realizar una actualización periódica de las escalas de ingresos acorde con el índice de inflación. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 1, esta actualización solo fue para 2008, con ocasión de la reconversión monetaria efectuada ese año, manteniéndose inalteradas hasta el final del periodo de estudio.

Cuadro 1

Escala de ingresos fijadas por la Encuesta de Hogares por Muestreo

PERIODO INTERVALO	2005-2007 (BS)	2008-2014 (BS.F)
1	HASTA 75.000	HASTA 120
2	75.001 - 100.000	121 - 200
3	100.001 - 150.000	201 - 350
4	150.001 - 200.000	351 - 500
5	200.001 - 350.000	500 - 650
6	350.001 - 500.000	651 - 800
7	500.001 - 650.000	801 - 1.000
8	650.001 - 800.000	1.000 - 1.500
9	800.001 -1.000.000	1.501 - 2.000
10	1.000.001 Y MAS	2.001 Y MAS

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares por Muestreo.

Lo anterior trajo como resultado una persistente tendencia a la acumulación de los perceptores en la última escala de los ingresos salariales, como se muestra en el cuadro 2:

Cuadro 2

Porcentaje de perceptores e ingresos relativos en el último intervalo por año

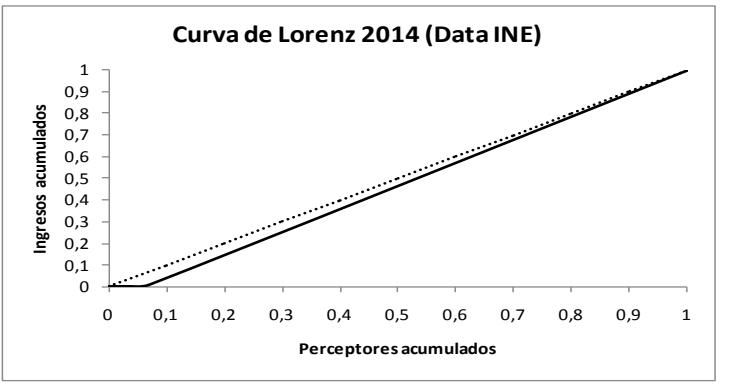
AÑO	PERCEPTORES RELATIVOS	INGRESOS RELATIVOS
2005	25,67%	56,14%
2006	40,65%	69,23%
2007	55,51%	81,05%
2008	35,89%	63,66%
2009	48,14%	74,35%
2010	59,40%	82,18%
2011	70,10%	89,12%
2012	81,52%	94,91%
2013	90,08%	98,00%
2014	93,14%	98,87%

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares por Muestreo.

Es de notarse que para el año 2014 la data procesada por el INE ubicó a más del 93 por ciento de los recipiendarios en la última escala de ingresos, que a su vez abarcaba casi un 99 por ciento del total. De esta manera, al efectuar la construcción de la curva de Lorenz para ese año se obtiene lo siguiente (grafico 1).

Gráfico 1

Curva de Lorenz 2014 según datos secundarios proporcionados por la EHPM



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares por Muestreo.

Como puede observarse, la curva de Lorenz construida con los datos secundarios de la Ehpm da como resultado una línea muy cercana a la línea de igualdad perfecta, lo que a su vez se contradice con los resultados de la estimación de la distribución del ingreso salarial efectuado y presentado oficialmente por el INE. El hecho anterior refleja que la información divulgada por el organismo bajo la modalidad de datos secundarios deja de tener utilidad como insumo para la realización de estimaciones particulares de distribución del ingreso, como sistemáticamente venía realizando Baptista (2006).

Una solución al problema en cuestión consistiría en procesar nuevamente la micro data de la Ehpm, fijando escalas de ingresos que considerasen el contenido inflacionario de la economía venezolana. Sin embargo, ante la imposibilidad de acceder a dicha información se optó por aplicar un procedimiento alternativo.

Metodología para la determinación de la distribución del ingreso salarial

Se procedió a construir una curva de Lorenz base, utilizando la distribución por quintiles estimada y presentada oficialmente por el INE.[3] A dicha curva de referencia se le aplicó el método de Kakwani y Podder (1976), obteniendo –de forma similar a Baptista (2006)– la distribución por deciles, incluyendo el 5 por ciento inferior y superior para cada año.

Metodología para la determinación de la distribución del ingreso disponible

Para la estimación de la distribución del ingreso disponible por hogares se tomó en cuenta la metodología propuesta por Baptista (2006). De esta manera, se consideró la

[3] Por no existir otra alternativa suficientemente confiable, se consideró dicha distribución como base, pese a no conocer los métodos de estimación utilizados por el INE.

distribución del ingreso salarial tomando en cuenta la cifra del total de remuneraciones salariales indicada en el sistema de cuentas nacionales; por su parte, la distribución del ingreso no salarial se asumió de la siguiente manera: un 40 por ciento es repartido entre los estratos de forma similar al ingreso salarial, mientras que el 60 por ciento restante se divide entre el 30 por ciento más rico, según una posición que obedece a su participación relativa dentro del ingreso salarial. Una vez estimado el monto total percibido por cada segmento de población, se procedió nuevamente a aplicar el método de Kakwani y Podder (1976) para modelar el comportamiento general de la distribución.

Análisis de la distribución del ingreso por hogares

Distribución de los ingresos salariales por hogares

Finalmente, se procede a presentar en el cuadro 3 la información correspondiente a la distribución del ingreso salarial por hogares durante el periodo 2005- 2014.

Cuadro 3

Distribución del ingreso salarial por hogares 2005-2014

AÑO	5% más pobre	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	95%	5% más rico
2005	0,33	1,39	4,49	8,66	13,83	20,10	27,64	36,78	48,11	63,05	73,16	26,84
2006	0,51	1,61	4,72	8,88	14,12	20,57	28,47	38,25	50,64	67,36	78,84	21,16
2007	0,50	1,71	5,13	9,64	15,22	21,98	30,10	39,95	52,17	68,21	78,99	21,01
2008	0,54	1,82	5,42	10,12	15,89	22,82	31,09	41,03	53,24	69,11	79,64	20,36
2009	0,90	2,27	5,80	10,27	15,75	22,37	30,39	40,19	52,51	68,95	80,12	19,88
2010	0,50	1,88	5,76	10,80	16,92	24,18	32,72	42,82	55,02	70,52	80,60	19,40
2011	0,64	1,97	5,64	10,43	16,34	23,48	32,06	42,43	55,25	71,88	82,77	17,23
2012	0,63	1,88	5,36	9,95	15,71	22,77	31,38	41,96	55,23	72,67	84,05	15,95
2013	0,25	1,37	4,80	9,47	15,31	22,42	30,98	41,34	54,11	70,65	81,52	18,48
2014	0,65	2,04	5,89	10,87	16,96	24,24	32,90	43,28	55,94	72,19	82,74	17,26

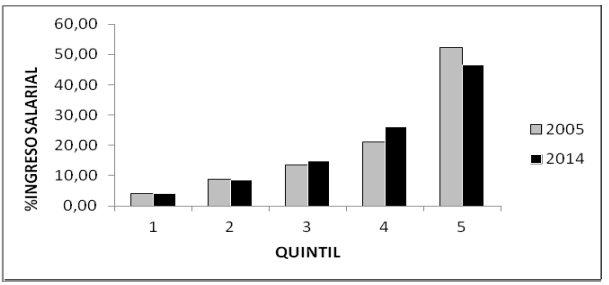
Fuente: elaboración propia con base en Datos INE.

Al analizar la distribución puede notarse que las mayores variaciones se presentan en los extremos. El 5 por ciento de menor ingreso de la población trabajadora pasó de percibir un 0,33 por ciento a un 0,65 por ciento a lo largo del periodo, alcanzando su máximo en el año 2009 y su mínimo en el año 2013. Por su parte, el 5 por ciento más rico vio reducidos considerablemente sus ingresos en términos porcentuales al pasar de 26,84 por ciento a 17,26 por ciento, con un mínimo de 15,95 por ciento en el año 2012.

Abordando el resto de la distribución es posible destacar un aumento porcentual de los ingresos del 20, 40, 60 y 80 por ciento de los hogares, lo cual naturalmente expresa una pérdida de ingresos del quintil más rico en favor del resto:

Gráfico 2

Balance de la distribución del ingreso salarial por quintiles



Fuente: elaboración propia con base en Datos INE.

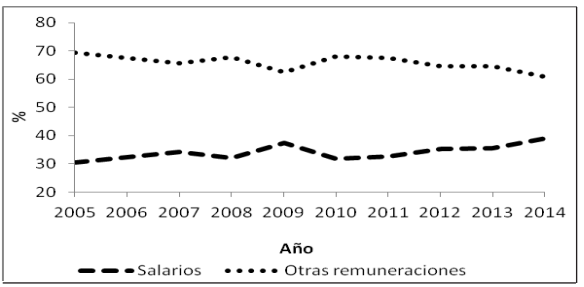
Resulta conveniente recordar que esta distribución no expresa otra cosa que los cambios en el mercado de trabajo durante el periodo de estudio. Así, los datos revelan cómo los sectores de mayores ingresos del mercado laboral (generalmente esto incluye a los trabajadores de mayor preparación y capacitación) fueron progresivamente cediendo sus ingresos en términos porcentuales. Vale destacar que esto no va a beneficiar sustancialmente a los sectores de ingresos más precarios, sino fundamentalmente a los estratos aledaños en la distribución.

Distribución del ingreso disponible por hogares

Un primer elemento a considerar a la hora de estudiar la distribución del ingreso disponible es observar el significado muy disminuido que en la configuración de este tipo de ingreso tienen los ingresos salariales. Es de resaltar que, en todo el periodo de estudio, los ingresos correspondientes al trabajo no alcanzaron a representar un 40 por ciento del ingreso disponible (gráfico 3):

Gráfico 3

Composición del ingreso disponible según tipo de ingresos (2005-2014)



Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

Una vez hecha esta aclaración, se procede a presentar en el cuadro 4 los resultados de la estimación de la distribución del ingreso disponible por hogares.

Cuadro 4

Distribución del ingreso disponible por hogares 2005-2014

AÑO	5% más pobre	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	95%	5% más rico
2005	0,47	0,98	2,39	4,47	7,40	11,42	16,91	24,49	35,36	52,62	66,98	33,02
2006	0,58	1,14	2,58	4,69	7,70	11,89	17,72	25,92	37,98	57,89	74,83	25,17
2007	0,59	1,22	2,88	5,24	8,52	12,98	19,04	27,40	39,42	58,60	74,38	25,62
2008	0,62	1,27	2,97	5,36	8,67	13,17	19,27	27,68	39,77	59,04	74,85	25,15
2009	0,83	1,59	3,41	5,86	9,18	13,66	19,75	28,16	40,33	59,95	76,17	23,83
2010	0,62	1,31	3,14	5,71	9,21	13,91	20,23	28,83	41,03	60,15	75,49	24,51
2011	0,69	1,37	3,11	5,55	8,94	13,58	19,93	28,76	41,60	62,30	78,95	21,05
2012	0,68	1,35	3,05	5,47	8,87	13,55	20,02	29,08	42,37	63,95	80,96	19,04
2013	0,45	1,03	2,70	5,16	8,62	13,36	19,80	28,66	41,36	61,43	77,42	22,58
2014	0,71	1,49	3,50	6,28	10,02	15,01	21,67	30,71	43,49	63,30	78,71	21,29

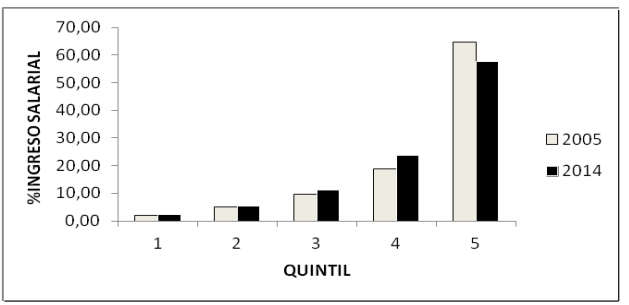
Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

Lo primero a destacar es que los ingresos en términos porcentuales de los sectores más ricos de la población tienden a ser mayores en relación con lo arrojado por la distribución salarial. Era esperable que así fuese, por la incorporación de los ingresos correspondientes al capital, entendiendo que solo una parte minoritaria de los recipiendarios gozan de este tipo de ingresos.

Por su parte, al analizar los sectores medios de la distribución se puede visualizar que efectivamente hay un aumento sostenido de los ingresos en términos relativos del 80 por ciento acumulado de la población, lo que se traduce en una reducción inversamente proporcional de los ingresos del quintil más rico. Vale destacar que son nuevamente los sectores medios-altos de la distribución los principales beneficiarios de esta evolución:

Gráfico 4

Balance de la distribución familiar del ingreso disponible por quintiles



Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

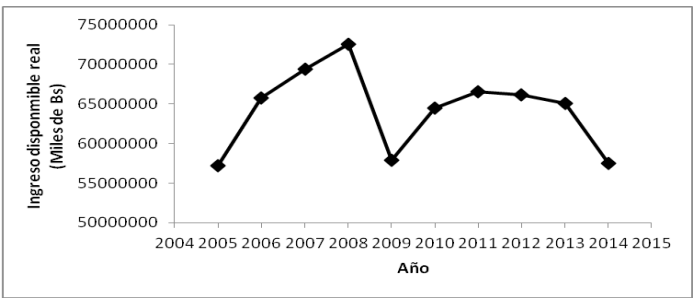
Influencia del índice de precios al consumidor en la distribución del ingreso por hogares

A efectos de palpar el verdadero impacto de las políticas redistributivas durante este periodo, se procederá a analizar la influencia del factor de variación de precios en la distribución del ingreso disponible.

En principio, es conveniente remarcar los considerables vaivenes que durante el periodo de estudio presentó el ingreso disponible total en términos reales:

Gráfico 5

Evolución del ingreso disponible real (2005-2014)



Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

Destaca que el periodo está caracterizado por iniciar con una tendencia al crecimiento del ingreso disponible real, que concretamente empieza en 2003 con el aumento del precio internacional del petróleo. En el año 2009, se manifiestan los efectos de la crisis mundial que estalló en 2008 produciéndose una caída en el nivel de ingresos. A partir de allí, la variable en cuestión empieza a recuperarse, hasta el año 2011, luego de lo cual muestra una ligera tendencia a la baja, con un fuerte impacto durante 2014, año en el que se palpa un notable decrecimiento.

Cuadro 5

Distribución del ingreso disponible real entre hogares 2005-2014 (Bs. 1997 por año)

AÑO	I	II	III	IV	INGRESO MEDIO
2005	300.979	739.789	1.655.191	6.471.489	9.200.328
2006	352.438	843.743	1.997.473	7.083.124	10.291.572
2007	400.474	929.373	2.108.665	7.269.089	10.692.308
2008	407.777	947.131	2.155.587	7.431.769	10.937.676
2009	357.176	763.781	1.705.642	5.642.654	8.577.446
2010	358.207	862.009	1.873.710	6.091.409	9.263.725
2011	356.050	864.092	1.961.830	6.180.732	9.451.083
2012	338.337	843.278	1.963.046	6.083.220	9.276.276
2013	291.724	807.439	1.845.488	6.042.019	8.954.792
2014	320.587	759.895	1.655.161	5.133.756	7.860.960

Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

El cuadro 5 muestra cómo, en el contexto mencionado, se distribuyó entre los hogares venezolanos el ingreso disponible en términos reales.[4]

A fin de facilitar el análisis conviene detallar la información anterior en términos de variaciones porcentuales:

Cuadro 6

Cambios del ingreso disponible real por hogares 2005-2014 (Tasa de variación anual %)

AÑO	I	II	III	IV	INGRESO MEDIO
2005-2006	15,8%	13,1%	18,8%	9,0%	11,21%
2006-2007	12,8%	9,7%	5,4%	2,6%	3,82%
2007-2008	1,8%	1,9%	2,2%	2,2%	2,27%
2008-2009	-13,2%	-21,5%	-23,4%	-27,5%	-24,31%
2009-2010	0,3%	12,1%	9,4%	7,7%	7,70%
2010-2011	-0,6%	0,2%	4,6%	1,5%	2,00%
2011-2012	-5,1%	-2,4%	0,1%	-1,6%	-1,87%
2012-2013	-14,8%	-4,3%	-6,2%	-0,7%	-3,53%
2013-2014	9,4%	-6,1%	-10,9%	-16,3%	-13,03%

Fuente: elaboración propia con base en cuentas nacionales

Como se puede notar, cada uno de los cuartiles presentó una evolución positiva durante el periodo 2005-2008. El año 2009 significó un momento de caída para cada uno de los estratos, en especial para el de mayores ingresos, pero el año 2010 expresó una leve recuperación para la totalidad de los recipiendarios. A partir de allí, cada cuartil presentó un comportamiento diferenciado. Puede destacarse cómo, en el año 2013, vuelve a manifestarse una tendencia negativa en su conjunto, que se mantiene hasta el año 2014, con excepción del cuartil I, el cual presenta una significativa recuperación.

Al hacer un balance de la década estudiada, subdividiendo, además, por lustros, (cuadro 7) puede apreciarse que el cuartil I y el cuartil II presentaron una significativa mejora durante el periodo, en especial el primero, incrementando sus ingresos reales en 6,3 por ciento. El cuartil III mantuvo sorpresivamente sus ingresos de forma casi inalterada. Por su parte, el cuartil IV se muestra como el gran afectado del periodo con una disminución de -23,2 por ciento. Vale destacar que todas estas variaciones se dan en un lapso donde el ingreso medio decayó en un -15,73 por ciento.

Al analizar los resultados por lustros se pueden hacer apreciaciones bastante interesantes. En este sentido, se puede observar que, durante el lapso 2005-2009, cada uno

[4] La distribución se presenta en forma de cuartiles, tomando en cuenta que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) por estratos se encuentra disponible de esa forma en el sistema de cuentas nacionales.

de los cuartiles mejoró su posición, excepto el cuartil IV. En particular, el cuartil I presentó un incremento del 17,1 por ciento en sus ingresos; sin embargo, al analizar el lapso entre 2009-2014, puede observarse una caída en términos porcentuales de cada uno de los estratos. En este caso, el cuartil I fue el que presentó una mayor disminución en términos porcentuales, lo que permite deducir una considerable volatilidad en la variación de sus ingresos.

Cuadro 7

Cambios del ingreso familiar disponible real 2005-2014

AÑO	I	II	III	IV	INGRESO MEDIO
2005-2009	17,1%	3,2%	3,0%	-13,7%	-7,0%
2009-2014	-10,8%	-0,5%	-3,0%	-9,5%	-8,7%
2005-2014	6,3%	2,7%	-0,002%	-23,2%	-15,73%

Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

Desigualdad de los ingresos: una aproximación a su medición

El término desigualdad es muy amplio y puede abarcar un gran número de interpretaciones según la dimensión considerada (Sen y Foster, 1997). Este artículo se enfocará en la dimensión económica, concentrándose en la desigualdad de los ingresos, entendida como el grado de disparidad existente entre los ingresos percibidos por los diferentes estratos de una población.

Como bien afirma Gallo (2004), el concepto de desigualdad está relacionado con un proceso de comparación entre elementos. ¿Cómo efectuar en forma objetiva esta comparación? Desde hace tiempo se han introducido diferentes medidas para cuantificar el grado de desigualdad en las distribuciones de ingreso. Gasparini y Sosa (1999:4) se refieren a estas medidas como «el grado de concentración de la masa de los ingresos independientemente de su posición». A su vez, Cowell (2000) las define de manera más precisa como una representación numérica escalar de las diferencias interpersonales del ingreso en una población dada; es decir, se intenta comprimir en un solo número las diferentes características de la desigualdad.

Luego de sucesivos avances en el área, pueden encontrarse un gran número de medidas que intentan cuantificar la desigualdad. Cowell (1995), por ejemplo, expone una serie de 12 medidas aplicables tanto a distribuciones continuas como discretas. Sin embargo, existe otro amplio número de medidas, muchas de las cuales se derivan de las más conocidas.

En este punto hay un aspecto muy importante considerado por Champernowne (1974), quien indica que no hay un único coeficiente o índice que sea «el mejor de todos», sino que cada uno puede ser adecuado según el aspecto que se desee representar en el estudio. De esta manera, utilizar un coeficiente o índice equivocado para analizar cierto aspecto de determinada distribución del ingreso llevará, sin dudas, a conclusiones erróneas.

A continuación, se expondrá una serie de medidas de desigualdad, aplicadas anteriormente por Asdrúbal Baptista (2006) para el análisis del caso venezolano: el coeficiente de Gini, el índice de Kuznets, el índice de Atkinson y el Índice de Entropía.[5]

El coeficiente de Gini relaciona el área entre línea de igualdad absoluta y la curva de Lorenz. Mientras mayor es dicho valor, mayor es el grado de concentración del ingreso. Como bien explican Atkinson (1970) y Cowell (1995), una de las desventajas del coeficiente de Gini tiene que ver con que resulta más sensible a las transferencias de ingreso en la parte media de la población que en los extremos.

El índice de Kuznets se refiere a la media aritmética de las desviaciones absolutas de los porcentajes recibidos por cada percentil en relación con el porcentaje que hipotéticamente obtendrían de existir perfecta igualdad. McCabe (1974) explica que el índice de Kuznets es más sensible a las transferencias de ingresos hacia los extremos, lo que lo diferencia sustancialmente del índice de Gini, el cual presenta mayor sensibilidad en los estratos medios.

El índice de Atkinson, propuesto por el investigador inglés Anthony Atkinson (1970) es un índice normativo, esto es, que toma en consideración aspectos éticos según los cuales la distribución se pondera en función de las transferencias hacia los sectores más pobres.[6]

Por último, el índice de Entropía, también conocido como Índice de Theil, es una medida de desigualdad que se deriva de la teoría de la información y utiliza el concepto termodinámico de entropía, lo que expresa el «grado de desorden» del sistema en estudio.

Medidas de desigualdad del ingreso salarial

Como se podrá observar en los cuadros 8 y 9, hubo un considerable decrecimiento de la desigualdad de los ingresos salariales en el lapso 2005-2008 expresado por cada una de las medidas, seguido por un considerable aumento de la misma en el año 2009. Sin embargo, durante el año 2010 se recupera el terreno perdido y la desigualdad vuelve a caer. Por su parte, en el año 2011 solo el índice de Entropía presentó una tendencia a la reducción, mientras que el resto de los índices denota un ligero aumento. En los dos años siguientes (2012-2013), se puede notar una tendencia al incremento de la variable en cuestión, la cual va nuevamente a disminuir significativamente durante el año 2014.

Vale destacar que la medida de desigualdad que más disminuyó porcentualmente durante el periodo fue la correspondiente al índice de Entropía, lo que expresa una

[5] Para una revisión de la metodología de los cálculos ver Baptista 2006.

[6] Dicha ponderación es realizada a través de la asignación de un parámetro real no negativo (ß) directamente proporcional al nivel de desaprobación de la desigualdad. En esta investigación, al igual que Atkinson (1970) y Baptista (2006) se consideró ß = 3

reducción en el grado de «desorden del sistema». Por otro lado, el índice normativo de Atkinson fue el que disminuyó más tenuemente.

El cuadro 8 muestra las distintas medidas de desigualdad del ingreso salarial durante el periodo de estudio:

Cuadro 8

Medidas de desigualdad del ingreso salarial 2005-2014

AÑO	GINI	ATKINSON	KUZNETS	ENTROPÍA
2005	0,471	0,816	0,350	0,305
2006	0,442	0,806	0,334	0,269
2007	0,423	0,795	0,316	0,250
2008	0,410	0,786	0,305	0,236
2009	0,441	0,795	0,335	0,285
2010	0,390	0,776	0,287	0,215
2011	0,390	0,778	0,294	0,212
2012	0,393	0,785	0,301	0,215
2013	0,408	0,802	0,305	0,233
2014	0,380	0,772	0,285	0,203

Fuente: elaboración propia con base en Datos INE.

El cuadro 9 muestra las variaciones porcentuales anuales, a fin de permitir examinar mejor los resultados:

Cuadro 9

Medidas de desigualdad del ingreso salarial 2005-2014 (Tasa de variación anual %)

AÑO	GINI	ATKINSON	KUZNETS	ENTROPÍA
2005-2006	-6,4%	-1,2%	-4,5%	-12,6%
2006-2007	-4,2%	-1,5%	-5,5%	-7,4%
2007-2008	-3,2%	-1,0%	-3,6%	-5,7%
2008-2009	7,2%	1,1%	9,5%	18,7%
2009-2010	-12,2%	-2,4%	-15,5%	-27,9%
2010-2011	0,0%	0,3%	2,4%	-1,4%
2011-2012	0,7%	0,8%	2,4%	1,3%
2012-2013	3,9%	2,2%	1,4%	8,1%
2013-2014	-7,3%	-3,8%	-6,8%	-13,7%

Fuente: elaboración propia con base en Datos INE.

Medidas de desigualdad del ingreso disponible

Seguidamente, en el cuadro 10 se procede a presentar los resultados de los cálculos de las medidas de desigualdad correspondientes al ingreso disponible:

Cuadro 10

Medidas de desigualdad del ingreso disponible 2005-2014

AÑO	GINI	ATKINSON	KUZNETS	ENTROPÍA
2005	0,605	0,888	0,479	0,468
2006	0,574	0,881	0,464	0,428
2007	0,560	0,870	0,448	0,410
2008	0,555	0,868	0,445	0,405
2009	0,545	0,857	0,440	0,393
2010	0,543	0,861	0,433	0,389
2011	0,536	0,862	0,434	0,380
2012	0,530	0,863	0,431	0,372
2013	0,544	0,873	0,435	0,388
2014	0,517	0,848	0,414	0,356

Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

De forma similar, se presentan las variaciones anuales en términos porcentuales:

Cuadro 11

Medidas de desigualdad del ingreso disponible 2005-2014 (Tasa de variación anual %)

AÑO	GINI	ATKINSON	KUZNETS	ENTROPÍA
2005-2006	-5,3%	-0,9%	-3,2%	-8,8%
2006-2007	-2,5%	-1,2%	-3,4%	-4,4%
2007-2008	-0,7%	-0,3%	-0,7%	-1,3%
2008-2009	-1,9%	-1,2%	-1,1%	-2,9%
2009-2010	-0,4%	0,4%	-1,6%	-1,2%
2010-2011	-1,2%	0,1%	0,2%	-2,2%
2011-2012	-1,2%	0,1%	-0,8%	-2,2%
2012-2013	2,6%	1,1%	1,0%	4,3%
2013-2014	-5,1%	-2,8%	-5,1%	-8,7%

Fuente: elaboración propia con base en el sistema de cuentas nacionales.

Puede notarse como durante el lapso 2005-2009 cada una de las medidas expresó de forma unánime el decrecimiento de la desigualdad en el ingreso disponible. Por su parte, durante el lapso 2010-2012 el índice de Atkinson reporta un ligero incremento de la variable en cuestión. El año 2013, sin embargo, es el único momento del periodo donde cada uno de los índices reporta un incremento de la desigualdad, coincidiendo, de igual manera, en que la misma se revierte durante el año 2014.

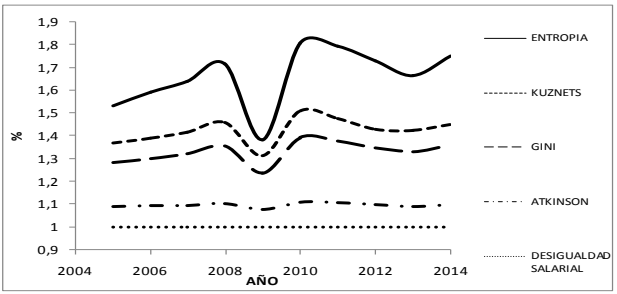
Cuando se analizan las variaciones del periodo, nuevamente puede evidenciarse que el índice que presentó mayores variaciones fue el índice de Entropía, seguido por el índice de Gini, el índice de Kuznets y, finalmente, el índice de Atkinson.

Resulta conveniente señalar, además, la magnitud considerablemente superior de las medidas de desigualdad del ingreso disponible en relación con las del ingreso salarial. Lo anterior era esperable, tomando en cuenta que al considerar los ingresos de capital (solo percibidos por una parte minúscula de la población) la desigualdad de ingresos tiende a ser mayor que lo correspondiente únicamente al mercado laboral (Calva y Lustig, 2016).

El gráfico 6 muestra una relación de la desigualdad para ambos tipos de ingresos, donde la unidad representa lo correspondiente a las medidas de desigualdad salarial. Como se puede observar, fue el índice de Entropía el que presentó mayores variaciones, seguido por el índice de Kuznets. Por el contrario, el índice de Atkinson fue el que presentó menor variación.

Gráfico 6

Relación entre desigualdad del ingreso salarial y disponible



Fuente: elaboración propia con base en Datos INE y el sistema de cuentas nacionales.

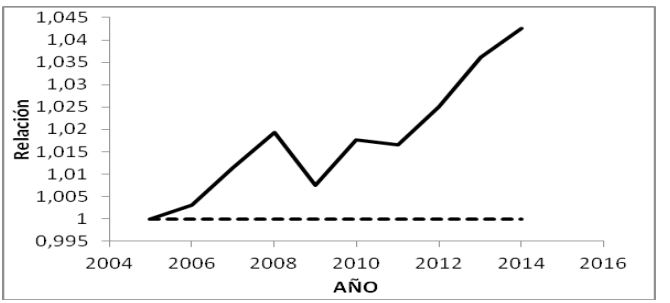
Influencia de la variación de precios en las medidas de desigualdad

A continuación, se analizará el efecto de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor en las medidas de desigualdad de los ingresos, en particular, el coeficiente de Gini (gráfico 7). En este sentido, la línea horizontal representa una línea de la igualdad, en la que los valores nominales se corresponderían con los valores reales. De esta manera, un cociente superior a la unidad indicaría que el valor de la desigualdad se incrementa al considerar el IPC anual por estrato y viceversa.

Es de notarse que, con la excepción del año 2005 donde el valor coincide en términos nominales y reales, durante los años que componen el periodo de estudio el coeficiente de Gini en valores reales tiende a ser superior a su valor nominal. Únicamente durante los años 2009 y 2011 la relación en cuestión tiende a disminuir momentáneamente, pero manifiesta una continua tendencia al alza, alcanzando en 2014 el mayor valor histórico del período analizado.

Gráfico 7

Relación entre Coeficiente de Gini (Valor nominal y real)



Fuente: elaboración propia con base en Datos INE y el sistema de cuentas nacionales.

En efecto, la desigualdad económica durante el periodo de estudio resulta ser mayor al considerar las variaciones de precios. En dicha observación cabe resaltar que, con base en lo reportado por el sistema de cuentas nacionales, el IPC tiende a ser mayor en el estrato más pobre que en el resto de los estratos, lo que naturalmente incide en la realidad analizada.

Bienestar económico: medidas tradicionales y alternativas

La discusión sobre la relación entre la distribución del ingreso y el bienestar es de larga data, alcanzando un auge importante entre diversos investigadores desde mediados del siglo XX (Ortiz, 1994). Como bien señalan Sosa y Gasparini (1999), el objetivo de toda sociedad, y en particular de quienes formulan políticas públicas, es el de maximizar el bienestar total.

Al igual que el concepto de desigualdad, el concepto de bienestar tiene varias dimensiones, pudiendo ser analizadas con criterios económicos, sociales, políticos o éticos. Lo anterior explica las dificultades en lograr una medición que pueda catalogarse como objetiva. Tinbergen (1957) señala, incluso, la imposibilidad de los economistas de encontrar un consenso sobre si efectivamente el bienestar puede medirse o no.

En este punto, es fundamental tener en cuenta lo planteado por Pigou (1946), quien cuestionándose por la ponderación de cada dimensión en relación con el concepto de bienestar total expone lo siguiente:

> Al demostrar el efecto ejercido por alguna causa sobre el bienestar económico, podemos, a menos que tengamos evidencia de lo contrario, considerar a este efecto como probablemente equivalente en dirección, aunque no en magnitud, al efecto que actúa sobre el bienestar total; y, análogamente, al demostrar que el efecto de una causa es más

> favorable para el bienestar económico que el de otras, podemos llegar a la conclusión de que el efecto de esta causa es más favorable para el bienestar total (Pigou, 1946: 9).

Atendiendo a la consideración anterior, este artículo se concentra en la dimensión económica del bienestar. Van Praag y Frijters (1999) la definen como «la evaluación asignada por el individuo a los ingresos o, de forma más general, la contribución al buen vivir de los bienes o servicios que el ingreso puede comprar». Así, el bienestar de una sociedad sería igual a la suma del bienestar de cada uno de sus individuos (Walker, 2005).

Ahora bien, incluso focalizándose en la dimensión económica, el problema de la medición del bienestar no está resuelto. ¿Qué parámetro puede utilizarse para aproximarse al concepto operativo previamente definido? A continuación, se procede a enunciar un conjunto de indicadores propuestos con tal objetivo.

Ingreso real promedio por hogar

El ingreso real promedio por hogar (Irph) es una medida básica que tradicionalmente ha servido de referencia en la discusión sobre el grado de bienestar de una sociedad. Cuando la unidad de análisis considerada es la persona, su equivalente es el ingreso per cápita. Aun cuando los investigadores coinciden en que es una medida incompleta, es útil tenerla en cuenta como una primera aproximación, haciendo necesariamente ciertas suposiciones rigurosas (Klasen, 1994).

El Irph se basa, por tanto, en el supuesto de que el ingreso se distribuye en partes iguales entre la población, resultando lo mismo la variación de ingresos en cualquier familia perceptora, independientemente del lugar que ocupe en la distribución. Lo anterior, naturalmente, da como resultado una aproximación bastante gruesa, pues un incremento exagerado de los ingresos de los estratos más ricos, por ejemplo, puede generar la ilusión equivocada de que la sociedad en su conjunto ha aumentado su bienestar.

Medidas de bienestar alternativas

El investigador Stephan Klasen (1994), basándose en contribuciones anteriores de algunos autores, pone a prueba una serie de medidas para la cuantificación del bienestar de una sociedad. De igual forma, dichas medidas fueron utilizadas por Baptista (2006) para el análisis del caso venezolano.

Las críticas que Klasen (1994) hace a las medidas tradicionales del bienestar están relacionadas con la suposición de una distribución óptima del ingreso. Para el mencionado autor, el problema está en separar los conceptos de crecimiento y distribución. En este sentido, propone, por un lado, incorporar a las medidas de bienestar un componente que recompense la contracción de la brecha de ingresos y, por otro lado, que penalice su aumento.

El primer índice propuesto por Klasen es el coeficiente de iguales ponderaciones (CIP), que toma en cuenta la variación en términos porcentuales de los ingresos de los diferentes estratos y no sus cambios en términos absolutos. Ello se basa en el reconocimiento de que el aumento en el ingreso de una familia pobre (en determinada unidad monetaria) es más significativa que para una familia rica.

Seguidamente incorpora el coeficiente de proporciones mayores para los pobres (Cpmp), un coeficiente similar al CIP que agrega la particularidad de incluir variaciones en el peso de cada estrato y no solamente de sus ingresos. Este índice expresa la idea de que la sociedad mejora su bienestar si crecen los ingresos de los más desfavorecidos.

Por último, se presentan dos medidas que utilizan como soporte el índice de Gini: Coeficiente de Gini 1 y Coeficiente de Gini 2. El primero utiliza la llamada «ponderación de rango», en la que la ponderación del individuo (u hogar) depende del rango que ocupe en la distribución. De esta manera, el peso de cada hogar en la cuantificación del bienestar es proporcional a su posición; por su parte, el segundo no solamente considera la posición del perceptor en la distribución del ingreso, sino también los ingresos de los perceptores que están por encima del mismo, basándose en la idea de que, mientras mayor número de personas tenga por delante en la distribución, menor es el nivel de bienestar del recipiendario.[7]

Evolución del bienestar venezolano

Finalmente, se procede a presentar en el cuadro 12 las medidas de bienestar correspondientes al caso venezolano para el periodo 2005-2014:[8]

Cuadro 12

Medidas de bienestar económico 2005-2014 (Tasa de variación anual %)

AÑO	IRPH	CIP	CPMP	GINI 1	GINI 2
2005-2006	11,2%	14,2%	14,9%	18,0%	19,5%
2006-2007	3,8%	7,6%	9,4%	5,5%	6,0%
2007-2008	2,3%	2,0%	2,0%	2,5%	2,5%
2008-2009	-24,3%	-21,4%	-19,2%	-19,2%	-18,6%
2009-2010	7,7%	7,4%	6,4%	6,7%	6,3%
2010-2011	2,0%	1,4%	0,9%	2,8%	3,0%
2011-2012	-1,9%	-2,3%	-2,9%	0,5%	1,1%
2012-2013	-3,5%	-6,5%	-8,5%	-1,7%	-1,1%
2013-2014	-13,0%	-6,0%	-1,9%	-9,6%	-8,8%

Fuente: elaboración propia con base en Datos INE y el sistema de cuentas nacionales.

[7] Para una revisión de la metodología de los cálculos ver Klasen (1994) o de forma resumida ver Baptista (2006).

[8] Estos cálculos se hacen tomando en cuenta los cambios en el ingreso disponible real y la distribución asociada.

Como puede observarse, cada uno de los índices expresa un incremento de los niveles de bienestar económico en el lapso 2005-2008 (con un nivel máximo en 2005-2006), lo cual tiene su contrapartida en el año 2009 (nivel mínimo del periodo) con un severo decrecimiento. Seguidamente, durante 2010-2011, se observa una ligera recuperación expresado por cada una de las medidas, para luego dar inicio a un proceso de decrecimiento que se prolonga hasta 2014.[9]

Al evaluar el último año del periodo de estudio puede notarse que el decrecimiento resultó menos agresivo al ponderar favorablemente a los pobres. Por otro lado, puede observarse que durante ese año las medidas que involucran el coeficiente de Gini fueron las que mostraron mayor pendiente negativa, después del Irph.

Corolario

Lo primero que resulta importante precisar es la imposibilidad de realizar estimaciones particulares de la distribución del ingreso salarial por hogares con base en los datos secundarios de la Ehpm proporcionados por el INE, como sistemáticamente venía realizando Baptista (2006). Lo anterior es resultado de la no adecuación o actualización de las escalas salariales a los niveles reales de ingreso, lo cual se tradujo en una acumulación de la mayoría de los recipiendarios en el último intervalo. En este sentido, al no contar con acceso a la micro data de la encuesta para efectuar un nuevo procesamiento de la información, solo quedo la opción de partir de la distribución estimada y presentada oficialmente por el organismo encargado.

Dicho esto, debe remarcarse en la distribución del ingreso salarial y disponible una pérdida sustancial de los ingresos relativos de los sectores más ricos de la población (en particular el quintil más rico), lo cual benefició principalmente a los estratos aledaños, esto es, a los sectores medios-altos de la distribución, teniendo menor influencia en los sectores más pobres.

Por su parte, al analizar la distribución del ingreso disponible en términos reales puede palparse nuevamente que el cuartil más afectado fue el más rico (con una contracción de sus ingresos reales en un -23,2 por ciento durante el periodo), mientras que el más beneficiado fue el cuartil más pobre (con un incremento de sus ingresos reales en un 6,3 por ciento).

Se observó también una reducción de la desigualdad durante el periodo, tanto para el ingreso salarial como para el disponible, siendo el Índice de Entropía el que disminuyó

[9] Debe tenerse en cuenta que durante el lapso 2011-2012 las variaciones de los coeficientes de Gini 1 y Gini 2 resultaron ligeramente positivas, en contraposición al resto de los índices.

en mayor proporción en términos porcentuales. Por otro lado, se evidenció como la consideración del factor de variación de precios en la economía afectó negativamente las medidas de desigualdad.

Por último, vale destacar que la reducción de la desigualdad en el periodo no tuvo correlato en un aumento significativo de los niveles de bienestar de la sociedad en su conjunto. De esta manera, puede observarse, a partir del año 2013, una caída significativa de dicha variable expresada por cada uno de los índices. Lo anterior, por tanto, dibuja una tendencia hacia una sociedad más igualitaria en un contexto de desmejora general de las condiciones materiales de vida.

Referencias bibliográficas

Adelman, Irma y **Sherman Robinson** (1989). «Income distribution and development». *Handbook of development economics,* 2, 949-1003.

Altimir, O. y **S. Piñera** (1982). «Análisis de descomposición de las desigualdades de ingresos en la América Latina». *El Trimestre Económico*, 49(196 (4), 813-860.

Atkinson, Anthony (1970). «On the measurement of inequality». *Journal of Economic* Theory, 2, 244–263.

Atkinson, Anthony (1995). «Seeking to Explain the Distribution of Income» en John Hills, ed., *New Inequalities: the changing distribution of income and wealth in the United Kingdom.* Cambridge, Cambridge University Press.

Baptista, Asdrúbal (1980). «Gasto público, ingreso petrolero y distribución del ingreso». *El Trimestre económico*, 47(186 (2), 431-464.

Baptista, Asdrúbal (2006). «La distribución del ingreso en Venezuela» en J. Giordani, E. Eljuri, N. Silva, L. Urdaneta de Ferrán, P. Sáinz y J. Rivas, coords., *Inclusión social y distribución del ingreso.*Caracas, Banco Central de Venezuela.

Bronfenbrenner, Martín (1971). *Income distribution theory*. New Jersey, Transaction Publishers.

Champernowne, D. G. (1974). «A comparison of measures of inequality of income distribution». *The Economic Journa*l, 84(336), 787-816.

Cowell, Frank (1995). *Measuring Inequality.* Hemel Hempstead, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Cowell, Frank (2000). «Measurement of inequality» en A. B. Atkinson y F. Bourguignon, coord., *Handbook of Income Distribution.* Amsterdam, Elsevier.

Fernández Bujanda, León, Wilder Torres, Lourdes Urdaneta de Ferrán y **Jessica Vargas** (2010). «Distribución del ingreso en Venezuela: resultados a partir de la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares», 2004-2005. *Revista BCV,* 24(1), 19-53.

Gallo, Cesar (2004). *Reformas económicas y desigualdad: El caso venezolano durante el período 1989-1997*. Caracas, Ediciones de la Biblioteca UCV.

Gasparini, Leonardo y **Walter Sosa** (1999). Bienestar y distribución del ingreso en Argentina, 1980-1998. *Económica*, 45(4), 183-217.

González, Antonio y **Domingo Maza Zavala** (1976). *Tratado moderno de economía general.* Cincinnati, South Western Publishing CO.

Instituto Nacional de Estadística [INE] (2017). «Ficha técnica de Encuesta de Hogares por Muestreo». Recuperado de: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&id=333&Itemid=103.

Iñigo Carrera, Juan (2009). *El Capital: sujeto revolucionario, razón histórica y conciencia.* Buenos Aires, Imago Mundi.

Kakwani, N. C., y **N. Podder** (1976). «Efficient Estimation of the Lorenz Curve and Associated Inequality Measures from Grouped Observations». *Econométrica*, 44(1), 137-48.

Klasen, Stephan (1994). «Growth and well-being: Introducing distribution-weighted growth rates to Reevaluate U.S. post-war economic performance». *Review of Income and Wealth*, 40(3), 251-272.

Kuznets, Simon (1955). «Economic growth and income inequality». *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.

López Calva, L. y **Nora Lustig** (2016). *La disminución de la desigualdad en América Latina: ¿Un decenio de progreso?* México D.F, Fondo de Cultura Económica.

Maza Zavala, Domingo (1974). *Análisis macroeconómico.* Caracas, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela.

McCabe, J.L. (1974). Distribution of labor incomes in urban Zaire. *Review of Income and Wealth*, 20(1), 71-87.

Ortiz, Eduardo (1994). *Política económica y distribución del ingreso.* Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Pigou, Arthur (1946). *La economía del bienestar.* Madrid, Aguilar.

Ricardo, David (2003). *Principios de economía política y tributación.* Madrid, Editorial Pirámide.

Sen, Amartya y **J.E. Foste**r (1997). *On Economic Inequality.* Oxford, Clarendon Press.

Tinbergen, J. (1957). «Welfare economics and income distribution». *The American Economic Review*, 47(2), 490-503.

Tinbergen, J. (1970). «A positive and a normative theory of income distribution». *Review of Income and Wealth*, 16(3), 221-234.

Urdaneta de Ferrán, Lourdes (1977). *La distribución del ingreso. Análisis de caso venezolano.* Caracas, Banco Central de Venezuela.

Urdaneta de Ferrán, Lourdes (1996). «La distribución del ingreso en la era de la globalización». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 3(2), 117-138.

Van Praag, Bernard y Paul Frijters (1999). «The measurement of welfare and well-being: The Leyden approach» en D. Kahneman, E. Diener y N. Schwarz, coords., *Foundations of Hedonic Psychology: Scientific Perspectives on Enjoyment and Suffering.* New York, Russel Sage Foundation.

Walker, Robert (2005). *Social Security and Welfare: Concepts and Comparisons.* Bershire, Mc Graw-Hill.

RECIBIDO: FEBRERO 2018
ACEPTADO: NOVIEMBRE 2018

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Negociación aplicada a la formación de coaliciones de gobierno Análisis del caso de Reino Unido (2010)*

Carlos Miguel Rodrigues de Caires**
Jesús Alberto Sánchez Azuaje***

pp. 49-75

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar el proceso de negociación desarrollado para formar una coalición de gobierno tras las elecciones generales realizadas en Reino Unido en mayo de 2010. A partir de la pregunta de ¿qué factores determinaron el resultado de las negociaciones?, se argumenta que la interacción compleja de múltiples factores asociados a los actores, al proceso y al contexto de la negociación condujo a un acuerdo rápido y eficiente. Este resultado inmediato contrasta, sin embargo, con los efectos contradictorios que tuvo el acuerdo para las partes y las consecuencias inesperadas generadas sobre el funcionamiento del sistema político. El estudio refleja la necesidad de avanzar hacia una convergencia teórica que permita consolidar en marcos analíticos coherentes la heterogeneidad de hipótesis disponibles en la literatura sobre coaliciones y negociaciones.

Palabras clave

Negociación / Coaliciones políticas / Gobierno de coalición / Reino Unido

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the negotiation process developed to form a government coalition after the general elections held in the United Kingdom in May 2010. Based on the question of what factors determined the outcome of the negotiations?, it's argued that the complex interaction of multiple factors associated with the actors, process and context of the negotiation led to a quick and efficient agreement. This immediate result contrasts, however, with the contradictory effects that the agreement had for both parties and the unexpected consequences it generated on the functioning of the political system. The analysis illustrates the need to move towards a theoretical convergence that allows the heterogeneity of hypotheses available in the literature on coalitions and negotiations to be consolidated in coherent frameworks.

Keywords

Negotiation / Political Coalitions / Coalition Government / United Kingdom

* Una versión previa de este trabajo fue presentada como requisito para la aprobación del Taller de Negociación dictado por Miguel Ángel Latouche en la Maestría en Planificación del Desarrollo del Cendes-UCV (2011).

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (UCV). Magister en Planificación del Desarrollo, Cendes-UCV. Estudiante de Doctorado en Políticas Públicas (Flacso Ecuador).
Correo-e: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

***Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas (UCV). Maestro de Investigación en Relaciones Internacionales, mención Seguridad y Derechos Humanos (Flacso Ecuador).
Correo-e:jesussanchez.aa@gmail.com

Introducción

La formación de coaliciones constituye uno de los ámbitos de estudio más fructíferos de la ciencia política. Los gobiernos de coalición son frecuentes en democracias parlamentarias con reglas electorales de representación proporcional.[1] Esta forma de régimen político ha sido históricamente dominante en Europa (Schermann y Ennser-Jedenastik, 2014). Según cálculos de Mitchell y Nyblade (2008), de los 424 gobiernos conformados en 17 países europeos entre 1945 y 2000, cerca de dos tercios (62,3 por ciento) derivaron de coaliciones.

El campo de estudio de las coaliciones políticas es teórica y metodológicamente plural. Distintos enfoques y teorías han sido formuladas desde la década de 1960 para dar cuenta de los factores y configuraciones causales que explican los patrones de formación, perduración y ruptura de las coaliciones (Martin y Stevenson, 2001). Los trabajos han apelado a modelizaciones formales, análisis econométricos de grandes poblaciones de casos y estudios a profundidad de uno o pocos casos (Faure, 1992).

Las teorías de la negociación, tradicionalmente subsidiarias del enfoque de los juegos estratégicos, han ocupado un terreno importante (Strøm y Nyblade, 2007). La formación de coaliciones de gobierno puede ser concebida como una clase particular de situaciones de negociación, en tanto las partes tienen un interés común por cooperar o lograr acuerdos, a la vez que divergen con respecto a cómo cooperar o cuáles deben ser los términos de dichos acuerdos (Muthoo, 2000).

En este artículo, se ofrece un análisis del proceso de negociación entablado para formar gobierno tras las elecciones británicas de mayo de 2010. La riqueza empírica del caso y la disponibilidad de información permiten reconstruir el proceso y capturar sus matices singulares. Este grado de documentación, infrecuente en procesos de negociación política, es muy útil para valorar y contrastar la diversidad de planteamientos teóricos disponibles en la literatura sobre coaliciones y negociaciones. La excepcionalidad de la experiencia en el sistema político británico, tradicionalmente mayoritario y bipartidista, y sus importantes y duraderos efectos políticos, justifican también el interés en el caso.

A partir de la pregunta de ¿qué factores determinaron el resultado de las negociaciones?, se argumenta que, más que un factor singular y específico, la interacción compleja entre factores asociados a los actores o jugadores, al proceso y al contexto de la negociación, condujo a un acuerdo rápido y eficiente que, a pesar de corresponder a la mayor parte de las expectativas teóricas, tuvo efectos contradictorios para las partes y generó consecuencias inesperadas sobre el funcionamiento del sistema político. En lugar de confirmar

[1] Sin embargo, también pueden ocurrir en sistemas presidencialistas o semipresidencialistas, ámbitos institucionales que han sido crecientemente analizados en los últimos años (Golder, 2015).

una hipótesis específica, objetivo habitual de los trabajos en el área, se ratifica la necesidad de avanzar hacia un marco analítico integrado que permita observar las interacciones entre componentes y elementos asociados al poder, los intereses, la ideología y las instituciones.

En función de profundizar en los aspectos empíricos de la experiencia y captar sus complejidades contextuales, la investigación ha seguido una lógica cualitativa. El estudio de caso ha sido reconstruido a partir de información secundaria tomada de los documentos oficiales elaborados como parte del acuerdo de coalición. También han sido útiles las investigaciones previas, fundamentalmente descriptivas, referidas al caso.

Los reportes de prensa han permitido seguir la dinámica de la campaña electoral y el proceso de negociación, así como los eventos que han marcado el curso político del país tras la instalación del gobierno coaligado. Se ha privilegiado como principal fuente periodística a la BBC debido a su amplio archivo de reportajes y al prestigio asociado a su ética periodística y a sus altos estándares profesionales. El documental producido por este medio sobre el proceso de negociación ofrece una reconstrucción muy detallada, con testimonios de los participantes, de las estrategias y acciones claves (BBC, 2011).

El artículo está organizado en cinco secciones. En las primeras dos partes se repasan las discusiones teóricas en materia de coaliciones y negociaciones, identificando las principales hipótesis formuladas en la literatura. En la tercera sección se describe el contexto, proceso y resultados de la negociación. En la cuarta parte, se analiza el resultado a la luz de una amplia y heterogénea selección de planteamientos teóricos. Finalmente, en las conclusiones se hace un balance de los efectos de corto y mediano plazo que tuvo el acuerdo, contrastando su rapidez y eficiencia con los impactos contradictorios y efectos adversos que ha tenido para el funcionamiento del sistema político británico.

La formación de coaliciones políticas: tres generaciones de teorías

Las coaliciones son un signo distintivo de la vida política. Para Duverger (1957), las coaliciones políticas pueden ser electorales, parlamentarias o gubernamentales según involucren intercambios y acuerdos entre candidatos, diputados o ministros. Pueden producirse en distintos momentos del proceso político y en diversos contextos institucionales: i) previo a un evento electoral, sea mediante la postulación de candidatos comunes o pactos de candidaturas en cualquier momento de la campaña; ii) en sistemas presidencialistas, tras una primera vuelta electoral y antes del balotaje, en función de reasignar los apoyos de los partidos que quedaron fuera de competencia; iii) después de las elecciones generales en sistemas parlamentarios o los comicios legislativos en los presidencialismos, en casos en los que el partido o coalición ganadora no haya alcanzado la mayoría parlamentaria y desee reunirla; y iv) durante los períodos regulares de gobierno, cuando no se cuente con mayoría para aprobar alguna política o proyecto de ley particular en el parlamento.

Las coaliciones para la formación de gobierno son una variante especialmente frecuente en sistemas parlamentarios con representación proporcional. Aunque, debido a estas condiciones, los estudios han tendido a concentrarse geográficamente en Europa occidental, en los últimos años esta corriente de trabajo ha sido extendida a otros entornos institucionales (gobiernos subnacionales) y geográficos (Europa oriental, Brasil) (Golder, 2015).

La abundante literatura sobre formación de coaliciones gubernamentales puede organizarse en tres grandes generaciones, cuyos planteamientos singulares, más que desplazarse, han tendido a acumularse. Si bien esta proliferación de supuestos, hipótesis y modelos ha conducido a complejizar el campo, ha enriquecido las capacidades analíticas y matizado las perspectivas causales de carácter lineal. El reto, sin embargo, sigue siendo integrar el conocimiento en un marco analítico coherente que admita la diversidad de actores, intereses, ideas e instituciones que en la práctica convergen y moldean estos procesos (Martin y Stevenson, 2001; Lupia y Strøm, 2003; Debus 2015).

La primera generación de estudios emergió de la adaptación hecha por Gamson (1961) y Riker (1962) a las teorías de juegos de von Neumann y Morgenstern (1953). En este modelo, los políticos son concebidos como agentes maximizadores de cargos, cuyo principal recurso es el poder, expresado en forma de escaños en el parlamento. Los resultados de las negociaciones en términos de repartición de cargos ministeriales serían una función de la proporción de asientos parlamentarios de cada partido (Gamson, 1961). Esta aparente equivalencia, planteada como ley por Gamson, sería posteriormente corregida para dar cuenta de cierto sesgo numérico favorable al socio más pequeño de la coalición (Warwick y Druckman, 2006).

Partiendo del doble supuesto de que la negociación de una coalición es un juego suma cero y que estar en el gobierno reporta siempre pagos positivos (y estar en la oposición, ningún pago), Riker (1962) predijo la tendencia a la formación de coaliciones ganadoras mínimas, entendiendo por tales las que reúnen solo los miembros imprescindibles para hacer mayoría. Leiserson (1968) agregó que, con el fin de minimizar los costos de transacción involucrados en todo proceso de negociación, primaría la coalición ganadora mínima que involucrara el menor número posible de jugadores. Estos argumentos sentaron las bases del modelo de asignación de carteras (Strøm, Müller y Bergman, 2003; Bäck, Debus y Dumont, 2011).

Una segunda generación de estudios derivó del supuesto según el cual los políticos se interesan por las políticas tanto como por los cargos. En ese sentido, las coaliciones mínimas tenderían a estar conectadas, integrando partidos adyacentes en el espectro ideológico izquierda-derecha (Axelrod, 1970). Entre un conjunto de conexiones posibles, primaría aquella que abarque el menor rango ideológico (Swaan, 1973).

Si en los trabajos pioneros el foco estaba colocado en el tamaño relativo de los partidos, estos análisis resaltaron la ubicación de las preferencias de políticas como determinante del poder de negociación. El partido al que pertenezca el llamado «legislador mediano», es decir, el que se ubique en la mitad de la distribución de las preferencias, concentraría un mayor poder, se aseguraría el acceso a este y ejercería un rol clave en la conformación del gobierno (Laver y Schofield, 1990). Por el mismo razonamiento, el grado de cohesión de la oposición sería crucial: si existen divisiones ideológicas entre los rivales, podría perder valor la coalición y un gobierno en minoría podría ser más estable.

Los modelos multidimensionales incluyen, además del eje convencional izquierda-derecha, otras dimensiones programáticas que pueden influir en la conformación del gobierno. En ese sentido, los partidos podrían distribuirse de manera diferente en los distintos ejes espaciales, lo que generaría procesos de negociación más complejos. Por otro lado, los partidos suelen tener ciertas preferencias temáticas o agendas reivindicativas que los conducen a privilegiar el control sobre ciertas carteras ministeriales, sesgando cualquier patrón general de distribución de cargos. Este patrón ha sido constatado en los modelos de control de carteras (Laver y Shepsle, 1996).

La tercera generación de estudios integró al campo un énfasis especial en las instituciones. Estos trabajos han dado importancia al tipo de régimen político (Golder, 2015) y, en particular, al marco institucional que rige la formación de gobierno (Laver, 2008), como determinantes de los resultados de las coaliciones. Cuatro aspectos han sido especialmente analizados.

En primer lugar, el partido «formateador», responsable de conducir la formación de gobierno, al tener la potestad de preparar y presentar las ofertas, suele acumular un poder especial sobre las negociaciones y obtener resultados ventajosos (Austen-Smith y Banks, 1988; Bäck y Dummont, 2008). En segundo lugar, reglas procedimentales como las que rigen los votos de investidura, de confianza y de aprobación del presupuesto, tienen efectos sobre los costos y riesgos asociados a distintas fórmulas de gobierno (Laver, 2008).

En tercer lugar, existiría una «ventaja del gobernante», asociada a la potestad que tienen algunos ejecutivos de forzar las convocatorias electorales y, por tanto, definir las condiciones coyunturales en las que se realizan las negociaciones (Lupia y Strøm, 1995; Baron, 1998). En cuarto lugar, las reglas que rigen los procesos de formulación de políticas, las interacciones entre ejecutivo y legislativo, y el reemplazo de los gobiernos, retroalimentan los cálculos estratégicos de los políticos y afectan de manera retrospectiva los procesos de negociación (Strøm y Nyblade, 2007).

El rol de las instituciones electorales y partidistas también es objeto de análisis singular. Los compromisos preelectorales sobre la decisión de formar o no coalición con otros partidos restringen el margen de maniobra en las negociaciones. La existencia de partidos

antisistema también tiene efectos adversos a la formación de coaliciones (Budge y Keman, 1990), mientras que las preferencias de los votantes extienden sus influjos sobre las estrategias de negociación de los políticos (Debus y Müller, 2013). El supuesto de la cohesión partidista, finalmente, ha sido objeto de cuestionamientos: en la realidad, los partidos pueden estar atravesados por conflictos internos que condicionan la manera en que abordan las conversaciones con sus socios y rivales (Giannetti y Benoit, 2009).

Esta evolución ha generado un cuadro complejo de factores que –como el poder, los intereses, la ideología y las instituciones– modelan los procesos de formación de gobierno. Aunque se ha asumido de partida un patrón de formación de coaliciones mínimas, se han acumulado evidencias empíricas sobre la recurrencia de gobiernos minoritarios y coaliciones superavitarias, explicables solo a la luz del contexto y sus circunstancias singulares (Martin y Stevenson, 2001; Golder 2015).

Por un lado, excepto en situaciones muy estructuradas, con pocos partidos, portadores de trayectorias largas y consistentes, la nota dominante es la existencia de fuerte incertidumbre y escasa confianza interpartidista. Un escenario de este tipo hace más probable la formación de coaliciones que reúnen un apoyo mayor al mínimo requerido como estrategia de protección frente al riesgo de que un socio oportunista extraiga concesiones mediante la amenaza de hacer caer el gobierno (Strøm y Nyblade, 2007).

Por otro lado, la dificultad de articular mayorías claras, una oposición ideológicamente dividida y reglas que permiten a los partidos fuera del gobierno influir en las políticas, favorecen el establecimiento y perduración de gobiernos minoritarios (Golder, 2015). Las coaliciones resultan también infrecuentes cuando la volatilidad del electorado es alta, el gobierno anterior fue terminado de manera abrupta y el poder de negociación –determinado por el tamaño de las bancadas, pero también por la disponibilidad de varias alternativas para formar coaliciones– está fuertemente concentrado en un solo partido (Strøm y Nyblade, 2007).

La preocupación por la dispersión de hipótesis propuestas en distintos programas de investigación ha conllevado esfuerzos por consolidar marcos teóricos integrales. La teoría de la gobernanza de las coaliciones, por ejemplo, integra cuatro factores previamente tratados por separado (distribución de recursos, preferencias de políticas, marcos institucionales y rasgos nacionales) con un quinto factor «amalgama»: la concepción de las coaliciones como estrategias de supervivencia. En ese sentido, todos los miembros de una coalición, independientemente del contexto nacional, recursos, instituciones o preferencias, enfrentan el desafío de cosechar los beneficios del gobierno, lo que implica no solo formar y mantener acuerdos con los otros partidos sino también satisfacer a sus votantes. Lograr ambas pretensiones es esencial para la supervivencia de la coalición; se trata de un desafío complejo en tanto los socios y los electores suelen querer cosas diferentes (Lupia y Strøm, 2003).

El argumento central en esta teoría es que las decisiones sobre formación de coaliciones resultan de negociaciones realizadas a la sombra de la opinión ciudadana y de la amenaza constante supuesta por la existencia de rivales políticos. En términos muy simplificados, la prevalencia en una negociación depende de lo que pueden ofrecerse entre sí los socios, lo que a su vez está influido por los factores nacionales, las instituciones, las preferencias del partido, el apoyo electoral y las creencias o niveles de confianza de los líderes del partido sobre el futuro. Esto implica que los actores negocian viendo tanto al pasado (negociaciones pasadas que han determinado los recursos y constricciones actuales) como al futuro (las venideras elecciones y la amenaza permanente de los rivales) (Lupia y Strøm, 2003).

Este heterogéneo conjunto de argumentos teóricos tiene en común un énfasis en la dimensión política de los actores y el contexto de la conformación de la coalición. Sin embargo, no se presta mayor atención a los detalles intrínsecos al proceso de negociación y a las interacciones que ocurren en ese marco. Las teorías de negociación ofrecen una entrada más fina, complementaria, a estos aspectos.

Las teorías de negociación aplicadas a la formación de coaliciones políticas

La formación de coaliciones de gobierno es una situación de negociación singular en la que participan actores políticos interesados en captar posiciones de poder y llevar a cabo determinadas políticas, sometidos a un marco de reglas institucionales y condiciones políticas específicas. En términos generales, una situación de negociación puede ser definida como aquella en la cual dos o más actores o jugadores tienen un interés común en cooperar, pero disienten sobre cómo exactamente hacerlo (Muthoo, 2000). La definición más popular y conocida de negociación es la proporcionada por Zartman (1989: 242), para quien toda negociación implica un proceso de combinación de posiciones conflictivas en una posición común a través de una regla de decisión unánime.

Si bien hay consenso en que todo proceso de negociación implica intercambio, hay diferencias con respecto a qué exactamente intercambian las partes: símbolos, ideas, gestos, información, objetos de valor o percepciones (Nikolaev, 2008). Además, las negociaciones pueden cumplir distintas funciones: facilitar los intercambios económicos, resolver conflictos, tomar decisiones de manera conjunta o gestionar sistemas complejos (Faure, 1992). Por su ubicuidad, los problemas de negociación han concitado el interés de distintas disciplinas y han atraído tanto a académicos como a prácticos (Rubin, 1991). A pesar de esta pluralidad, los distintos aportes han girado en torno a una inquietud común: explicar los factores determinantes de los resultados de las negociaciones.

Toda negociación supone un proceso complejo en el que inciden múltiples variables, algunas referidas al contexto y otras referidas al propio proceso de interacción (Faure,

1992). Existen distintas formas de clasificar las teorías de negociación. En términos metodológicos, los análisis pueden distinguirse entre los que privilegian la modelización matemático-formal, sea mediante modelos econométricos o aplicaciones de teorías de juegos, y los que se enfocan en el análisis inductivo de procesos empíricos. En cuanto a los abordajes disciplinarios, la sociología, la antropología, la ciencia política, la economía y la psicología han realizado aportes relevantes a la discusión (Faure,1992).

En términos teóricos, pueden identificarse cinco grandes enfoques (Zartman,1989; Alfredson y Cungu, 2008). El denominado enfoque estructural explica los resultados de las negociaciones por la estructura de la situación. Importan la cantidad de partes y cuestiones, y la cohesión de los negociadores. Aunque la distribución de poder es relevante, se admite la importancia de la habilidad y del uso de tácticas y estrategias. El enfoque estratégico, por su parte, coloca el énfasis en los fines: los actores son racionales y utilizan sus medios de manera estratégica para maximizar ganancias de acuerdo a sus estructuras de preferencias (Harsanyi,1965).

El enfoque conductual destaca la influencia de los rasgos personales de los negociadores y de aspectos como la persuasión, las actitudes, la confianza, las emociones, la cultura y las referencias normativas. Desde el enfoque procesal se evalúa el rol del aprendizaje; la negociación implica un conjunto de ofertas, contraofertas y concesiones mutuas, mediante las cuales las partes expresan sus intenciones e incentivan cambios en sus contrapartes. Un quinto enfoque, de pretensiones integradoras, destaca el potencial de lograr resultados de suma positiva mediante la búsqueda de formas creativas de crear valor (Latouche, 2006).

Los análisis de negociación se han desplazado desde perspectivas estructuradas y sintéticas a otras más complejas y comprensivas. De enfocarse exclusivamente en los actores, concebidos como agentes racionales maximizadores de utilidades, los trabajos han pasado a atribuir mayor relevancia al proceso de negociación y, más recientemente, a un conjunto de factores de contexto. Muthoo (2000) engloba en sus proposiciones varias aristas sueltas en la literatura.

Las negociaciones, en tanto procesos que consumen tiempo y recursos, pueden ser evaluadas en función de sus propiedades de eficiencia (tiempo requerido para lograr acuerdos) y distribución (estructura de pagos). Existen varios factores que, al incidir sobre el poder de negociación de las partes, influyen sobre el resultado de los procesos de intercambio.

En primer lugar, el tiempo constituye un activo valioso para los jugadores. Si bien el valor del tiempo está influido por varios factores contingentes, en general, una mayor impaciencia tiende a conducir a una repartición desfavorable de las ganancias. Esto implica que, para incrementar el poder de negociación, un actor aplica estrategias dirigidas a disminuir su costo de regatear o aumentar el de su contraparte.

En segundo lugar, otra fuente de fricción en las negociaciones deriva de la existencia de factores externos, imprevistos e incontrolables, que pueden conducir al quiebre de las negociaciones. Estos eventos se relacionan con la aversión al riesgo, referida al costo que tiene para cada jugador la suspensión del proceso, sea como consecuencia de la retirada de una de las partes o debido a la intervención de un tercero que haga desaparecer las ganancias esperadas de la cooperación. El poder de negociación es mayor en la medida en que menor sea la aversión al riesgo. Esta, a su vez, depende del margen de utilidad que puede obtener el jugador en caso de que se quiebren las negociaciones.

En tercer lugar, las opciones «externas» e «internas» de los jugadores son fuerzas que influyen en los resultados. Las ofertas externas son las alternativas que tiene un jugador fuera del proceso de negociación. Su utilidad depende de su credibilidad, ya que solo si constituyen amenazas creíbles, que mejoran la situación de equilibrio, pueden incrementar el poder de negociación. Las opciones internas consisten en los pagos que recibe un jugador durante el proceso, es decir, la utilidad disfrutada mientras se desarrollan las negociaciones. Estas tienen incidencia solo en la medida en que las alternativas exteriores sean poco atractivas.

En cuarto lugar, importan las tácticas de compromiso de los jugadores. Se trata de acciones que comprometen al jugador con determinadas posiciones o demandas, estratégicamente seleccionadas. Aunque pueden ser revocadas, hacerlo resulta cotoso. De manera paradójica, mientras más «comprometedora» sea esta táctica o más difícil sea revocarla, más poder de negociación proporciona al jugador. Su uso es más frecuente y eficaz cuando los negociadores representan a algún principal, como suelen hacer los representantes corporativos, sindicales o políticos. Sin embargo, el uso simultáneo de estas acciones de manera incompatible por parte de ambos jugadores puede retrasar las negociaciones o, incluso, conducirlas a un punto muerto.

En quinto lugar, la distribución de la información entre los jugadores tiene gran influencia en los resultados. Es frecuente que un jugador conozca algo de relevancia que el otro no, lo que puede conducir a resultados ineficientes. Los retrasos de la negociación operan como mecanismos de transmisión confiable de la información, en tanto permiten comunicar de manera más fidedigna algunos datos (intereses, capacidades y expectativas) que resultan cruciales para lograr un acuerdo.

Combinando y contrastando la selección de hipótesis teóricas extraída de la literatura sobre coaliciones y sobre negociaciones, es posible analizar a profundidad el proceso de negociación desarrollado en mayo de 2010 para la formación de gobierno en Reino Unido. Mientras que el primer cuerpo de literatura ofrece elementos de análisis sobre los actores y el contexto de la negociación, el segundo permite observar variables claves del proceso.

El caso de estudio: la inusual conformación de un gobierno de coalición en Reino Unido

Contexto de la negociación

El sistema político británico es parlamentario y bipartidista.[2] El Poder Legislativo es bicameral y está integrado por la Cámara de los Comunes (baja) y la Cámara de los Lores (alta). La primera es electa por votación popular a través de un sistema electoral uninominal y mayoritario. Los miembros de la segunda son nombrados por la Corona, la Iglesia y por la propia cámara. Ambas cumplen las funciones de legislación y control del gobierno.

El ejecutivo está encabezado por el primer ministro y conformado por el viceprimer ministro, los ministros y los secretarios. Estos funcionarios son elegidos entre los 650 miembros de la Cámara de los Comunes por propuesta del partido mayoritario. El sistema electoral[3] ha favorecido un arraigado bipartidismo entre conservadores y laboristas. Los diputados son electos en circuitos uninominales bajo el principio mayoritario simple, lo que, si bien favorece mayorías estables y fuertes, desincentiva el voto por partidos minoritarios, distorsiona severamente las proporciones entre votación popular y composición parlamentaria, y deja a una parte importante del electorado sin representación legislativa. El sistema electoral británico es considerado uno de los más desproporcionados de Europa, causante de uno de los índices de número efectivo de partidos más bajos del continente (Lees, 2011, p. 287).

Tras trece años de gobiernos laboristas, encabezados por Tony Blair y, tras su renuncia, por Gordon Brown, a las elecciones del 6 de mayo de 2010 concurrieron tres partidos nacionales y varias organizaciones políticas de alcance regional. En estos comicios, el Partido Laborista (PL centro-izquierda, Gordon Brown) buscaba mantenerse en el poder; el Conservador (PC, derecha, David Cameron), obtener la añorada mayoría absoluta; y el Liberal-Demócrata (PLD, centro, Nick Clegg), romper el bipartidismo y transformar el sistema político en uno a tres bandas (BBC Mundo, 2010; Fox, 2010).

La campaña se enfocó en dos temas centrales: los planes de reducción del déficit fiscal y la deuda pública, y la reforma del sistema electoral. También fueron objeto de debate la política de inmigración y la posición ante la Unión Europea. La política de descentralización, un tema relevante en las últimas décadas, se mantuvo en un segundo plano en la agenda. David Cameron, principal vocero de la oposición, partió como favorito, aunque con dudas sobre si podría alcanzar la mayoría absoluta para gobernar en solitario. Gordon Brown arrastraba

[2] El tradicional «modelo de Westminster» incluye un parlamento bicameral, de cuya bancada mayoritaria en la cámara baja se conforma el ejecutivo. Los ministros y secretarios de Estado deben ser parlamentarios y están directamente sometidos al control de ambas cámaras. Se corresponde tradicionalmente con un sistema bipartidista y un sistema electoral fuertemente mayoritario.

[3] Los sistemas electorales pueden ser mayoritarios, de representación proporcional o mixtos. El principio mayoritario usualmente se aplica en elecciones presidenciales, mientras que la representación proporcional y los sistemas mixtos han sido históricamente utilizados para elegir cuerpos colegiados. Sin embargo, existen casos –como el de Reino Unido– en que los parlamentos son electos bajo un sistema de mayoría simple por circuitos uninominales.

la carga negativa de la crisis económica y su poco carisma, pero contaba a su favor con la imagen de inteligente economista y gerente eficiente. Nick Clegg, el más joven, adoptó rápidamente la bandera del cambio y demostró su superioridad retórica y argumentativa en los debates televisados (Stuart, 2011).[4] Las posiciones de los partidos y candidatos sobre los cuatro principales temas fueron coherentes con sus respectivas adscripciones ideológicas.

Cuadro 1

Posicionamiento de los partidos en los principales temas de agenda

Temas de agenda	Conservadores	Liberal-Demócratas	Laboristas
Economía	Reducción agresiva del gasto público con subidas de impuesto moderadas Aprobación de presupuesto especial para iniciar recortes en 2010 Suspensión de aumentos en las cotizaciones de la seguridad social	Ajuste equilibrado entre reducción de gastos y aumento de impuestos Análisis previo de recortes y aplicación progresiva para preservar recuperación económica Reforma bancaria para el fortalecimiento de supervisión estatal	Ajuste equilibrado entre reducción de gastos y aumento de impuestos Análisis previo de recortes y aplicación progresiva para preservar recuperación económica
Sistema electoral	En desacuerdo con cualquier reforma	Abanderados de la reforma electoral Propuesta de un complejo sistema de elección proporcional de voto transferible, en distritos plurinominales	Partidarios de discutir el tema, aunque sin determinar una modalidad de reforma específica y con diferencias internas
Inmigración	Anti-inmigración Establecimiento de cuotas máximas a inmigrantes extra-UE	Legalización tímida y progresiva de inmigrantes ya establecidos en el país	Restricciones parciales y moderadas a la inmigración
Asuntos europeos	Anti-europeístas Rechazo al ingreso a la zona euro Rechazo a nuevas transferencias de competencias a instituciones comunitarias	Europeístas Favorables a una mayor cooperación con la UE	Postura intermedia Favorables a una mayor cooperación con la UE

Fuente: elaborado a partir de Euronews (2010) y BBC Mundo (2010)

[4] En la campaña se realizaron tres debates televisados, inéditos en la política británica. El primero fue sobre temas nacionales y su claro vencedor fue Clegg; en el segundo, sobre política exterior, y en el tercero, sobre economía e inmigración, los resultados fueron más ajustados, aunque Clegg siempre obtuvo la mayor valoración positiva (Stuart, 2011).

A partir de estas orientaciones programáticas y a la luz de unas encuestas de intención de voto[5] que colocaban a Cameron adelante, pero sin alcanzar la mayoría absoluta, y a Brown y a Clegg luchando por un segundo lugar en votos, aunque con una clara mayoría en escaños para los laboristas, las mayores polémicas se produjeron entre los liberal-demócratas y los conservadores. El PC, principal partido a la derecha, atacó duramente a Clegg por sus posiciones «blandas» sobre inmigración y asuntos europeos; este, por su parte, criticó el programa conservador en materia económica y su negativa a la reforma electoral. Ambos candidatos competían por la imagen de abanderados del cambio frente a un gobierno laborista políticamente desprestigiado: los conservadores buscaban aproximarse lo más posible a la mayoría absoluta, los liberales a una cuota histórica de 100 diputados (Stuart, 2011).

Las votaciones contaron con una relativamente alta participación del 65 por ciento del electorado. Los resultados (cuadro 2) confirmaron que ningún partido obtendría el mínimo de 326 escaños que marca el umbral de la mayoría absoluta y, por lo tanto, que los conservadores no podrían instalar un gobierno de mayoría en solitario. Por primera vez desde 1974, los británicos enfrentaban un hung parliament. Nadie podía declararse del todo ganador, pero estaba claro que la gran decepción de la jornada era para Clegg y el PLD, relegados a un tercer puesto en votos electorales, muy por detrás de los laboristas, y reducidos a una bancada cinco diputados menor a la del parlamento saliente (Fox, 2010).

Cuadro 2

Resultados electorales: votos y escaños

Partidos	Votación (%)	Escaños	
		(N)	(%)
Conservador	36%	306	47%
Laborista	29%	258	40%
Liberal-Demócrata	23%	57	9%
Minoritarios	11,9%	29	4%

Fuente: elaborado a partir de Euronews (2010)

Este escenario ya había sido previsto por las encuestas y comentado por los principales candidatos, quienes habían aplicado durante la campaña tácticas de compromiso de alcance e intensidad diferenciadas. Clegg había asegurado que, por principio democrático,

[5] Un sondeo de la empresa IMC divulgado el 3 de mayo mostraba la siguiente repartición de preferencias: conservadores, 33 por ciento; laboristas, 28 por ciento; liberal-demócratas, 28 por ciento.

el partido más votado debía tener la primera opción de formar gobierno, a la vez que se había mostrado reacio a conformar una coalición con los laboristas si estos terminaban terceros. Cameron, por su parte, había declarado estar dispuesto a gobernar en minoría y Brown, a pactar con los liberal-demócratas (Fox, 2010). Esas eran las condiciones de contexto en las que los jugadores llegaron a la negociación.

Proceso de negociación

Los británicos no están acostumbrados a contar con gobiernos minoritarios ni coaligados, por más que esas sean posibilidades aritméticas y legales. «La Coalición» constituyó una ruptura con las tradiciones políticas de posguerra del Reino Unido (Gay, Schleiter y Belu, 2015). Históricamente, las coaliciones estaban asociadas a momentos de crisis nacional: la última instalada en tiempos de paz se produjo entre 1931 y 1940 (Lee, 2014).

Las elecciones se produjeron en el marco de la conmoción europea generada por la crisis griega, las divisiones de los gobiernos de la zona euro sobre la estrategia a seguir y el comportamiento errático de los mercados financieros. En una situación económica especialmente difícil, existía la impresión tanto en el liderazgo político como en la opinión pública, de que se requería un ejecutivo sólido y estable, con el suficiente apoyo parlamentario para emprender y sostener las políticas de ajuste que, a su peculiar modo, proponían los tres partidos.

En el ámbito ideológico y programático, eran visibles las mayores semejanzas entre laboristas y liberal-demócratas que entre cualquiera de los dos y los conservadores. Incluso, algunos diarios del Reino Unido que expresaron apoyo al PL y al PLD, así como dirigentes políticos intermedios de ambos partidos, llamaron en las últimas jornadas de campaña a ejercer el voto útil cruzado[6] y cerrar el paso a Cameron. Sin embargo, Brown y Clegg, cabezas de sus respectivos partidos, no hicieron gestos en este sentido (El País, 2010).

A pesar de esta afinidad histórica, durante la última década se había producido un paulatino acercamiento ideológico entre los grupos dirigentes del PC y el PLD. Por un lado, los liberales habían tenido varios roces con los sucesivos gobiernos laboristas en temas como las libertades civiles y la centralización del gobierno, y habían establecido un patrón de oposición en las votaciones parlamentarias. El ascenso de Clegg y su equipo implicó un giro programático desde una agenda típicamente de centro-izquierda a una más claramente liberal. Por el otro lado, Cameron conducía en su partido un giro similar hacia el centro y, durante la campaña, había intentado resaltar las semejanzas con los liberal-demócratas, con miras a captar parte de su electorado (Lees, 2011; Stuart, 2011).

Las reacciones inmediatas a los resultados también son importantes para entender el proceso. Clegg los cuestionó como evidencia del injusto sistema electoral, teniendo en

[6] En los circuitos donde los liberales tenían más opciones de ganar, los laboristas debían votar por ellos y viceversa.

cuenta que un 30 por ciento del voto popular le reportó a su partido tan solo un 9 por ciento de los escaños. Sin embargo, ratificó su postura de que el partido más votado debía tener la primera opción para formar gobierno. Cameron, por su parte, anunció una sorpresiva disposición a realizar una oferta «amplia, abierta y comprehensiva» al PLD, aunque ratificó que podría gobernar en minoría. Finalmente, Brown permitió que los conservadores tomaran la iniciativa de formar gobierno, pero rápidamente estableció contactos con los líderes tradicionales del liberalismo, más cercanos ideológicamente que Clegg y su equipo, para insistir en la conveniencia de un acuerdo entre ambos partidos (BBC, 2011).

Las negociaciones se desarrollaron durante cinco días, a un ritmo vertiginoso, bajo fuerte presión política y una amplia cobertura mediática. Existieron dos arenas simultáneas de negociación que, aunque se desarrollaron en espacios independientes y siguieron su propio ritmo, se influyeron entre sí. Los contactos ocurrieron a dos niveles: entre los líderes de los partidos y entre sus equipos negociadores, compuestos cada uno por cuatro miembros. Además, existía una dimensión adicional relacionada con la negociación interna en cada partido, influida por la posición de las bancadas y los comités directivos, así como por el clima de opinión reinante en la militancia.

Entre los líderes, la afinidad personal fue una variable crucial. Mientras que Cameron y Clegg pertenecían a la misma generación, tenían un pasado similar y sostenían una comunicación fluida, Clegg y Brown, de generaciones y orígenes diferentes, habían tenido relaciones tirantes y sus contactos poselectorales estuvieron marcados por desencuentros y tensiones (BBC, 2011).

En cuanto a los equipos negociadores, los liberal-demócratas habían realizado una preparación previa exhaustiva ante el eventual escenario de un parlamento colgado y contaban con un equipo cohesionado, una agenda definida y una estrategia planificada. Los conservadores se encontraban en un punto medio, ya que, si bien no habían hecho una planificación de este tipo, elaboraron con rapidez una propuesta guía para las negociaciones y se presentaron con un espíritu abierto y conciliador. En cambio, los laboristas llegaron a las conversaciones con un equipo dividido y sin propuestas concretas. En efecto, mientras que algunos negociadores buscaban lograr un acuerdo, otros eran escépticos sobre la conveniencia de crear una «coalición de perdedores», alegando que tal pacto sería visto como un fraude al voto popular y podría dañar la imagen del partido en el largo plazo (Fox, 2010; Stuart, 2011).

La dinámica interna de los partidos fue otro condicionante relevante en el proceso de negociación. Los resultados habían sido decepcionantes para los tres líderes: Cameron no había logrado capitalizar la recesión histórica de la economía británica para desbancar a los laboristas; Clegg había obtenido un resultado muy inferior a las expectativas y, en términos de escaños, peor al de 2005; Brown había salvado la cara, pero estaba rompiendo 13 años continuos de mayorías laboristas, avaladas por el carisma de su antecesor, Tony Blair.

Estos fracasos relativos introducían presión interna sobre los tres candidatos y amenazaban su continuidad como líderes partidistas (Fox, 2010).

El renovado centrismo de Clegg contrastaba con la orientación actual de centro-izquierda de la vieja guardia del partido y de la mayor parte de su militancia. Un pacto con los conservadores sería, de entrada, difícil de digerir, especialmente si no resultaba del fracaso de un esfuerzo sincero por lograr un acuerdo con los laboristas. La aprobación interna era fundamental en tanto Clegg debía lograr la ratificación de cualquier acuerdo por parte de la bancada y la directiva del partido.

Cameron también representaba una tendencia más al centro dentro del PC y tenía una fuerte oposición de parte de los líderes tradicionales. Un acuerdo con los liberales que implicara importantes concesiones sobre temas claves de agenda enfrentaría fuerte oposición entre los diputados, pero integrar gobierno con el PLD facilitaría desembarazarse de los elementos más recalcitrantes del conservadurismo.

Finalmente, Brown confrontaba cuestionamientos internos por su escaso carisma y era visto como un líder políticamente poco recursivo, representante de una corriente neo-liberal que contrastaba con las aun fuertes tendencias izquierdistas del partido. Además, para algunos miembros, el intento por «aferrarse» al poder luego de una derrota electoral podría deslegitimar al partido y hacerlo blanco de fuertes ataques (BBC, 2011).

La presión de la opinión pública a favor de la instalación rápida de un gobierno mayoritario, las acciones de compromiso aplicadas durante la campaña, las reacciones inmediatas al anuncio de los resultados por parte de los candidatos, los primeros contactos entre líderes y equipos delegados, y los juegos de poder entre los líderes y sus partidos, conformaron un escenario favorable al establecimiento de un acuerdo político que le diese al país una mayoría parlamentaria duradera y estable. El cuadro 3 resume las principales opciones de acuerdo que se encontraban como alternativas viables en la agenda.

Cuadro 3

Alternativas de coalición

		Actores coaligados	
		PC y PLD	PL, PLD y partido(s) minoritario(s)
Modalidad del acuerdo	De gobierno (de votación en el parlamento y composición del ejecutivo)	Acuerdo de gobierno entre conservadores y liberal-demócratas	Acuerdo de gobierno entre laboristas, liberal-demócratas y otro(s) partido(s) minoritarios
	Parlamentario (de votación en el parlamento)	Acuerdo parlamentario entre conservadores y liberal-demócratas	Acuerdo parlamentario entre laboristas, liberal-demócratas y otro(s) partido(s) minoritarios

Fuente: elaboración propia

Sobre este escenario de negociación se construyeron las matrices de preferencias de los tres actores principales (cuadro 4), de las cuales se desprenden dos factores comunes. En primer lugar, para los tres partidos sería mejor un acuerdo que les permitiera estar en el gobierno a estar en la oposición. En segundo lugar, siempre preferirían alcanzar un acuerdo a que no se alcance ninguno, o que el gobierno de minoría conservadora no obtuviera el apoyo necesario para ser investido o superar una moción de confianza y debieran ser convocadas nuevas elecciones. Un nuevo evento electoral en el corto plazo sería interpretado como un fracaso de la clase política, podría agravar la desconfianza de los entonces nerviosos mercados financieros y no prometía conducir a resultados muy diferentes (BBC, 2011).

Cuadro 4

Matrices de preferencias de los partidos frente a la conformación del gobierno

Partidos	Orden de preferencias			
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta
Conservador	Gobernar con PLD aceptando algunas de sus propuestas en temas no estratégicos de la agenda conservadora, incluida una instancia pluripartidista de evaluación de la reforma electoral	Gobernar solo, buscando respaldo parlamentario liberal para medidas concretas	Que PL, PLD y partidos minoritarios lleguen a coalición y quedar en oposición	Que se convoquen nuevas elecciones por falta de acuerdo
Liberal-Demócrata	Gobernar con PL y otros partidos minoritarios, bajo repartición equilibrada de cargos y con programa compartido en diversos temas, incluida reforma electoral sin referendo.	Gobernar con PC, ocupando algunos cargos e incluyendo un referendo sobre el sistema electoral	Ser oposición minoritaria de un gobierno del PC, sin poder para impulsar reforma electoral	Que se convoquen nuevas elecciones por falta de acuerdo
Laborista	Gobernar con PLD y otros partidos minoritarios, ocupando cargo de primer ministro, sobre un programa compartido, aceptando referendo sobre reforma electoral	Ser oposición de un gobierno minoritario del PC	Ser oposición de un gobierno de PC y PLD	Que se convoquen nuevas elecciones por falta de acuerdo

Fuente: elaboración propia

De estas matrices es posible deducir los precios de reserva de cada actor, es decir, el valor mínimo que cualquier acuerdo debe proporcionar para ser considerado aceptable (Lax y Sebenius, 1986). Para el PLD, se trataba de cualquier acuerdo que incluyera, al menos, la convocatoria de un referendo sobre la reforma electoral; para los conservadores, un gobierno comandado por ellos y con la mayor parte de sus propuestas incluidas, especialmente en áreas claves de su agenda como economía, inmigración y asuntos europeos; para los laboristas, cualquier acuerdo que les permitiera mantenerse en el gobierno, aunque resguardando algunos, relativamente laxos, límites programáticos (BBC, 2011).

Las conversaciones, en su acelerado ritmo, estuvieron marcadas por varios hitos. En primer lugar, la exigencia de los liberales de la renuncia de Brown a conducir el partido y, por tanto, al cargo de primer ministro, se justificó en la necesidad de dar mayor legitimidad a una coalición de perdedores. Aunque inicialmente enfrentó resistencias, esta demanda fue satisfecha con la intención de facilitar las conversaciones.

En segundo lugar, la discusión programática tuvo como foco la reforma electoral. La información filtrada de que los laboristas estarían dispuestos a acordar una reforma sin referendo, finalmente desmentida, colocó fuerte presión sobre los conservadores y fue clave para que estos accedieran a mejorar su oferta del establecimiento de un comité multipartidista a un referendo pactado. Finalmente, la división interna de los laboristas y los conflictos de perspectiva y personalidad entre sus negociadores y los del PLD, contrastada con el enfoque abierto y proactivo de los conservadores, selló el destino a favor de un acuerdo entre el PC y el PLD.

Resultados de la negociación

La negociación resultó en un acuerdo de coalición gubernamental alcanzado en tiempo récord, expresado en un pacto de distribución de cargos del ejecutivo, un programa común y un protocolo para conducir los asuntos internos del gobierno (Debus, 2011). El cuadro 5 presenta los principales aspectos del acuerdo.

En cuanto a la composición del gobierno, los conservadores obtuvieron el cargo de primer ministro y 17 carteras ministeriales, incluyendo áreas claves como economía, seguridad y relaciones exteriores. Clegg se hizo del cargo de viceprimer ministro, al que se atribuyeron amplias responsabilidades en materia constitucional y de reforma política. Los liberales sumaron otras cuatro carteras: tesoro (alterno); Escocia; negocios e innovación; y energía y cambio climático. Algunos puestos claves para la agenda liberal como educación quedaron en manos conservadoras, pero otros como ambiente fueron capturados por el PLD (Debus, 2011).

El programa común de gobierno, titulado *The Coalition: our programme for government*, apeló a reforzar las identidades entre ambos partidos en torno a principios como el interés nacional y la renovación de la política (Atkins, 2015). El documento incorporó 31 áreas y

más de 400 compromisos individuales. Basado en los principios de una «sociedad libre, justa y responsable» (UK Government, 2010a: 7), colocó como tarea más urgente del nuevo ejecutivo «reducir la deuda récord».

Esta proposición, empujada por los conservadores, fue durante las negociaciones suscrita por Clegg, quien, contra lo dicho en campaña, abrazó la necesidad de iniciar de inmediato los recortes de gasto. Los acuerdos se extendieron además a la reforma bancaria, la reforma electoral, pensiones y políticas de bienestar, educación, asuntos europeos, libertades civiles y ambiente (UK Government, 2010a). Aun así, el PC conservó su independencia para hacer campaña activa contra la aprobación popular del voto alternativo. En un balance general, las concesiones de los liberal-demócratas a los conservadores fueron mayores que las realizadas por estos a aquellos (cuadro 5).

Las diferencias no resueltas fueron remitidas a 29 revisiones de política y cinco comisiones. Un documento adicional, denominado acuerdo por la estabilidad y reforma, estableció los cambios aprobados a las prácticas operativas del gobierno. Entre otras cosas, se dotó al viceprimer ministro de mayores potestades para la gestión del gabinete, se creó un Comité de Coalición paritario para resolución de diferencias entre los socios y un Grupo de Planeación Estratégica y Operativa, dedicado a resolver problemas y conflictos cotidianos (UK Government, 2010b).

Cuadro 5

Resultados de la negociación: los términos del acuerdo

Ámbito	Lo que lograron los conservadores	Lo que lograron los liberales
Programático	Recortes de gasto por 6 mil millones de libras durante 2010 Derogación del aumento de 1% sobre las cotizaciones de la seguridad social Límites numéricos al ingreso de inmigrantes no provenientes de la UE Abandono de reforma al sistema bancario e impuesto a mansiones Apoyo liberal al plan de modernización de submarinos nucleares Durante el período de gobierno, Reino Unido no ingresará a la zona euro Referendo para cualquier iniciativa de ceder soberanía a la UE	Apoyo conservador a la convocatoria a un referendo sobre la reforma electoral, aunque el PC tiene libertad de hacer campaña en contra de su aprobación Pequeños ajustes en la política de impuestos que benefician a los ciudadanos de menores ingresos
Político	Liberales deben votar a favor en la Cámara de los Comunes cuando se traten temas sensibles –economía, fundamentalmente- y abstenerse si lo desean en las demás materias	Conservadores votan libremente en los Comunes
	El cargo de primer ministro y 17 carteras ministeriales	El cargo de viceprimer ministro y otras 4 carteras

Fuente: elaboración propia.

La Coalición desde un prisma teórico

La conformación del gobierno coaligado fue un evento excepcional en la historia reciente de Reino Unido, pero, a la luz de las teorías sobre coaliciones y negociaciones, fue un resultado bastante predecible. En esta sección, se contrastan una colección de argumentos teóricos con la información empírica disponible (cuadro 6), destacando los distintos matices que la pluralidad teórica permite capturar.

Cuadro 6

Hipótesis aplicadas al caso de estudio

Hipótesis	Caso
La cuota de escaños tenderá a ser aproximadamente proporcional a la cuota de cargos ejecutivos	+
En la distribución de cargos, existirá un sesgo favorable al socio minoritario	++
Tenderán a formarse coaliciones ganadoras mínimas	++
Tenderán a prevalecer las coaliciones ganadoras mínimas con el menor número de partidos	++
Tenderán a prevalecer las coaliciones ganadoras mínimas que estén conectadas	+
Tenderán a prevalecer las coaliciones ganadoras mínimas cuya conexión sea también mínima	-
El partido que controle el legislador mediano en el parlamento ingresará a la coalición y tendrá mayor poder	+
El partido que controle el legislador mediano en la coalición tendrá mayor poder	++
Los partidos enfocados en ciertos temas de agenda tenderán a controlar los ministerios respectivos	+
El partido "formateador" tendrá mayor poder en la coalición	-
La existencia de normas exigentes sobre investidura y confianza favorecerán gobiernos de coalición mayoritaria	+
El partido en ejercicio de gobierno tendrá mayor poder	--
Los compromisos pre-electorales sobre la política de coalición reducirán el margen de maniobra de los partidos	+
Las preferencias de los votantes condicionarán las decisiones de los partidos	-
La mayor unidad interna del partido le dará mayor poder	+
A mayor impaciencia, menor poder de negociación	+
A mayor aversión al riesgo, menor poder de negociación	+
A mayor credibilidad de las opciones externas, mayor poder de negociación	-
A mayores beneficios de las opciones internas, mayor poder de negociación	-
Las tácticas de compromiso más fuertes incrementarán el poder de negociación	+
A mayor información, mayor poder de negociación	+

Fuente: elaboración propia.

El supuesto de que los partidos se reparten los cargos en proporción a su cuota de poder en el parlamento, se verifica en el caso, incluyendo el factor de corrección a favor

del socio minoritario (Ley de Gamson corregida). Los liberales conquistaron un 21,7 por ciento de los cargos ministeriales gracias a un aporte a la coalición del 15,7 por ciento de los escaños, mientras que el 84,3 por ciento de los escaños conservadores se tradujo en un 78,3 por ciento de los puestos ejecutivos.

La predicción de que los partidos intentaran hacerse de los cargos que les permitan controlar los campos de políticas más sobresalientes de su programa da cuenta parcialmente de la distribución de cargos en el ejecutivo. El encerramiento liberal en la demanda de una reforma electoral les condujo a privilegiar el cargo de viceprimer ministro, logrando reforzar sus competencias en materia de reformas constitucionales. En cambio, temas también resaltantes de su agenda como educación, salud y bienestar, fueron cedidos, obligando al partido a acompañar reformas de orientación conservadora, opuestas al programa liberal (Dommett, 2013).

En este escenario, el legislador mediano de la Cámara de los Comunes pertenecía al PLD, lo que convirtió al partido en socio inevitable de cualquier mayoría y reforzó su poder de negociación. Sin embargo, considerando solo los miembros de la coalición liberal-conservadora, el diputado que divide la coalición en dos partes iguales pertenecía al PC. Esto equilibró la negociación, compensando la centralidad del PLD en el parlamento con la del PC en la coalición.

Dos hipótesis que entran en tensión en este caso son las que atribuyen ventajas al partido formateador y al partido gobernante. Mientras que el partido formateador, portador del primer derecho a negociar la formación de gobierno, fue el PC, el gobierno en ejercicio pertenecía al PL. La ventaja del oficialismo no tuvo mayor efecto, en tanto la fecha electoral correspondió al cronograma electoral y no a un adelanto deliberado de los comicios; por el contrario, la convocatoria se produjo en medio de una histórica recesión, perjudicial para la imagen del laborismo. Tampoco fue muy relevante el carácter de «formateador» del PC, ya que las negociaciones se produjeron de manera simultánea y el encargo oficial de formar gobierno por parte de la Corona –consecuencia de la renuncia de Brown– solo llegó tras sellarse casi completamente el acuerdo.

La expectativa clásica de formación de coaliciones ganadoras mínimas con el menor número de socios posibles se verifica nítidamente. La fórmula PC-PLD garantizó un superávit holgado de +26 diputados con respecto al umbral mínimo, mientras que la otra fórmula mayoritaria (la denominada coalición arcoíris) implicaba reunir hasta siete partidos y una diputada independiente, lo que implicaría unos costos de transacción muy elevados y, como mínimo, un período de negociación largo (Lees, 2011).

Si bien la coalición constituida estaba ideológicamente conectada, no conllevó el menor rango o brecha. En el eje izquierda-derecha, expresado en esta coyuntura en las posturas con respecto a los recortes de gasto, reformas impositivas y regulación bancaria,

la mayor proximidad relacionaba al PL con el PLD. Sin embargo, aunque esto es cierto a la luz de los programas, los días de negociación reflejaron el viraje liberal hacia una política más agresiva de recortes, justificada por los riesgos financieros de la coyuntura.

Como se señaló previamente, este giro se inscribía en una larga trayectoria de desplazamiento hacia el centro que había generado un distanciamiento silencioso entre los líderes tradicionales y la nueva élite dirigente del partido. Por otro lado, un segundo eje programático, referido a la centralización-descentralización, tuvo un rol secundario: en esta dimensión, las coincidencias entre los finalmente socios eran mayores que la de cualquiera de ellos con los laboristas.

De este modo, aunque la sociedad más ideológicamente esperable reunía a liberales y laboristas, tendencias de largo plazo y concesiones de corto plazo hicieron posible el acuerdo PC-PLD. Si bien hubo un gran esfuerzo por crear identificación ideológica, instrumental e interpersonal entre ambos socios, en función de demostrar unidad y capacidad de atender de manera coherente los retos económicos (Atkins, 2015), los liberales terminaron sufriendo una pérdida de identidad y de relevancia que terminaría por desconectarlos de sus bases electorales (Dommett, 2013).

En cuanto a los aspectos institucionales, las normas procedimentales sobre votos de investidura y mociones de confianza favorecieron el establecimiento de un gobierno mayoritario. Un gobierno de minoría conservadora era visto como inestable y breve, en tanto se daba por descontada la oposición casi completa del resto de los partidos a su agenda económica. Un gobierno de minoría liberal-laborista, si bien se beneficiaría de la división ideológica de la oposición, enfrentaría problemas de legitimidad y una alta incertidumbre vinculada a la escogencia del sucesor de Brown, prevista para septiembre de 2010. En ambos escenarios, el riesgo de perder un voto de confianza podría conducir a un nuevo evento electoral.

Los compromisos preelectorales y las preferencias de los votantes tuvieron efectos convergentes. Los liberales habían aplicado tácticas de compromiso al reconocer que el partido ganador debía tener el derecho a formar gobierno y marcar distancia de una eventual coalición de perdedores. Esto restringió su margen de maniobra una vez anunciados los resultados. Además, las negociaciones se condujeron a la sombra de una opinión pública que demandaba un acuerdo rápido, un gobierno estable y la salida de Brown del poder.

Las divisiones internas de los tres partidos, mencionadas previamente, tuvieron mucha influencia en el curso de las negociaciones. Cada líder incorporó tácticas dirigidas a legitimar las decisiones frente a sus bancadas y militancias. Sin embargo, Clegg subestimó el impacto que tendría su trasvase ideológico hacia el centro, considerando que podría ser compensada por el logro de la reforma electoral. El fracaso condujo a una fuerte pérdida de apoyo para su partido.

Otras expectativas teóricas se vinculan al proceso de negociación. En este marco, los resultados son vistos como una función del tipo de juego. En el caso de estudio, el juego planteado puede caracterizarse como mixto, secuencial, complejo y múltiple. La elevada interdependencia entre los jugadores se refleja en que sus estrategias y tácticas se inscriben en una matriz de intereses propios y ajenos. El juego es mixto en tanto contiene una zona de acuerdo surgida de la superposición del conflicto de intereses con la dependencia mutua. Como juego secuencial, implica una sombra de futuro, es decir, la posibilidad de reencuentros que limitan la disposición de maximizar los intereses propios a costa de los intereses del otro. Las negociaciones, como se mencionó, son complejas en tanto involucran varios niveles (inter e intrapartidos), arenas (PC-PLD y PL-PLD) y ámbitos (cargos y políticas).

La negociación configurada es dual. Un componente es de suma-cero y se refiere a la repartición de cargos. El otro es de suma-variable e involucra la confección de un programa común de gobierno. Sin embargo, a pesar de este potencial, el encerramiento liberal en la demanda de reforma electoral condujo a sub-explotar el margen de construcción creativa de soluciones, potencialmente mayor en un eventual acuerdo PL-PLD.

El tiempo tuvo un efecto clave en esta negociación. La impaciencia era relativamente alta para todos los jugadores, pero especialmente para el PC y PLD, partidos opositores sobre los que recaía la responsabilidad de construir una solución viable al impasse político. La impredecible evolución de la crisis griega y su potencial difusión generaba una presión adicional para formar un gobierno coherente en el corto plazo.

Sin embargo, la impaciencia liberal fue especialmente intensa, en tanto se esperaba que mostrase una actitud responsable que avalara sus credenciales de partido con capacidad de gobierno. Además, la reducción de la agenda al cambio de sistema electoral, si bien coherente con la expectativa de que un sistema más proporcional incrementaría en posteriores elecciones su representación parlamentaria y poder de negociación, implicó que se viese esta como una oportunidad irrepetible de avanzar un cambio al que históricamente se habían opuesto los dos grandes partidos británicos.

La aversión al riesgo depende del costo que tiene la suspensión del proceso para las partes. Para los conservadores, aunque un gobierno minoritario era una opción subóptima, era una alternativa inicialmente viable. En cambio, el fracaso para los liberales implicaría permanecer en la oposición y, en consecuencia, perder cualquier capacidad de impulsar la reforma política.

Esto está relacionado con las opciones externas e internas de los negociadores. Las opciones externas del PC eran un gobierno en minoría o, incluso, quedar en la oposición, ambas perjudiciales para los intereses del partido y, por tanto, poco creíbles. En cambio, los liberales tenían en su mano la carta de un acuerdo con los laboristas basado en un

programa más afín y un potencial apoyo compartido a la reforma electoral. A pesar de la credibilidad de esta alternativa, los liberales extrajeron relativamente pocas concesiones de los conservadores. El foco en la agenda electoral, el cálculo equivocado de sus efectos y la sobreestimación de las posibilidades de victoria en el referendo, fueron claves.

En cuanto a las alternativas internas, es decir, los pagos obtenidos durante las negociaciones, ambos partidos enfrentaban pobres opciones internas, ya que las demoras tenderían a generar mayor presión de la opinión pública, la prensa y los mercados. En cambio, los laboristas tenían como opción interna continuar en el poder: si bien sometidos a limitaciones, este escenario seguía siendo favorable.

El uso de las tácticas de compromiso también tuvo influencia. Los liberales enviaron varios mensajes comprometiéndose a respetar el derecho del primer partido a formar gobierno y, luego, Clegg ratificó que sometería a aprobación cualquier acuerdo frente a los diputados y directivos del partido. El primero planteamiento redujo el margen de maniobra liberal, pero el segundo reforzó su posición negociadora, favoreciendo algunas concesiones de parte de los conservadores, pensadas para hacer el acuerdo aceptable a los ejes del liberalismo.

Finalmente, las asimetrías de información favorecieron a los liberales. Al estar presentes en ambas mesas de negociación, emitieron mensajes para sobredimensionar las ofertas que recibían, generando una dinámica que les permitió alcanzar el compromiso del referendo. Relacionado con la información, la mayor confianza existente entre los negociadores liberales y conservadores estimuló una comunicación más fluida que de aquellos con los laboristas. Aun así, considerando estas ventajas, el acuerdo puede ser considerado pobre para los liberales.

El acuerdo, que condujo a la conformación de una coalición ganadora mínima y conectada en Reino Unido, se produjo en un marco caracterizado por un bajo nivel de volatilidad electoral, débil capacidad de la oposición para influir en las políticas, alta valoración de pertenecer al gobierno, una distribución relativamente simétrica del poder de negociación y altos costos asociados a la formación de coaliciones abiertas y fluidas. La crisis económica europea y la histórica tradición de gobiernos mayoritarios estables crearon presión a favor del logro rápido de acuerdos. Las ventajas en términos de distribución de poder, la comunicación fluida y mayor confianza entre sus líderes y equipos negociadores, y una trayectoria de acercamiento de las posiciones programáticas, favorecieron el forjamiento de un acuerdo entre conservadores y liberales.

El caso británico ha sido útil para observar los detalles y matices del proceso de negociación, una peculiaridad que es poco frecuente en las usualmente reservadas negociaciones políticas. En este artículo se ha trazado la relación entre este proceso empírico y un amplio rango de hipótesis teóricas disponibles en la literatura sobre coaliciones y

negociaciones. A partir de constatar el carácter complejo y dinámico de todo proceso de negociación de este tipo, se ratifica la necesidad de avanzar hacia la convergencia teórica y la consolidación de marcos analíticos (Faure, 1992; Martin y Stevenson, 2001).

En efecto, el desafío es reconocer la complementariedad de las teorías, dando espacio a la diversidad de recursos, intereses, ideologías y marcos institucionales a las que hacen referencia las discusiones sobre coaliciones, así como a la heterogeneidad de factores asociados a los negociadores y al proceso de intercambio, identificados en las teorías de negociación. El ejercicio de aplicación sucesiva realizado en este artículo revela precisamente la multiplicidad de aspectos que ejercen influencia sobre los resultados.

Aunque el acuerdo constituyó una solución eficiente al dilema de cooperación abierto tras los comicios, sus efectos negativos se han vuelto notorios en el mediano plazo. A pesar de la preparación y enfoque estratégico con que los liberales asumieron la negociación, los resultados del acuerdo se mostraron desastrosos para el partido. La incapacidad de influir sobre decisiones claves del gobierno, especialmente las referidas a ofertas de campaña como la negativa a los incrementos del impuesto al valor agregado y las matrículas universitarias, golpeó severamente la imagen del partido.

En ese sentido, fueron incapaces de realizar las expectativas creadas, presentar una identidad distintiva y ejercer influencia en la conducción del gobierno (Dommett, 2013). La joya de la corona, la reforma electoral, fue rechazada por cerca del 68 por ciento del electorado, en parte gracias a la campaña en contra desarrollada por sus socios de coalición. En la elección general de 2015, en la que Cameron obtuvo una mayoría absoluta, los liberales se desplomaron y su fracción en la cámara quedó reducida a solo ocho diputados.

Por otro lado, el compromiso de Cameron de organizar un referendo sobre la permanencia en la UE, asociado en parte a su esfuerzo por captar el voto ultraconservador y evitar un nuevo escenario de *hung parliament* en 2015, concluyó con el *Brexit*. Esta decisión popular ha alimentado una creciente polarización política que ha permeado a los distintos partidos, favoreciendo el ascenso de corrientes más derechistas e izquierdistas en el PC y PL, respectivamente, así como un crecimiento electoral del independentismo.

Esta dinámica está ligada al acuerdo de coalición en al menos dos maneras. En primer lugar, la coalición reforzó la tendencia hacia la fragmentación interna de los partidos, favoreciendo la erosión de la visión mayoritaria de la democracia y estimulando enfoques más consultivos y transaccionales en las dinámicas inter e intrapartidistas (Gay, Schleiter y Belu, 2015). En segundo lugar, los efectos adversos de la coalición para el PLD afianzaron en los cálculos estratégicos de los políticos el rechazo a compromisos y pactos programáticos. La actual fractura de los principales partidos en torno al *Brexit* y la imposibilidad de lograr una mayoría en la Cámara de los Comunes sobre el tema son reflejo de estas tendencias. El acuerdo forjado en cinco vertiginosos días ha tenido efectos duraderos sobre una de las

democracias más antiguas y estables del mundo, efectos cuyo desenlace aun no podemos inferir.

Referencias bibliográficas

Alfredson, Tanya y **Azeta Cungu** (2008). «Teoría y práctica de la negociación: una revisión de la literatura», documento de trabajo, Programa de Aprendizaje sobre Políticas de la FAO, Módulo EasyPol 179, http://www.fao.org/docs/up/easypol/745/4-5_negotiation_background_paper_179es.pdf

Austen-Smith, David y **Jeffrey Banks** (1988). «Elections, Coalitions and Legislative Outcomes», *American Political Science Review*, nº 82, pp. 405-422.

Atkins, Judi (2015). «'Together in the National Interest': The Rhetoric of Unity and the Formation of the Cameron-Clegg Government», *The Political Quarterly*, vol. 86, nº 1, pp. 85–92.

Axelrod, Robert (1970). *Conflict of Interest*, Chicago, Markham.

Bäck, Hanna, Marc Debus y **Patrick Dumont** (2011). «Who Gets What in Coalition Governments? Predictors of Portfolio Allocation in Parliamentary Democracies», *European Journal of Political Research*, vol. 50, nº 4, pp. 441-478.

Bäck, Hanna y **Patrick Dumont** (2008) «Making the First Move: A Two-Stage Analysis of the Role of Formateurs in Parliamentary Government Formation», *Public Choice*, vol. 135, nº 3-4, pp. 353-373.

Baron, David (1998). «Comparative Dynamics of Parliamentary Governments», *American Political Science Review*, nº 92, pp. 593-610.

BBC (2011). «Five Days that Changed Britain», documental especial, https://www.youtube.com/watch?v=DSvrSEaX01c. Consulta realizada el 18 de diciembre de 2018.

BBC Mundo (2010). «Elecciones generales – Gran Bretaña 2010», sección especial, mayo-junio, http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/especial_elecciones_reino_unido.shtml. Consulta realizada el 08 de junio de 2011.

Budge, Ian y **Hans Keman** (1990). *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Nueva York, Oxford University Press.

Debus, Marc (2011). «Portfolio Allocation and Policy Compromises: How and Why the Conservatives and the Liberal Democrats Formed a Coalition Government», *The Political Quarterly*, vol. 82, nº 2, pp. 293–304.

Debus, Marc (2015). «Coalition Theory», en Michael Gibbons, ed., *The Encyclopedia of Political Thought*, Hoboken, John Wiley & Sons.

Debus, Marc y **Jochen Müller** (2013). «Do the Coalition Preferences of Voters Affect the Outcome of the Government Formation Process?», *West European Politics*, vol. 36, nº 5, pp. 1007-1028.

Dommett, Katharine (2013). «A Miserable Little Compromise? Exploring Liberal Democrat Fortunes in the UK Coalition», The Political Quarterly, vol. 84, nº 2, pp. 218–227.

Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

El País (2010). «Laboristas y liberales llaman a cerrar el paso a los 'tories'», 05 de mayo, http://www.elpais.com/articulo/internacional/Laboristas/liberales/llaman/cerrar/paso/tories/elpepuint/20100505elpepiint_5/Tes. Consulta realizada el 11 de junio de 2011.

Euronews (2010). «Reino Unido – Elecciones 2010. Cobertura Especial», mayo, http://es.euronews.net/tag/reino-unido-elecciones-2010/. Consulta realizada el 09 de junio de 2011.

Faure, Guy (1992). «Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, nº 2, pp. 233-242.

Fox, Ruth (2010). «Five Days in May: A New Political Order Emerges», Parliamentary Affairs, vol. 63, nº 4, pp. 607-622.

Gamson, William (1961). «A Theory of Coalition Formation», *American Sociological Review*, nº 26, pp. 373-382.

Gay, Oonagh, Petra Schleiter y **Valerie Belu** (2015). «The Coalition and the Decline of Majoritrianism in the UK», *The Political Quarterly*, vol. 86, nº 1, pp. 118-124.

Giannetti, Daniela y **Kenneth Benoit**, eds. (2009). *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, Nueva York, Routledge.

Golder, Sona (2015). «Government Formation and Cabinets» en Robert Scott y Stephen Kosslyn, eds., *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*, Hoboken, John Wiley & Sons.

Harsanyi, John (1965). «Bargaining and Conflict Situations in the Light of a New Approach to Game Theory», *The American Economic Review*, vol. 55, nº 1-2, pp. 447-457.

Latouche, Miguel Ángel (2006). «La negociación como toma de decisiones interdependiente», *Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados*, nº 23, pp. 133-153.

Laver, Michael (2008). «Governmental Politics and the Dynamics of Multiparty Competition», *Political Research Quarterly*, vol. 61, nº 3, pp. 532-536.

Laver, Michael y **Norman Schofield** (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Laver, Michael y **Kenneth Shepsle** (1996). *Making and Breaking Governments*, Nueva York, Cambridge University Press.

Lax, David y **James Sebenius** (1986). *The Manager as Negotiator*, Nueva York, The Free Press.

Lee, Simon (2014). «How has the UK's Coalition Government performed?», *Political Insight*, vol. 5, nº 3, pp. 8-11.

Lees, Charles (2011). «How Unusual is the United Kingdom Coalition (and What are the Chances of It Happening Again)?», *The Political Quarterly*, vol. 82, nº 2, pp. 279–292.

Leiserson, Michael (1968). «Factions and Coalitions in One-Party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games», A*merican Political Science Review*, nº 62, pp. 70-87.

Lupia, Arthur y **Kaare Strøm** (1995). «Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections», American Political Science Review, nº 89, pp. 648-665.

Lupia, Arthur y **Kaare Strøm** (2003). «Coalition Governance Theory: Bargaining, Electoral Connections and the Shadow of the Future», documento de trabajo, versión borrador, http://www.ub.edu/grepa/Strom_Lupia.pdf

Martin, Lanny y **Randolph Stevenson** (2001). «Government Formation in Parliamentary Democracies», *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 1, pp. 33-50.

Mitchell, Paul y **Benjamin Nyblade** (2008). «Government formation and cabinet type in parliamentary democracies», en Kaare Strøm, Wolfgang Müller y Torbjörn Bergman, eds., *Cabinets and Coalition Bargaining: the Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Muthoo, Abhinay (2000). «A Non-Technical Introduction to Bargaining Theory», *World Economics*, vol. 1, nº 2, pp. 145-166.

Nikolaev, Alexander (2008). International Negotations. Theory, Practice, and the Connection with Domestic Politics, Plymouth, Lexington Books.

Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.

Rubin, Jeffrey (1991). «Some Wise and Mistaken Assumptions about Conflict and Negotiation», en J. William Breslin y Jeffrey Z. Rubin, eds., *Negotiation Theory and Practice, Cambridge*, Program on Negotiation at Harvard Law School.

Schermann, Katrin y **Laurenz Ennser-Jedenastik** (2014). «Explaining coalition-bargaining outcomes: Evidence from Austria, 2002-2008», *Party Politics*, vol. 20, nº 5, pp. 1-19.

Strøm, Kaare, Wolfgang Müller y **Torbjörn Bergman**, eds (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Strøm, Kaare y **Benjamin Nyblade** (2007). «Coalition Theory and Government Formation», en Carles Boix y Susan Stokes, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Stuart, Mark (2011). «The Formation of the Coalition», en Simon Lee y Matt Beech, eds., *The Cameron-Clegg Government: Coalition Politics in an Age of Austerity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Swaan, Abram de (1973). *Coalition theories and cabinet formations: a study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*, Amsterdam, Elsevier.

UK Government (2010a). «The Coalition: Our Programme For Government». Versión editada, Cabinet Office, Londres, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf

UK Government (2010b). «Coalition Agreement for Stability and Reform». Cabinet Office, Londres, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78978/coalition-agreement-may-2010_0.pdf

UK Parliament (2017). «Hung Parliament», http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/hung-parliament/. Consulta realizada el 27 de noviembre de 2017.

Von Neumann, John y **Oskar Morgenstern** (1953). *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press.

Warwick, Paul y **James Druckman** (2006). «The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship», *European Journal of Political Research*, nº 45, pp. 635–665.

Zartman, I. William (1989). «In search of common elements in the analysis of the negotiation process», en Frances Mautner-Markhof, ed., *Process of international negotiations*, Boulder, Westview Press.

RECIBIDO: JULIO 2018
ACEPTADO: DICIEMBRE 2018

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Capacidad innovativa y tecnológica en una empresa nacionalizada

Verónica López*
Zulay Poggi**

pp. 77-95

Resumen

La aprobación de una medida gubernamental en Venezuela en el año 2008, ordena la transformación de las empresas cementeras extranjeras en el país (Cemex Venezuela, Holcim Venezuela y Lafarge Venezuela) en empresas del Estado. El presente artículo es el resultado del estudio de esta medida en la empresa Holcim Venezuela; focalizado en la capacidad tecnológica e innovativa (CTI), analiza aspectos teóricos, genera una matriz de Sistemas de Información (SI) y examina las estrategias empleadas por la empresa, considerando factores de operatividad y productividad, mediante entrevistas a actores gubernamentales y empleados. Se concluye que el éxito de una nacionalización está directamente relacionado con la CTI de la empresa.

Palabras clave

Nacionalización / Capacidad Tecnológica / Capacidad Innovativa

Abstract

TheThe approval of a governmental measure in Venezuela in 2008, orders the transformation of foreign cement companies in the country (Cemex Venezuela, Holcim Venezuela and Lafarge Venezuela) into state companies. The present article is the result of the study of this measure in the company Holcim Venezuela. Focused on technological and innovative capacity (TIC). Theoretical aspects are analyzed, a matrix of Information Systems (IS) is generated and the strategies employed by the company are examined, considering factors of operability and productivity, through interviews with government actors and employees. It is concluded that the success of a nationalization is directly related to the CTI of the company.

Key words

Nationalization / Innovative Capacity / Technological Capacity

*Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela. Magister en Política y Gestión de la Innovación Tecnológica Cendes-UCV. Magister en Ingeniería Industrial Unexpo. Candidata a Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.
Correo-e: lopeznv.01@gmail.com

** Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Magister en Política y Gestión de la Innovación Tecnológica Cendes-UCV. Coordinadora del Postgrado en Política y Gestión de la Innovación Tecnológica Cendes-UCV.
Correo-e: zulay.poggi@gmail.com

Introducción

La nacionalización de empresas, práctica desarrollada en la mayor parte de los países de América Latina, se refiere a la adquisición de compañías extranjeras por parte del Estado, transformándolas en una propiedad pública estatal.[1] Cuando los gobiernos deciden tomar este tipo de medidas, que requieren de un proceso de transición de la gestión privada a la pública, en muchas ocasiones no consideran el aspecto tecnológico, como la plataforma tecnológica, cuyos procesos están directamente relacionados con la productividad de la empresa y garantizan su buen funcionamiento. Esta debilidad coloca en riesgo a la empresa o sector, haciendo que las acciones posteriores a la nacionalización sean claves para determinar el futuro de las mismas, sobre todo si consideramos que «la empresa es un sistema integral u holístico en donde los componentes se interrelacionan entre sí de manera coherente» (Ferrer, citado por Pérez y Razz, 2009: 486-498).

En este artículo presentamos los resultados del análisis de un caso de nacionalización de la industria de cemento en Venezuela en el año 2008,[2] particularmente el de la empresa Holcim Venezuela C.A., de origen Suizo, que se instaló en el país en el año 1993. El estudio se enfocó principalmente en las estrategias que utilizó el gobierno en el área tecnológica; se profundizó el análisis en las tecnologías de *software* relacionadas con la producción, cuyos procesos son parte de la capacidad tecnológica de la empresa y determinan su desempeño tecno-productivo, siendo claves para su supervivencia ante el cambio de gestión de privado a público.

En este estudio entendemos la nacionalización como «la transformación de empresas privadas en empresas del Estado [con el objeto de] sustraer los medios de producción y distribución de riquezas de la propiedad privada para ponerlos en manos de la Nación o de aquellos órganos que representan los intereses colectivos de la misma» (Katzarov, citado por Brewer, 1981:3)

El análisis considerará el tema de la capacidad innovativa de las empresas, definida por Pirela, García y Torres (2000:2), como «la capacidad para reaccionar eficientemente ante los desequilibrios económicos, tecnológicos, organizativos, ambientales y en la relación cliente-proveedor que se producen en el entorno donde se desarrolla la empresa».

Así mismo, se considerará el tema de la capacidad tecnológica de las empresas, el cual depende de una serie de factores, entre los que podemos citar: i) el uso efectivo del conocimiento en las actividades de producción y gerenciales ii) el desarrollo de las capacid-

[1] Los conceptos de nacionalización y estatización buscan la adquisición de empresas y bienes a favor del Estado por razones de soberanía e interés nacional; la diferencia radica en la naturaleza de dichos bienes. Si el capital y los propietarios son extranjeros, será nacionalización, si, por el contrario, son nacionales, será estatización (Torre, 2012)

[2] Ley orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento (Decreto N° 6091 publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria del 18 de junio de 2008).

ades, iii) el aprendizaje tecnológico y iv) el desarrollo de políticas públicas que estimulen el sector productivo (Lim, 1999). Dicha capacidad engloba, a su vez, el conocimiento de la empresa, la acumulación de experiencias en el diseño y desarrollo de productos, y la formación y especialización del personal.

De igual modo, se tomará en cuenta el desempeño tecnoproductivo de las empresas, el cual esta relacionado con aspectos tales como: i) el aprendizaje tecnológico obtenido por el diseño de nuevas formulaciones, actividades de modificación, copia, además de desarrollo de nuevos productos; ii) la infraestructura tecnológica, para realizar investigación y desarrollo a partir de unidades de IyD, la formalización de las actividades de IyD y de ingeniería (número de personas asignadas a dichas unidades); y iii) la dimensión tecnoproductiva, particularmente en la ampliación de la capacidad de producción (Testa y Mercado, 2001:148).

Nacionalizaciones, motivos, circunstancias y repercusiones históricas

Muchos han sido los casos de nacionalización de empresas, pero en este punto queremos destacar algunos de esos procesos que le dieron énfasis a la inversión en equipos y actividades de investigación. Uno de los ejemplos a mencionar es el de la nacionalización de la industria del carbón (generadora de energía) en Gran Bretaña, en el año 1934. El origen de esta nacionalización fue principalmente el descontento de los mineros por la falta de inversiones en equipos y maquinarias moderna, ajustados a los requerimientos de las minas y por el estilo inadecuado de gestión de las minas (Robson, 1964: 33-35). El proceso de intervención requirió una inversión en la adquisición de maquinarias y equipos novedosos, asesoramiento y apoyo técnico de expertos externos, y redefinición de la gerencia, lo que se tradujo en un incremento de la productividad de la empresa (pasó de 2,75 toneladas a 3,5 toneladas). Esto quiere decir que, en este caso, el Estado tomó en cuenta el componente tecnológico, lo que los motivó a realizar mayores inversiones en esa área (Robson, 1964: 423).

Otro caso que vale la pena mencionar fue la nacionalización de la industria petrolera en México en 1938 (que contaba con 17 empresas inglesas y estadounidenses). El motivo principal fue el incumplimiento por parte de las empresas de las leyes nacionales de carácter laboral. Las luchas sindicalistas, a través de una serie de huelgas y paros por más de 10 meses, iniciaron y propiciaron las discusiones para la nacionalización.

La empresa de petróleos estatal, Petróleos Mexicanos (Pemex), que explotaba y administraba los yacimientos de petróleo, ocupó gran parte de las instalaciones de las compañías expropiadas y asumió el reto de administrar a las empresas nacionalizadas, realizando inversiones en proyectos de infraestructura de las plantas. Pemex desarrolló un programa estratégico tecnológico y precisó algunas áreas de tecnología que ofrecían mayores

oportunidades de negocio para la corporación.[3] Actualmente, esta empresa se conoce como una de las mayores empresas del continente americano; ha conservado su posición como empresa estatal, regularizando el sector petrolero de ese país, y ha evidenciado una buena gestión gerencial a nivel internacional. Es decir que la estrategia de nacionalización, en este caso, consideró también el componente tecnológico como prioritario.

Otro ejemplo que queremos mencionar es el de la nacionalización de la minería del cobre en Chile en 1971, que tuvo como objetivo ejercer la soberanía sobre los recursos naturales del país. La medida contempló la creación de una corporación para regular los aspectos de extracción del cobre, así como la de un Tribunal Especial del Cobre (TEC), para la apelación de las empresas nacionalizadas. Esta decisión, afectó a tres empresas norteamericanas, hasta entonces propietarias de las principales minas del país, a las cuales el gobierno decidió no indemnizar por rentabilidades excesivas. De este modo, la minería se traspasó completamente al Estado chileno para su administración. En 1976 se creó la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), la cual asumió la administración de los yacimientos nacionalizados.

Codelco se ha convertido en una de las corporaciones más importantes del mundo y cuenta con un Plan Estratégico en Tecnología e Innovación focalizado en el desarrollo e implementación de tecnologías claves para su negocio principal. Realiza además investigación y desarrollo en minería y ha creado una serie de empresas filiales de base tecnológica, tales como IM2, Biosigma y Ecometales, las cuales cuentan con un estimado de 133 patentes en Chile.

Actualmente, esta Corporación lidera la actividad de patentado de tecnologías de minas en Chile y ha invertido en actividades de capacitación técnica de personal, lo cual indica el grado de atención que esta corporación gubernamental le otorga a la tecnología, sobre todo en lo relativo a aprendizaje y transferencia de tecnología para la manufactura del cobre. Por otro lado, las empresas que fueron nacionalizadas, principalmente La Chile Exploration Company, La Braden Copper Company y Andes Copper Mining, son manejadas actualmente de una manera muy eficiente por técnicos chilenos.

En esta misma orientación, destaca la nacionalización de la industria petrolera en Venezuela, ocurrida en el año 1975, en medio de la expansión industrial del momento, especialmente por la ampliación de la Siderúrgica, la instalación de grandes empresas de aluminio y el aumento de la capacidad de generación de electricidad por la ampliación de la represa del Guri (Melcher, 1995:63).

[3] Gestión de Tecnología de Pemex, Consultado el 11/06/2014 en http://www.pemex.com/acerca/quienes_somos/Documents/pet_2013-2027_121113.pdf

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Con la nacionalización del petróleo, se creó Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa) como una empresa «holding» para administrar y coordinar todas las operaciones relacionadas con el petróleo en este país, las cuales pasaron a manos de filiales operadoras. El éxito de la transición y la consolidación y crecimiento de la industria petrolera nacional se debe a muchos factores, pero uno de los más importantes fué mantener las estructuras de las empresas transnacionales que operaban en el país, que se convirtieron en filiales de Pdvsa. Los sistemas de control y balance existentes antes de la nacionalización se mantuvieron para asegurar la transparencia de las nuevas corporaciones nacionales. Estas estructuras se fusionaron gradualmente, hasta que a finales de 1997 solo existía una empresa operadora (Pacheco, 2018).

Asimismo, Pacheco (2018) agrega que el Estado estableció una reserva legal del 10 por ciento del ingreso bruto anual para financiar los gastos de Pdvsa, lo que le permitió crecer de manera constante. El tema tecnológico en este caso fue considerado como muy importante en el proceso de nacionalización. La tecnología fue responsabilidad de Intevep, el laboratorio de investigación que entre 1976 y 1999 registró más de 300 patentes, con alrededor de 160 investigadores con buen nivel de formación (doctorado y maestría). La capacitación y la educación fueron llevadas a cabo principalmente por el Centro Internacional de Educación y Desarrollo (Cied), una institución educativa de Pdvsa (Pacheco, 2018).

Adicionalmente hubo una serie de inversiones desde la nacionalización hasta el año 1985, con el objeto de llevar a cabo actividades claves relacionadas con la producción: exploración (1.164 millones de bolívares) y perforación de pozos (449 pozos desarrollados y 400 rehabilitados), lo cual permitió elevar su producción (Suarez, 2016).

Más allá del origen de estas nacionalizaciones, el desempeño que muestran las empresas después de estos procesos varían de acuerdo a una serie de elementos principalmente relacionados con las políticas públicas en ciencia y tecnología. Las empresas nacionalizadas aprovecharon infraestructuras existentes y avanzaron en su capacidad innovativa.

El caso venezolano: la nacionalización de Holcim Venezuela C.A.

Características de Holcim Venezuela

El ejemplo de nacionalización que trataremos a continuación es el de una empresa del sector de cementos en Venezuela, la empresa Holcim Venezuela, que inició operaciones en el país en el año 1993. La industria cementera venezolana tiene una trayectoria de 108 años (1907-2017) y comprende varias etapas: la primera abarca el nacimiento del sector, su implementación y crecimiento; posteriormente, la segunda etapa, se refiere al proceso de apertura y transnacionalización de esta industria, la cual trajo como consecuencia la instalación de

empresas transnacionales y la adquisición de empresas nacionales –1989– y la tercera etapa alude a la nacionalización de las empresas que se habían instalado en el país –2008– (López, 2018). Es decir, ha sido un proceso complejo que inicialmente atrajo inversiones extrajeras en una etapa de consolidación de la industria, nacionalizando las empresas posteriormente, por considerarse que este sector industrial era estratégico para el país.

La singularidad de la nacionalización de Holcim Venezuela, respecto a los casos mencionados anteriormente, es la alta dependencia tecnológica a la cual estaba sujeta esta empresa. Por una parte, Holcim dependía de lineamientos gerenciales de la casa matriz en Suiza y, por la otra, dependía tecnológicamente de una empresa filial del grupo Holcim Ltd, ubicada en Brasil, en lo que se refiere al *software* para gerenciar la productividad de la empresa.

Holcim Ltd., inició sus operaciones en la ciudad de Holderbank (Suiza) en el año 1912, bajo el nombre de Holderbank AG, cambiando su denominación a Holcim Ltd en el año 2001. Ha sido considerada, la cementera más grande del mundo antes de su fusión con Lafarge (Francia).

En el año 1993, Holcim Ltd adquirió la empresa venezolana Cementos Caribe, la cual tenía una infraestructura bastante completa para atender parte de la demanda nacional. Estaba constituida por dos plantas de producción de cemento, dos plantas de producción de agregados y cinco plantas de Concreto ubicadas en los estados: Falcón, Guárico, Aragua, Carabobo y Miranda.

El grupo Holcim LTD constituye así a la empresa Holcim Venezuela C.A., la cual mantuvo como politica explícita traer personal extranjero para ocupar cargos gerenciales en todas las áreas.

Holcim Venezuela, comercializó cemento tipo I, II, CPCA I y II, clasificación que responde al nivel de resistencia que presenta cada producto, lo que especifica su tipo de uso y aplicación, como por ejemplo: construcción de carreteras, puentes, techos, entre otros. Esta empresa, con una capacidad productiva de 2.504.000 Ton/año, cubría el 25 por ciento de la demanda nacional en las regiones norte-occidental y central del país.[4]

En el año 2008, la empresa pasa a manos del Estado Venezolano, de acuerdo con la Ley orgánica de Ordenación de las Empresas Productoras de Cemento, que en su artículo 2 ordena la transformación de las cementeras, entre ellas la sociedad mercantil Holcim (Venezuela) C.A., en empresas del Estado,[5] por razones de conveniencia nacional (artículo

[4] Ministerio del Poder Popular para la Industrias Básicas y Minería (MIBAM, 2010).

[5] De conformidad con lo previsto en el artículo 100 y siguientes de la Ley Orgánica de Administración Pública, con una participación estatal no menor del 60 por ciento de su capital social.

1). Esta ley orgánica estaba acorde con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Pdesn), que señalaba que «…El estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país…» (Cuarta directiva del plan).

Posterior a este decreto, el gobierno de Venezuela nombró una Comisión de Transición (CT), conformada por un economista, un ingeniero, un licenciado, un comunicador social y un profesional conocedor del sector de cemento, a los fines de la intervención de la empresa Holcim Venezuela. Esta comisión se encargó de diseñar, conjuntamente con los gerentes y operadores de todas las áreas, una serie de estrategias para su funcionamiento.

La empresa nacionalizada cambió su denominación a Industria Venezolana de Cemento S.A. (Invecem, 2015) y fue adscrita a la «Corporación Socialista de Cemento (CSC)», a partir del 2009, cuyo órgano rector era el Ministerio para Obras Públicas y Vivienda. Pero, un año más tarde, la corporación fue transferida al Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias; al año siguiente pasó al Ministerio del Poder Popular para las Industrias, hasta 2015, cuando fue transferida al Ministerio del Poder Popular para Industrias y Comercio; en el 2016 fue suscrita al Ministerio el Poder Popular para la Vivienda y, en junio del 2018, al Ministerio del Poder Popular para Industrias y Producción Nacional. Es decir, la CSC ha sido objeto de cinco cambios de adscripción a diferentes ministerios en solo 8 años.

Holcim y el desarrollo de tecnologías

Desde el punto de vista tecnológico, Holcim Ltd ha sido una empresa que ha invertido en el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos relacionados con la producción de cemento, las cuales han sido objeto de patentes en diversos países.

Durante el período 2008-2018, Holcim Ltd, registró 530 patentes a nivel internacional (gráfico 1), de las cuales 97 fueron solicitadas a través del Tratado de Cooperación de Patentes (PCT) en la OMPI, además de 75 patentes en la Oficina Europea de Patentes, 44 en Canadá, 40 en EEUU y el resto en países tales como México (25), Argentina (12) y Brasil (18), entre otros (base de datos Patent Scope de la Ompi).

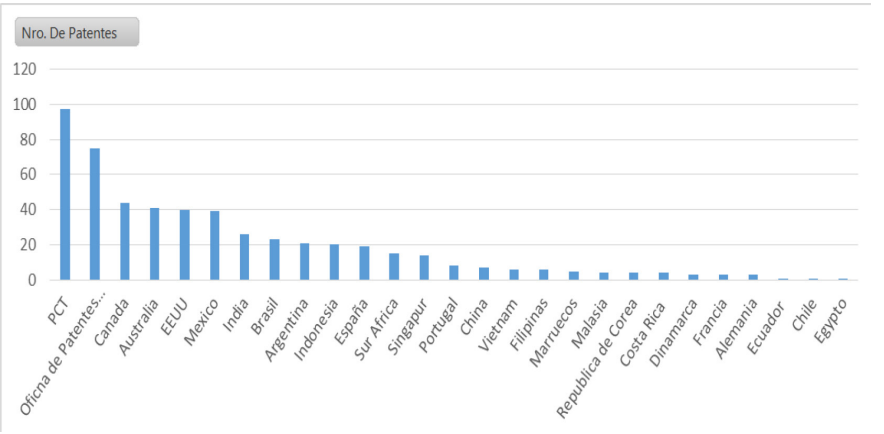
Vale destacar que durante el periodo 1975-2015, empresas francesas, alemanas, inglesas y rusas, solicitaron varias patentes en el área de cemento en Venezuela, a pesar de que incluso nunca llegaron a abrir operaciones en el país, lo que puede ser un indicador del interés de estas empresas en invertir o realizar negociaciones.

A pesar del número elevado de patentes solicitadas en el extranjero, Holcim gestionó solo siete patentes en Venezuela: cuatro en el año 2001 a nombre de Holderbank y, posteriormente, en 2005, 2008 y 2014 una en cada año a nombre de Holcim Venezuela.

Las patentes de Holcim, solicitadas en el país, se basan principalmente en procedimientos para la mejora de los productos de cemento, tratamiento de escorias y producción de aditivos, entre otros; es decir tecnologías más asociadas con los procesos de elaboración del producto final, tal y como se indica a continuación.

Gráfico 1

Patentes Holcim Ltd en el mundo



Fuente: elaboración propia a partir de la Base de Datos Patentscope.

Tabla 1

Solicitudes de patentes en Venezuela por Holcim

SOLICITUD	TITULO
2005-000950	Método para reducir Cr de escorias metalúrgicas que contienen Cr.
2008-002712	Procedimiento para mejorar las propiedades del producto Clinker durante la cocción de harina cruda.
2014-000514	Gasificación termo solar de material de partida que contiene carbono.

Fuente: a partir de la Base de Datos del Servicio Autónomo de Propiedad Intelectual (Sapi).

En cambio, las patentes solicitadas a nivel internacional se relacionan, principalmente, con mejoras en la composición del cemento, tratamiento de piedras y otros materiales, procesos de mejoras en la cocción, así como con el aprovechamiento de la energía y el manejo de desechos de este sector industrial, entre otros.

Tabla 2

Solicitudes de Patentes en Holderbank (Suiza)

SOLICITUD	TITULO
2001-000200	Procedimiento para tratar escorias o mezclas de escorias
2001-000204	Procedimiento para procesar polvos o mezclas de polvos
2001-000205	Procedimiento para producir aditivos de granulación puzolánicas o hidráulicos para la industria del cemento a partir de escorias oxídicas básicas.
2001-000206	Procedimiento para descromar o desniquelar escorias en estado liquido

Fuente: a partir de la Base de Datos Sapi.

Estos datos reflejan, por una parte, que el grupo Holcim valora la importancia del desarrollo de tecnologías para mejorar los procesos que posteriormente son utilizados en sus filiales y, por la otra, que protege sus invenciones en la mayoría de los países donde tiene filiales, incluso en Venezuela, pero en muy baja proporción, a pesar del interés de algunos competidores en patentar sus tecnologías. En este punto queda una interrogante, ¿hasta qué punto el grupo Holcim trajo un aporte tecnológico importante a Venezuela? considerando especialmente aquellos procesos y productos patentados en el exterior.

Este elemento sobre las patentes es muy importante considerarlo para el análisis de lo que significa la nacionalización y la estatización de una empresa desde la perspectiva de la tecnología existente. En el primer caso, la tecnología la desarrolla la empresa transnacional fuera del país y esto implica que puede haber mayor dependencia desde el punto de vista tecnológico en el momento de la nacionalización, mientras que, en el segundo caso, la empresa se encuentra en el país, al igual que la tecnología (desarrollada o no *in situ*) y a pesar de la estatización se puede tener más acceso a asistencia técnica de equipos, por ejemplo. Este razonamiento conduce a establecer que en los procesos de nacionalización es clave tomar en consideración las condiciones tecnológicas, sobre todo porque las mismas son determinantes para mantener el buen funcionamiento de la empresa.

La nacionalización y los sistemas de información en la empresa

A partir de la nacionalización de Holcim, tanto los representantes del gobierno integrantes de la CT como los trabajadores de la propia empresa desarrollaron una serie de estrategias para garantizar su productividad y operatividad. Según la coordinadora de Recursos Humanos de Invecem, la CT estaba conformada por profesionales de distintas áreas que,

a pesar de su ideología política, mantuvieron como prioridad la atención y operatividad de la empresa, participando activamente junto a los trabajadores en la resolución de los problemas, particularmente aquellos relacionadas con la plataforma de *software* orientada a administrar los procesos de administración, producción y comercialización.[6]

Los sistemas de información utilizados para el manejo administrativo, gerencial y de producción eran controlados por una empresa proveedora de servicios filial del grupo Holcim Ltd ubicada en Brasil, lo que significaba una dependencia tecnológica absoluta de este proveedor. Esta dependencia tecnológica fue el centro de preocupación tanto de la CT designada por el gobierno como de los trabajadores de la empresa, ya que esto planteaba un riesgo operacional: si la empresa proveedora de servicios suspendía el servicio de los sistemas de información, consecuentemente se podría paralizar la operatividad de las plantas.

En este sentido, la experiencia adquirida a través del aprendizaje tecnológico y la capacidad innovativa de la empresa fueron claves en todo este proceso, tanto para mantener su funcionamiento como para su adecuación a los cambios del entorno.

Con el objetivo de indagar cuales fueron las estrategias que emplearon la CT y la empresa, realizamos una serie de entrevistas, enfocadas en los temas tecnológicos de la plataforma de *software* y de sistemas de información que estaban directamente relacionados con las actividades de producción.

Encontramos que los sistemas de mayor impacto en la criticidad y complejidad de la empresa Holcim (Venezuela) C.A. eran: *TIS*, *Command Alkon* y *SAP*, encargados de llevar el control de la producción, despacho, distribución, comercialización de cemento, concreto y agregados de todas las plantas (ver gráfico 2, cuadrante 4).

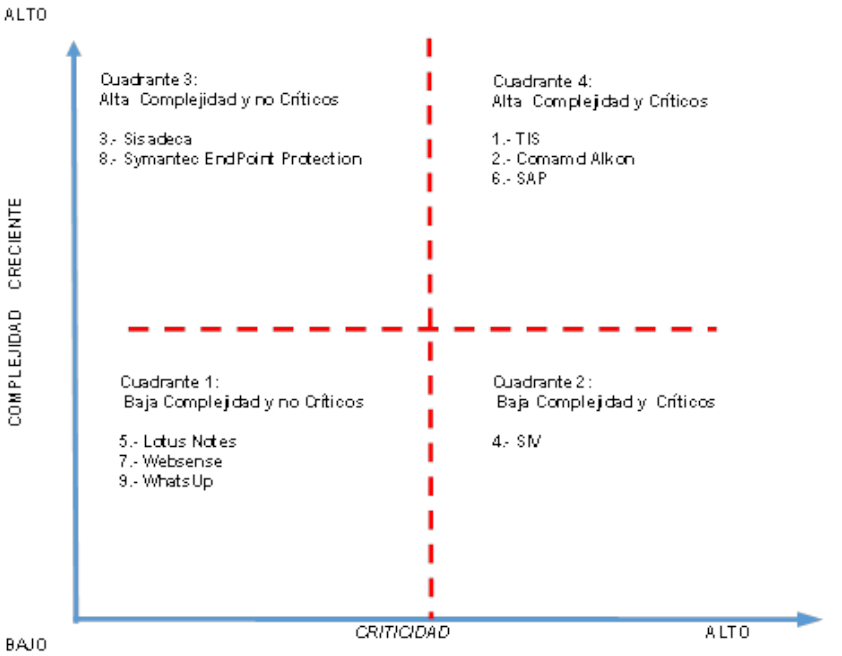
Los sistemas no tan críticos en el proceso productivo (cuadrante 3) eran: *Sisadeca y Symantec End Point*. Los sistemas de baja complejidad eran: *Lotus Notes, Websense y WhatsUp* (cuadrante 1), lo cual significaba que, en caso de falla de los sistemas, podían ser atendidos por los empleados. El sistema de baja complejidad, pero crítico para la productividad, era el *SIV* (cuadrante 2), cuyas fallas podían ser solucionadas con el personal de la empresa.

[6] Entrevista realizada el 15 de febrero de 2015

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Gráfico 2

Clasificación de los Sistemas de Información



Fuente: elaboración con base en el Modelo de Del Castillo *et al.* (2009)

Con relación a los sistemas más relevantes encontramos lo siguiente:

Sistema TIS

La importancia del sistema *TIS* radicaba en el control de la producción de cemento y los aditivos. Según los entrevistados del departamento de tecnología (2013), este sistema, en el momento de la nacionalización, mantenía una interfaz de datos con el sistema *SAP* (que controla procesos administrativos empresariales tales como: recursos humanos, finanzas, almacenes) el cual era controlado, como se señaló previamente, por el departamento de sistemas de la casa matriz ubicada en Brasil, lo que generaba una completa dependencia tecnológica en el funcionamiento del sistema.

Los riesgos o dificultades que traería en la empresa el funcionamiento inadecuado del sistema *TIS*, posterior a la nacionalización, podrían ser: i) desconocimiento de la cantidad de cemento producida, ii) descontrol o suspensión de la producción en las plantas y iii) afectación de los procesos administrativos, principalmente: órdenes de compra, balances financieros de las plantas, los flujos de caja de la empresa, solicitudes de compra de materia prima y controles de inventario en almacén.

Sistema Command Alkon

El sistema *Command Alkon* permitía llevar el control de la materia prima y la producción total del concreto, principalmente en los departamentos de control de producción en las plantas de Carabobo (Valencia), Distrito Capital (La Yaguara) y Miranda (Caucagua). Su importancia se basaba en la producción de concreto con diferentes especificaciones técnicas, además de la medición de la cantidad de materia prima requerida para elaborarlo. El *Command Alkon* participa en los procesos de producción, despacho, comercialización, finanzas y almacenes, como el sistema *TIS*.

Al igual que el sistema *TIS*, este sistema mantenía una interfaz de datos con el sistema SAP, el cual permitía: i) registrar las cantidades de materia prima; ii) controlar las dosis de materia prima de forma automatizada (para la producción de diversos características del concreto); iii) mantener un registro de salida de la cantidades de concreto para su distribución; iv) controlar la oferta a través de los inventarios de despacho para aceptar nuevos pedidos; v) consolidar los estados de ganancias y pérdidas por planta de concreto; y vi) emitir balances financieros por planta de concreto.

Los entrevistados señalaron que los riesgos o dificultades que traería a la empresa el funcionamiento inadecuado de este sistema eran similares al sistema *TIS*, pero para el producto de concreto; entre ellos se pudo identificar: i) pérdida de la data, ii) desconocimiento de la cantidad de concreto requerido por los clientes, iii) descontrol de la producción y iv) afectación de los procesos administrativos (órdenes de compra, los balances financieros de las plantas, los flujos de caja de la empresa, solicitudes de compra de materia prima y controles de inventario en almacén).

Estrategias desarrolladas durante la nacionalización

De acuerdo con las entrevistas, el departamento de tecnología se encargó de sensibilizar a la CT sobre la importancia que representaban los sistemas de información, específicamente el TIS y el *Command Alkon* para la empresa. Con base en esto se constituyeron equipos de trabajo conformados por personal del departamento de tecnología y de las plantas, con el objeto de documentar el funcionamiento de los mismos. Esto permitió elaborar un plan de contingencia que planteaba, entre otras cosas, solicitar la capacitación de personal y el ingreso de personal especializado.

En el caso del sistema *TIS* se desarrollaron una serie de acciones para fortalecer las capacidades de los empleados. Una de las principales acciones fue la capacitación de personal del departamento de tecnología en Colombia, por parte de una empresa privada especialista en este sistema. Esta capacitación permitió que estos empleados introdujeran modificaciones en el sistema que mejoraron el proceso de producción; principalmente se incluyó el registro de las fórmulas para crear los distintos tipos de productos de manera

automática (del sistema *TIS*) y la creación de un sistema de comunicaciones entre las plantas sobre la demanda de solicitudes de cemento.

Otra de las acciones importantes fue la mejora de las condiciones de la contratación de licencias de *software,* con el objeto de garantizar el control de los sistemas de información de la empresa y permitir el control de los mismos desde Venezuela.

Asi mismo, las adecuaciones en la sala de computación, para mejor operatividad de los sistemas de información, y la creación de mecanismos de comunicación e intercambio de información constante entre el personal del departamento de tecnología y el personal experimentado de las plantas de producción de cemento, fueron claves para realizar mejoras en el funcionamiento de este sistema de información.

Con respecto al sistema *Command Alkon,* las estrategias se centraron en fortalecer las capacidades del personal, principalmente mediante la capacitación y la incorporación de personal con conocimiento en esta área. La capacitación para el manejo de este sistema se hizo a través de la misma empresa proveedora del *Command Alkon*, que lo controlaba desde Brasil, para lo cual se firmó un contrato que incluía además la asistencia técnica. Se contrató personal especializado, como por ejemplo un técnico con conocimientos básicos de dicho sistema, además que se contó con el apoyo del personal de los centros de producción de concreto y del departamento de tecnología.

En líneas generales, podemos decir que las estrategias y acciones más importantes desarrolladas por la CT y los empleados de la empresa que contribuyeron con el mantenimiento operativo de la empresa después de la nacionalización fueron las siguientes:

Planificación y Gerencia

Desde el punto de vista de planificación y gerencia se realizaron las siguientes acciones:

1. Documentación de los procesos medulares de la empresa, tales como comercialización, administración, finanzas, lo cual no se había realizado antes de la nacionalización. Este proceso permitió crear además la memoria tecnológica de la empresa.
2. La conformación de equipos de trabajo para el levantamiento de información de cada sistema de información, compuesto con personal operario y del departamento de tecnología, generando como resultado conocimiento para solicitar mejoras en los contratos con los proveedores y la creación de procedimientos a nivel operacional y tecnológico.
3. Generación de un plan de contingencia de la empresa, con base en los puntos anteriores, que contó con el apoyo del departamento de tecnología para la definición de acciones ante cualquier eventualidad o falla de los sistemas de información. Esta medida, que minimizó los riesgos de paralización de la empresa, motivó el trabajo en equipo para fortalecer sus capacidades ante los cambios. Con esto se profundizó en la capacidad innovativa, dado que este plan de contingencia es una reacción para atender eficientemente a la empresa tal y como lo expresa Pirela *et al.* (1991:23-46).

4. Implementación de una Gerencia basada en la interacción con los empleados, lo que favoreció el intercambio de información entre el personal de la empresa y la CT para conocer y comprender los problemas tecnológicos de la misma.
5. Mejora en las relaciones cliente proveedor: el contacto con los proveedores y la comunicación directa condujo a la firma de nuevos contratos de tecnología de *software*, gestionados directamente por la CT y el departamento de tecnología, siendo este un cambio muy importante para la empresa, porque contribuyó en el mejor funcionamiento de la plataforma tecnológica. Los nuevos contratos, con los proveedores de *software*, incluyeron aspectos no contemplados en los contratos anteriores, tales como: asistencia técnica, *know how* y adquisición de licencias de uso. A partir de estas relaciones cliente-proveedor se generaron las condiciones para el intercambio y aprendizaje tecnológico por parte de los empleados.

Personal

Con respecto al personal se tomó en consideración lo siguiente:

1. Capacitación técnica de personal, particularmente cuatro personas del departamento de tecnología, capacitadas en la República de Colombia. Esto permitió documentar y modificar algunas actividades del proceso de producción y tecnología, tales como el registro de las fórmulas para crear distintos tipos de producto (sistema *TIS*). Estos resultados fueron mejoras para la empresa, ya que permitieron contar con nuevo conocimiento para crear el cemento y la posibilidad de modificar su composición para generar nuevos productos desde Venezuela.
2. El ingreso de personal altamente calificado en el área de sistemas de información, particularmente cinco personas especialistas en desarrollo de sistemas al departamento de tecnología. Con los nuevos ingresos se reforzó el área de tecnología, pues se logró la creación de nuevos sistemas y el desarrollo de relaciones entre los sistemas de información.

Tecnología

Las acciones emprendidas desde el punto de vista tecnológico fueron las siguientes:

1. Asistencia técnica por parte de empresas especializadas. Uno de los pasos del aprendizaje tecnológico definidos por el Cendes-UCV es el uso de la asistencia técnica, lo que contribuye a que los empleados puedan adquirir conocimientos teóricos y prácticos, que le permitan después la incorporación de mejoras en los procesos y productos.
2. Desarrollo de dos sistemas de información por parte de los empleados que sustituyeron a *Sisadeca* y *SIV.* La particularidad de estos sistemas es que permiten el intercambio de datos principalmente con el sistema *SAP.* Esto se logró gracias al apoyo de la empresa IBM.

3. Creación de un sistema de información para comunicaciones entre plantas para requerimientos de cemento.
4. Creación de un nuevo dominio en la web para la empresa y utilización del sistema *Lotus notes* como aplicación para las comunicaciones, para mejorar las operaciones empresariales.
5. Adquisición de nuevas licencias para administrar los sistemas de información, incorporando nuevos usuarios en Venezuela, actividad que antes de la nacionalización se realizaba siempre desde Brasil. Estas nuevas licencias se realizaron en mejores condiciones que las anteriores.

Organización

La empresa consideró importante realizar cambios en la organización, como una medida para enfrentar la situación de dependencia tecnológica. La acción consistió en un cambio organizacional en el departamento de tecnología, lo que implicó, además, el incremento del personal en la unidad de soporte técnico (pasó de siete a catorce personas) para atender las áreas de Coordinación de Seguridad de la Información, Coordinación de Procesos del Negocio y Aplicaciones y Coordinación de Soporte Técnico. Estas modificaciones se realizaron para lograr mejor capacidad en el desarrollo de la plataforma tecnológica. Posteriormente a esta fase inicial de nacionalización, se incrementó de manera considerable la nómina de empleados, lo que sin duda alguna afectó tanto a la gerencia de la empresa como a la productividad de esta.

Hay que señalar que el gobierno no se planteó inicialmente el tema tecnológico como algo prioritario en la intervención de la empresa, a pesar de la importancia que tiene la tecnología en la productividad de la misma. La CT se designó con el objeto de realizar la intervención y mantener el funcionamiento de la empresa bajo sus lineamientos, pero fue gracias a la formación profesional de los integrantes de dicha comisión y de la formación y capacidad de los empleados de Holcim que se orientó la intervención del Estado hacia el logro de independencia de la casa matriz en el plano tecnológico, pudiendo así mantener e incluso incrementar la producción, que comenzó a decaer a partir del 2013. Estas estrategias pusieron en evidencia la capacidad innovativa de la empresa al reaccionar eficientemente ante los desequilibrios que la medida estatal produjo, tal y como lo plantean Pirela *et al.* (2000: 99).

Por todo lo dicho, la nacionalización de una empresa o sector industrial no significa solamente asumir el control de la misma, menos aun cuando ya existe una gestión empresarial consolidada, sustentada por las capacidades internas de la organización. Por el contrario, se trata de entender la naturaleza de la empresa, comprender y valorar su capacidad tecnológica e innovativa, la tecnología clave que la sustenta, la preparación del personal y la proyección a futuro de la misma.

Después de la nacionalización

Desde la nacionalización ha habido una serie de cambios a nivel de talento humano y en la productividad de la empresa. En cuanto al personal, para el 2015 existía una nómina de 1.096 empleados, reflejando un aumento de 800 empleados más de los que había en el año 2008. Este incremento, según la coordinadora de Recursos Humanos de Invecem, se justifica, debido al incremento que ha habido de las actividades de mantenimiento preventivo y administrativo en las plantas.

A partir del 2008 hasta el 2015, el desempeño de la actividad cementera experimentó ciclos positivos y negativos en cuanto a producción. Según la base de datos del Ministerio del Poder Popular para Industrias y Comercio (Mppic, 2016), en el 2010 la industria cementera tuvo una producción de 7.426.142 (MTon/año) y una capacidad instalada de 10.9 (MTon/año), lo que indica la utilización de un 68 por ciento de su capacidad instalada. Cinco años después, se redujo la producción a 6.041.375 (MTon/año), pero se aumentó la capacidad instalada a 11.9 (MTon/año), lo que redujo en un 50,8 por ciento el aprovechamiento de su capacidad. Es decir, en ambos años la empresa no operó al 100 por ciento de su capacidad instalada y, por el contrario, su nivel de producción disminuyó (1.384.767 MT/año) en un volumen importante para obras en ejecución, esto a pesar de haber un aumento de la capacidad instalada.

Las cifras indican una merma en la producción, aunada a la existencia de numerosas denuncias por diferentes medios de comunicación que manifiestan la insuficiencia de este producto, así como indicadores, tales como los de la Cámara Venezolana de la Construcción, que alertaron la insuficiencia de materia prima: «la producción de los principales insumos para la construcción reportaron una contracción del 35 por ciento en cabilla y 8 por ciento en cemento».

Hasta el momento, no existen razones que permitan explicar tal situación. Se infiere que el programa social denominado Gran Misión Vivienda del gobierno, dedicado a la construcción de viviendas de interés social, está absorbiendo la producción, ocasionando problemas para la adquisición de cemento en el resto de los sectores industriales y en la propia ciudadanía, lo cual constituiría una imperfección de la medida de Estado que se deberìa solucionar.

Consideraciones finales del estudio

De acuerdo con la matriz de capacidades tecnológicas propuesta por Bell y Pavitt (1995) basada en Lall (1992), que señala los diferentes grados de madurez de dichas capacidades, en Holcim Venezuela existía, en primer lugar, la capacidad requerida para operar cualquier sistema de producción y, en segundo lugar, la capacidad de cambiar estos sistemas

de manera progresiva, que fue lo que ocurrió en la empresa al desarrollar mejoras en el funcionamiento de los mismos. Todo esto debido a: i) la asistencia técnica, ii) los procesos de aprender haciendo, iii) las interacciones con otros proveedores y iv) la incorporación de nuevos profesionales expertos en el desarrollo de *software*.

En relación a los procesos inherentes a los sistemas de información para controlar los procesos tecnológicos y administrativos, podemos decir que estos sistemas fueron implementados en la empresa con una participación del personal limitada a la operatividad de los mismos; es decir, no se habían realizado mejoras, adaptaciones, modificaciones, mantenimiento ni desarrollo de nuevos programas o *software*. Sin embargo, la voluntad, la formación profesional y la experiencia en el manejo de los sistemas, se convirtieron en factores claves para desarrollar la capacidad de mantener e incluso modificar los sistemas.

A pesar de que el grupo internacional Holcim Ltd ha desarrollado una serie de tecnologías de producción de cemento, que incluso han sido objeto de patentes en Estados Unidos y Europa, de acuerdo con las entrevistas, las tecnologías aplicadas en Venezuela para la elaboración del cemento eran bastante maduras. Si consideramos, además, la información de las patentes solicitadas por la empresa, podemos concluir que Holcim utilizó a Venezuela únicamente como un centro de operaciones para elaborar cemento, porque hubo poca transferencia de tecnología, al menos en el uso de equipos y maquinarias patentadas. Los aportes de Holcim Ltd en Venezuela fueron principalmente en las áreas de formación de personal y en la inclusión de gerentes foráneos en puestos claves de la organización.

A pesar de que el gobierno nacional no se planteó como prioridad el tema tecnológico en el proceso de nacionalización de la empresa Holcim Venezuela, esta logró mantenerse en buenas condiciones hasta 2010, principalmente por la capacidad innovativa puesta de manifiesto a través de las estrategias y acciones en sus dos primeros años como empresa estatal, señalando además el rol que tuvieron los empleados en sensibilizar y motivar a la CT para que orientara sus esfuerzos en el tema tecnológico. La experiencia acumulada (capacidad tecnológica) y la capacidad de la empresa para reaccionar ante los cambios, apoyada en la formación de su personal y en la actitud pro-activa de sus empleados son elementos que forman parte de la capacidad innovativa de la empresa. Estas labores operacionales de trabajo en conjunto la fortalecieron tecnológica y productivamente durante esos primeros años, dejándola en condiciones para su perfecta continuidad en la atención al mercado interno.

El desempeño de la CT, a través de los profesionales que la conformaban, demostró su disponibilidad para trabajar en equipo a pesar de no contar con suficiente conocimiento en esta área. En nuestra opinión, estos elementos se conjugaron para desarrollar estrategias que permitieron mantener la operatividad y productividad de la empresa.

Respecto a la nacionalización, esta es una acción que el Estado puede ejercer cuando lo considere necesario para el bien de la nación. Sin embargo, para las empresas, la nacionalización es un factor de incertidumbre que altera sus procesos de gestión en los cuales la capacidad innovativa y tecnológica es un componente necesario para su productividad y estas capacidades tecnológicas industriales pocas veces son valoradas y entendidas en un proceso de nacionalización.

La nacionalización fue asumida como una actividad estratégica, donde era necesario un reordenamiento del sector cementero; sin embargo, al reflexionar sobre la capacidad del Estado para ejercer, a través de las regulaciones, las directrices necesarias para el buen funcionamiento del país, se pone en duda la necesidad de nacionalizar esta industria.

Por todo lo mencionado, el cambio de gestión privada a pública requiere extrema planificación por parte del gobierno, pues no se trata solo de un cambio de propietario; supone la necesidad de adecuar todos los procesos empresariales de manera cuidadosa para evitar cualquier falla que pueda repercutir negativamente en los alcances propuestos.

Una medida de nacionalización será exitosa cuando los resultados posteriores determinen la plena operatividad y productividad de la misma, además de la estabilidad desde todos los aspectos tecnológicos. Desde este punto se hace un llamado de atención a los gobiernos a los fines de planificar, estudiar y analizar las repercusiones de este tipo de medida, incluyendo el propósito y perspectivas futuras.

Referencias bibliograficas

Brewer, A. (1981). «Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacionalizada en Venezuela» Recuperado en: http://derechoadministrativoucv.com.ve/files/library/ADPCA-03a-11.pdf

CSC (Corporación Socialista de Cemento) (2012). «Informe de Gestión, 2012». Caracas, Venezuela.

Del Castillo, Brito y **Fraga** (2009). «Análisis de Criticidad Personalizados». *Revista de Ingeniería Mecánica*, vol.12, n° 3. Recuperado en: Hyperlink http://www.ingenieriamecanica.cujae.edu.cu/index.php/revistaim/article/viewfile/72/395

Gaceta Oficial (2008). N° 5.886, Extraordinario. 18 de junio. Recuperada el 12 de Marzo 2011 Hyperlink http://www.cpzulia.org/archivos/Decr_6091_Ley_Ordenacion_Cementeras_18_06_08.pdf

Invecem (2015). «Informe de Operaciones», marzo, Venezuela.

López, V. (2017). «La industria Cementera Venezolana: Análisis del Proceso Socioproductivo». Proyecto de Investigación. *Cuadernos del Cendes*. n° 96, septiembre-diciembre, Caracas.

Melcher, D. (1995). «La Industrialización de Venezuela». *Revista Economía*, n °10, pp. 57-89.

Mibam (Ministerio del Poder Popular para la Industrias Básicas y Minería) (2010). Informe del sector cementero. Venezuela.

Pacheco, L. (2018). «Pdvsa 1998: antes de la tormenta» Disponible en: https://prodavinci.com/pdvsa-1998-antes-de-la-tormenta/

Patentscope (2014). «Base de Datos de Patentes Internacionales de Tratados de Cooperación en materia de Patentes» (PCT). «Base de datos de Patentscope». Revisada 10 de Enero 2015. Disponible en: Hyperlink http://www.wipo.int/patentscope/es/

Pérez, J. y **R. Razz** (2009). «La teoría general de los sistemas y su aplicación en el estudio de la seguridad agroalimentaria». *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XV, n° 3, septiembre-diciembre, 2009, pp. 486-498, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Pirela, A., R. Rengifo, R. Arvanitis y **A. Mercado** (1991). *Aprendizaje Tecnológico y Conducta Empresarial. La Taxonomía de la Industria Química Venezolana antes del Ajuste Estructural*. Caracas, Venezuela. Cendes, vol. 50.

Pirela, A., H. García y **N. Torres** (2000). «Gestión económica y diversificación de mercados: proveedores de la industria petrolera» *Revista Espacios*, vol. 21 (3) Parte 2/4 2.000.

Robson, W., (1964) *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*. Editorial Tecno, S.A. Colección Ciencias Sociales, n° 36.

Testa, P. y **A. Mercado** (2001). *Tecnología y Ambiente. El Desafío Competitivo de la Industria Química y Petroquímica venezolana*. Fundación Polar 1a. edición. Caracas 2001, Cendes 980-00-1809-3.

RECIBIDO: OCTUBRE 2018
ACEPTADO: DICIEMBRE 2018

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Estrategias multicadena y resiliencia Casos de exportación exitosa en la crisis argentina de inicios de siglo

Jorge Walter*
Jean Ruffier**
Hernán Manson***

pp. 97-129

Resumen

Catástrofe de las torres gemelas, crisis financiera internacional en 2008, situación venezolana actual, todos ellos eventos suficientes para poner duramente a prueba la resiliencia, es decir, la capacidad de resistir, sobre todo, de los más débiles. A la luz de ese concepto, retomamos en este artículo los materiales recogidos en una investigación realizada a comienzos de la década pasada –cuando la Argentina parecía sumida en una crisis política y económica terminal– sobre las estrategias de inserción multicadena adoptadas por pequeños y medianos productores locales de cítricos para mantenerse competitivos en el exigente y disputado mercado europeo de contraestación. Examinamos a tal efecto la trayectoria histórica de cada productor y su modo de adaptación a las nuevas exigencias que se planteaban en dicho mercado cuando realizamos la investigación.

Palabras clave

Pequeña y mediana empresa / Catástrofe / Resiliencia / Estrategias multicadena

Abstract

Twin towers catastrophe, international financial crisis in 2008. Current situation in Venzuela. All these crisis test resilience, meaning the capacity to resist, specially of the weakest. In light of this concept, we return in this article to the materials collected in an investigation carried out at the beginning of the last decade -when Argentina seemed plunged into a hard political and economic crisis- on multi-chain insertion strategies adopted by local small and medium citrus producers to stay competitive in the demanding and disputed European counter-season market. For this purpose we examined the historical trajectory of each producer and their way of adapting to the new demands of this market during the period researched.

Key words

Small and medium enterprises / Catastrophe / Resilience / Multi-chain strategies

* Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la Argentina. Director del Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad de la Universidad de San Andrés.
Correo-e: walter@udesa.edu.ar
** Director de Investigaciones del Centro National de la Investigación Científica (Cnrs) de Francia y Profesor Emérito del IAE Lyon.
Correo-e: jean.ruffier@univ-lyon3.fr
*** Senior Sector Development Officer. International Trade Centre (WTO-Unctad).
Correo-e: hmanson.itc@gmail.com

Introducción

A comienzos de la década pasada se presentó una coyuntura excepcional al mismo tiempo en el mercado doméstico y en los mercados internacionales. Tras varios años de estancamiento y luego caída del producto bruto interno, la muy fuerte devaluación[1] realizada por el Gobierno argentino en 2002 puso fin a una década de convertibilidad peso-dólar,[2] valorizó fuertemente las exportaciones y encareció las importaciones, protegiendo el mercado interno. Ese mismo año, la Unión Europea implementó la exigencia de trazabilidad en las exportaciones de alimentos frescos en contraestación provenientes del hemisferio sud, mientras los comerciantes minoristas ingleses y 24 cadenas europeas de supermercados implementaban las normas colectivas EurepGAP.[3]

Fue en ese contexto cuando la cadena de supermercados Carrefour, la más grande de Argentina, decidió literalmente invertir el flujo de su canal local de abastecimientos que durante la década precedente había utilizado para importar productos desde Francia, orientándolo a partir de entonces en sentido inverso.

Para garantizar el respeto de las exigencias regulatorias europeas en materia de sanidad decidió implementar en Argentina la *Filière Qualité* Carrefour (en adelante FQC), originalmente concebida, a comienzos de los años noventa, para garantizar la inocuidad en la provisión de alimentos frescos producidos y comercializados por Carrefour dentro de Francia.

Normas colectivas vs. Filières (individuales)

[A principios de este siglo] …además de sistemas de tipo 'colectivo' como los sellos oficiales de calidad de la UE o las normas internacionales tipo ISO (**y las ya mencionadas EurepGAP**), las empresas se lanzaron a crear sus propios sellos de calidad, para diferenciarse de sus competidores en sus esfuerzos por 'vender calidad'. Un buen ejemplo es la estrategia del grupo Carrefour, que (…) lanzó en 1992 las *Filières Qualité*. Estas cadenas, que llevan la marca del distribuidor y obedecen a una estrategia B2C (***business to consumer***), se caracterizan por una organización muy eficiente y la obligatoriedad de la trazabilidad. Además de exigencias estrictas de calidad de la producción, del respeto de normas de transporte y manipulación a lo largo de la cadena de aprovisionamiento,

[1] Un dólar = 3 pesos.

[2] Un dólar = un peso.

[3] Que se transformaron a partir de 2007 en las normas GlobalGAP. EurepGAP era a su vez tributaria de la norma Haccp (Control de Riesgos y Puntos Críticos) de La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, con énfasis en la inocuidad de los alimentos (por eso se trata de normas públicas, a distinguir de la calidad organoléptica, es decir, de su calidad de interés comercial). Las normas EurepGAP (GAP significa buenas prácticas agrícolas) «exigen al productor establecer un sistema completo de control, para que todos los productos sean registrados y pueda rastrearse dónde fueron producidos. Además, se deben mantener registros sobre, por ejemplo, el uso específico que se le dio a la tierra, los tratamientos con plaguicidas y la rotación de cultivos a lo largo del tiempo. Los requisitos de EurepGAP son relativamente flexibles en cuanto a la fumigación de suelos, el uso de fertilizantes, la protección de cultivos, etc., pero son estrictos en cuanto al almacenamiento de plaguicidas y la necesidad de documentar y justificar la manera en que se cultivó el producto y qué uso se le dio al terreno» (http://www.fao.org/docrep/007/ad818s/ad818s07.htm).

> el grupo Carrefour agregó de manera progresiva normas asociadas a la protección del medio ambiente. Los productos que llevan la marca FQC del grupo Carrefour deben obtener una certificación emitida por un organismo independiente. La FQC tuvo una fuerte expansión internacional a partir de 2001, cuando el grupo creó en Francia un equipo de cuatro personas a cargo específicamente del desarrollo de las FQC en el exterior (Green, 2008) (negritas nuestras).

Fue así como la filial argentina convocó a tres de los proveedores más confiables de su red de supermercados,[4] capaces de proveerla con la continuidad requerida de las cantidades, variedades y tamaños de fruta cítrica necesarios. Esos tres productores formaron parte del conjunto de empresas locales que fueron nuestro objeto de estudio en una investigación que realizamos entre los años 2002 y 2004 sobre las exportaciones citrícolas de Argentina y Uruguay con destino al mercado europeo.

Nuestra decisión de volver sobre estos casos se debió a que disponíamos de materiales muy ricos –se trata de tres productores con rasgos y trayectorias muy diferentes, cuyos comportamientos podíamos comparar– acerca de su participación en la implementación de la FQC, que nunca habíamos utilizado. Por motivos relacionados con la peculiar coyuntura macroeconómica durante la cual realizamos la investigación, dichos materiales nos permiten contribuir al debate actual, inexistente o sumamente incipiente en aquel momento, sobre la resiliencia organizacional de los pequeños y medianos productores participantes en cadenas de abastecimiento agroalimentarias.

La primera empresa que analizamos es un consorcio de productores, la segunda, un productor individual de cítricos orgánicos y la tercera, un productor individual que pertenecía originalmente a una cadena local de supermercados a la cual dejó de pertenecer cuando dicha cadena fue vendida a Carrefour, al cual continuó abasteciendo con cítricos convencionales.[5] La primera y la última empresa se distinguían por su capacidad de abastecimiento desde el punto de vista cuantitativo (aunque ya contaban con la certificación EurepGap cuando fueron invitadas a integrarse a la FQC), la segunda por su enfoque en la calidad.

¿Cómo reaccionaron frente a la oportunidad de abastecer directamente una cadena de supermercados instalada en toda Europa, cuando tradicionalmente lo habían hecho a través del mercado *spot* de Rotterdam y, a partir de los años ochenta, a través de proveedores mayoristas?[6] La alusión a sus trayectorias exportadoras nos lleva al próximo punto, sobre la metodología de la investigación.

[4] Carrefour llegó a la Argentina a inicios de los años 80 y se convirtió en esa década en la cadena de supermercados más importantes del país.

[5] Sin que su propiedad fuese también transferida a Carrefour.

[6] Llegar directamente a los supermercados implica saltar un eslabón en la cadena de intermediarios. Nos referimos a la distincion (Van der Laan, 1993) entre canal intermedio (*half channel*, cuando se recurre a comerciantes mayoristas) y canal entero (*entire channel,* cuando la venta se realliza a comerciantes que poseen el punto de venta final).

La pregunta anterior conviene situarla en la coyuntura histórica durante la cual realizamos la investigación: ¿cómo lograron los productores locales hacer frente a las nuevas exigencias fitosanitarias (de protección de la salud de los consumidores en Europa), la sociedad y el ambiente (en la región productora) planteadas por la Unión Europea, así como a la competencia de Sudáfrica en dicho mercado, tras cinco años de recesión económica resultante de la desvalorización de las exportaciones y la crisis de la demanda en el mercado interno Argentino? Dicho en otros términos: ¿a qué se debió la aptitud de los productores locales para adaptarse a las nuevas exigencias internacionales de competitividad, no obstante la situación de debilidad en la cual se encontraban?

El concepto de resiliencia –entendida en nuestro caso como la aptitud de los productores exportadores de cítricos para resistir frente a eventos catastróficos sin pérdida de su capacidad competitiva, es decir, de su inserción durable en las cadenas de valor– suscitó un creciente interés en las investigaciones sobre la gestión de las crisis organizacionales tras la caída de las torres gemelas en Nueva York en setiembre de 2001. Dicho evento tuvo lugar en el preciso momento en que iniciábamos la investigación y la Argentina asistía a lo que muchos consideraron, dentro y fuera del país, una crisis política, económica y social terminal (Jorge Walter, 2002). La resiliencia organizacional volvió al primer plano tras la crisis de 2008, tras la cual tuvo lugar un fuerte aumento de las publicaciones (Kamalahmadi y Parast, 2016: fig.2)[7] convirtiéndose en un tema de debate en los congresos internacionales sobre estudios organizacionales.[8] Están disponibles numerosas revisiones recientes de la bibliografía sobre modos diferentes de abordaje de la cuestión.[9] En la discusión final retomaremos las conclusiones de una de ellas referida específicamente a la resiliencia de las pequeñas y medianas empresas y debatiremos con algunos colegas que han abordado la cuestión de sus formas de inserción multicanal en las cadenas de valor.

Metodología

La investigación fue realizada por un equipo multinacional, integrado por sociólogos de los países de origen y destino de las exportaciones. El trabajo de campo tuvo lugar entre

[7] Kamalahmadi y Parast, 2016 revisa la literatura sobre resiliencia de las empresas y de las cadenas de valor. Sobre ambas provee sendos listados con las definiciones propuestas por diferentes autores en función de intereses diversos.

[8] Fue el tema convocante de Laemos Conference «Organizing for resilience. Scholarship in Unsettled Times», que tuvo lugar en Buenos Aires, en el IAE Business School, del 22 al 24 de marzo de 2018 (https://www.laemos2018.com/), donde presentamos una primera versión del presente artículo. A partir de las críticas y comentarios recibidos en dicho Congreso, presentamos una segunda versión en el Congreso Cerale-Uniandes 2018 sobre «Innovación, emprendimiento y desarrollo sostenible, repensando la relación Europa-América en un mundo en disrupción». Cartagena de Indias, Colombia, 31 de mayo al 1 de junio de 2018. Agradecemos además los comentarios de los árbitros anónimos de este artículo que nos han ayudado a introducir importantes mejoras en la presentación.

[9] La más reciente está enfocada en la gestión de la seguridad (Patriarca, Bergström, Di Gravio y Costantino, 2018), un tema que hemos abordado en un artículo reciente sobre las prácticas de subcontratación en la industria petrolera (Walter, 2017). La cuestión de la seguridad (alimentaria, laboral y ambiental) está en el centro de las innovaciones necesarias para que los productores locales de cítricos pudiesen insertarse en la FQC.

los años 2002 y 2004 e incluyó entrevistas reiteradas realizadas con la presencia de investigadores de ambas procedencias a los productores locales y a sus clientes en Europa[10] y, específicamente, a los efectos de este trabajo, a los encargados de la *Filière Qualité International* en la Central de Compras de Aulnay-sous-Bois, así como a los responsables de la *Filière Qualité* en Argentina, instalados en una localidad vecina de la Ciudad de Buenos Aires.[11]

El área comprendida por la investigación es una superficie transfronteriza entre Argentina y Uruguay, localizada en los últimos 200 kilómetros previos a la desembocadura del Río Uruguay en el Río de la Plata.

Figura 1

La citricultura en la zona del bajo Uruguay[12]

[10] Dos formas de triangulación (Flick, 2004): de investigadores y fuentes de información, que denominamos «metodología de miradas cruzadas».

[11] La investigación fue financiada por el Proyecto ACI Plata (Maisons de Sciences de l'Homme de Francia) y participaron en ella Jean Ruffier (coordinador general), Delphine Mercier, Corinne Tanguy y Eric Foulquier de Francia; Marcos Supervielle y Gisela Argenti de Uruguay; Jorge Walter de Argentina.

[12] Esta representación la debemos al geógrafo Eric Foulquier, colaborador del equipo de investigación.

Las empresas integrantes de la FQC son solo Argentinas debido a que Carrefour no estaba instalado en Uruguay y solo estaba creando la *Filière* en aquellos países donde sí estaba, lo cual constituía una doble ventaja para los productores locales, dado que tampoco estaba instalado en Sudáfrica,[13] el principal competidor de Argentina y Uruguay en Europa, a su vez competidores entre sí en la contraestación europea.

Los productores exportadores de mejor reputación de la región incluidos en la investigación fueron contactados –y nos recibieron con la mejor disposición– gracias a una intermediaria excepcional: la Directora del Vivero Citrícola del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, localizado en la ciudad de Concordia (Provincia de Entre Ríos). Dicha directora estaba a cargo del desarrollo y control de las nuevas variedades (en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo Varietal implementado por la institución 20 años antes), y su reputación entre los productores exportadores –a quienes la unía un vínculo estrecho de carácter partenarial– era del más alto nivel.

Trayectorias de productores

En las entrevistas con los productores intentamos reconstruir sus trayectorias, comenzando por la época de la fundación de las empresas gracias a que la primera generación de fundadores aún se encontraba en varios de los casos presente. Por trayectoria entendemos los problemas u oportunidades que se presentaron a lo largo de la historia de cada firma en cuanto a la obtención de fuentes de financiación; el desarrollo, incorporación y mantenimiento de tecnologías de procesos y productos; la compra de insumos como fertilizantes y pesticidas; la formación e incorporación de recursos humanos (permanentes y temporarios), de sistemas de transporte (que son clave cuando se trata de alimentos frescos bajo cadena de frío), de clientes y mercados, de desarrollo organizacional e institucional. Nos referimos también al modo de resolución de los problemas mediante «traducciones»[14] realizadas con otros actores de la cadena y el territorio físico e institucional en el cual se desenvolvían los productores.

Las actividades necesarias para la realización de una exportación exitosa, las identificamos mediante una serie de entrevistas iniciales a interlocutores competentes, investigadores y especialistas en el tema. A lo largo de la investigación perfeccionamos el listado y la caracterización de las actividades y la identificación de los actores concretos que las tomaban a su cargo. Al realizar las entrevistas formulábamos las preguntas con un

[13] En realidad se estaba retirando de ese país.

[14] Forma de comunicación en la que una parte explica a la otra un problema propio en términos que sean comprensibles por la contraparte, en función de su propia problemática. Michel Callón definió la traducción del modo siguiente: «Transformación de un enunciado problemático en los términos de otro enunciado problemático» (Callon, 1976).

diagrama del conjunto de las actividades a la vista y al término de las reuniones –siempre realizadas con la intervención de más de un miembro del equipo– efectuábamos colectivamente una síntesis, confrontando notas y utilizando para ello el mismo diagrama, cuyo diseño y caracterización sometíamos simultáneamente a la crítica. Más tarde, retomando las notas tomadas por dos de los investigadores presentes, preferentemente uno europeo y el otro no, redactábamos, en castellano y en francés, un análisis de los casos. Uno de los casos que examinaremos sintéticamente a continuación (Fama) lo utilizamos como modelo para explicitar en detalle la metodología utilizada (Walter y Bez, 2015).

Digamos, por último, que la observación realizada en las plantas de empaque y producción de jugos (donde la palabra clave es «selección», de la fruta), pero sobre todo en las explotaciones, en compañía de propietarios y técnicos, nos permitió comprender algo fundamental para el argumento que sostendremos en este artículo: la coexistencia en una misma explotación de sistemas productivos diferentes, para una gama de productos con destinatarios y canales de distribución también diferentes.

Los casos

Comenzaremos refiriéndonos al desarrollo de la FQC en Francia, a continuación en Argentina y después, caso por caso, a sus proveedores en este último país.

La FQC en Francia

Lo que diremos a continuación se basa en un artículo (Lessassy, 2007) que analiza el funcionamiento de las *Filières* en Francia en dos cadenas de supermercados (Casino y Carrefour) sobre la base de la información que dichas empresas reportan en sus informes institucionales anuales. El texto[15] toma como punto de referencia las cadenas comerciales de frutas y legumbres por varios motivos: a) en primer lugar, porque «esos productos son para varias grandes empresas comerciales una prioridad estratégica: representan actualmente un 13,7 por ciento del mercado…»; b) porque «…los hipermercados recurren a su góndola de frutas y legumbres para diferenciarse en materia de calidad»; c) porque «…la *filière* frutas y legumbres es la que reúne más productos». La FQC «…incluía, en 2004, 37 productos de ese tipo contra 9 de carne, 11 de quesos, 25 de vinos y 14 de pescados, c) porque «…los conflictos más numerosos y espectaculares entre productores tienen que ver con dicha cadena» (Lessassy, 2007:77-81).[16]

[15] Traducción nuestra.

[16] Los conflictos de precios –un problema que se planteaba agudamente en el momento de la redacción del artículo– hacen difícil el mantenimiento de un partenariado a largo plazo. En el caso de Casino, debido a ello «…las *filières* han tenido duraciones variables, en general de uno a tres años» (Lessassy, 2007:85).

En cuanto a las características de las *filières*, estas «…se comprometen a establecer una fuerte colaboración entre el distribuidor y los productores[17] sobre diferentes puntos: el nacimiento del proyecto, la selección de variedades, la redacción de un *cahier de charges (*cuaderno de especificaciones técnicas) a respetar, sobre las etapas técnicas de la producción/primera cosecha, primer test en algunos puntos de venta y luego extensión al conjunto de los puntos de venta (Ibidem:82).

El caso Carrefour[18]

Desde la creación de la primera *filière* en 1992 el número de productos no cesó de aumentar (1 en 1992, 43 en 1996, 75 en 1996, 96 en 2004) y Carrefour cuenta actualmente con 37 *filières* de frutas y legumbres. La empresa ha impuesto su marca *Filière Qualitè* Carrefour y ha accedido a varios mercados, que controla. Su comunicación con las filières es fuerte, lo cual contribuye a aumentar la notoriedad de su marca.

Numerosos tests han mostrado la superior calidad gustativa de los productos de la *filière*. Es así como el grupo ha ganado partes de mercado.

La búsqueda de un partenariado durable, con compromisos de respeto del medio ambiente, ha permitido eliminar varios intermediarios y, por esa vía, reducir costos (Lessassy, 2007:84).

[En cuanto a la evolución más reciente de la FQC, según el Informe Anual 2002-2003 de Carrefour] …la empresa procura profundizar su desarrollo institucional (…). En 2001 puso en marcha un club de reflexión con sus contrapartes en 212 *filières* (subdividido en comisiones técnicas y células de crisis) para establecer nuevas relaciones con los productores, discutir con ellos el contenido de los cuadernos de especificaciones técnicas, el gusto, la salud y el medio ambiente.

En ese contexto, ciertos productores propusieron pasar de un mercado indiferenciado a otro segmentado en función de niveles de calidad, tras lo cual se realizó un test exitoso en la región lyonesa (…). Este proyecto apunta a una valorización de los productos y a una mejor atención de la demanda de los consumidores (Ibidem: 88).

En síntesis

La FQC nace en un período, a comienzos de los años noventa del siglo pasado, signado en Europa por el imperativo de la inocuidad alimentaria, que empresas como Carrefour aprovecharon para implementar una política individual (no colectiva, como lo hicieron otras cadenas europeas) e «industrial» (es decir, basada en la codificación) de diferenciación de

[17] En Francia la FQC se estableció con grupos de productores geográficamente vecinos, no con productores individuales como en Argentina: «Para el distribuidor la *Filière* es el desarrollo de partenariados entre uno o varios puntos de venta con agrupamientos de productores unidos en torno de un proyecto común, que apunta a la provisión de un producto con características precisas, originario de una zona de producción determinada» (Lessassy, 2007: 79).

[18] Subtítulo que aparece en el artículo precediendo la primera parte del texto del recuadro.

los productos en el plano de la calidad comercial, en lo cual los productos frutihortícolas –los más sometidos a conflictos de precios, criterio dominante en la previa y muy conflictiva forma de relacionamiento de los supermercados con sus proveedores– tuvieron, no por casualidad, el liderazgo.

Diez años después, tras su desarrollo entre los proveedores franceses –y luego extranjeros– del mercado francés, la FQC se encontraba en pleno proceso de mejora institucional mediante la convocatoria de sus miembros franceses a un club de reflexión (sobre mejoras técnicas y sobre la gestión de crisis). Los productores miembros de las FQC propusieron allí –y se implementó exitosamente a título experimental, previo a su difusión– una política de diferenciación de los productos basada en la segmentación por niveles de calidad, tendiente a su valorización y, simultáneamente, a que las mejoras logradas se ajustasen mejor a los cambios en las preferencias de los consumidores. Como veremos más adelante, la creación de la FQC en Argentina coincidió justamente con el intento de difundir estas políticas, cuyos alcances y limitaciones podremos también apreciar.

Claramente, la creación de la FQC, su difusión en Francia y su extensión posterior hacia otros países proveedores tuvo el objetivo de fidelizar los proveedores confiables de la empresa, es decir, de abandonar el vínculo tradicional de carácter transaccional y de substituirlo por otro de carácter relacional.[19]

La particularidad de los contratos relacionales no reside en su mayor o menor formalización, sino en el procedimiento utilizado para establecer las reglas (basado en el supuesto cooperativo del mutuo beneficio de las partes) y en la naturaleza de estas («vivas», no escritas en piedra sino sujetas a revisión por acuerdo de las partes cuando cambia el contexto en función del cual adquieren sentido).[20] Esto último es válido para un mismo acuerdo, con el paso del tiempo (en función de diferentes coyunturas) y para ese mismo acuerdo realizado en diferentes lugares, entre diferentes actores.[21]

FQC en Argentina y su contraparte en Francia

Presentaremos a continuación el punto de vista de quienes implementaron la *Filière* en Argentina y el de sus contrapartes en la Central de Compras ubicada en Francia.[22]

[19] Nos referimos a la noción de contrato relacional de Ian Macneil, que « …enfatiza la norma común de carácter cooperativo» (Macneil, 1983: 363 ; cit por Campbell, 2004: 19; trad. nuestra).

[20] «Los participantes consideran la relación como una integración continua de comportamiento que crece y varía en función de los eventos en un futuro ampliamente imprevisible» (Macneil, 1974: 595 ; cit. por Campbell, 2004: 21; trad. nuestra).

[21] Recurrimos a este modo de razonamiento en otra investigación donde intentamos explicar el por qué de de la aplicación –o mejor dicho, de la no aplicación– de las reglas de seguridad certificadas (Ohsas 18000) en una empresa siderúrgica argentina (Walter, Poy y Darmohraj, 2009).

[22] Para el análisis del sistema realizamos dos entrevistas. En la primera, realizada por J. Ruffier y J. Walter, entrevistamos en Aulnay-sous-Bois a Charles Chevallier, *Chef du Groupe Filière Fruits et Légumes Amérique du Sud;* en la segunda, realizada por Ruffier, Walter, Mercier y Tanguy, entrevistamos a Thomas Paul, responsable de implementación de la *Filière Qualité* en Carrefour Argentina.

Al implementar la FQ en argentina, Carrefour adoptó un modo de relación con sus proveedores muy diferente al utilizado para abastecer el mercado interno argentino:[23]

> Hasta 2001, Carrefour vendía localmente sin tener en cuenta ni el origen ni las condiciones fitosanitarias ni las condiciones sociales de producción. Ahora tenemos una estrategia nueva para la exportación: de *Filière Qualité*. También tenemos una *Filière Qualité Bio* (Charles Chevallier, FQC Francia).

Sobre los alcances de la FQC, esta se inscribía en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible:

> El Sistema de compra DD (desarrollo durable) me parece que es el que se impondrá en el futuro, no solamente en Carrefour. Seguimos comprando en el mercado *spot* para hacer frente a desabastecimientos momentáneos pero el resto del tiempo estamos cada vez más en el sistema DD (Charles Chevallier, FQC Francia).

En el momento en que realizamos la investigación, Carrefour había implementado la FQ en 14 países (de los 28 en los cuales poseía filiales). Su implementación en Argentina para la exportación a Francia de frutas frescas en contraestación dio sus primeros resultados en mayo de 2002, cuando se efectuaron los primeros embarques. Debido al éxito de los mismos, durante 2003 se triplicaron los envíos –seguramente favorecidos por la fuerte devaluación de comienzos de 2002– hasta alcanzar las 1.500 toneladas, apenas un diez por ciento del volumen de cítricos frescos argentinos que Carrefour planeaba exportar a través del nuevo canal, substituyendo a Africa del Sur –donde no poseía una cadena local de supermercados– por la Argentina.[24]

La conveniencia de implementar el sistema en los países donde Carrefour poseía filiales dependía de los productos en los que cada país se distinguía:

> Argentina prácticamente no tiene competencia en lo que respecta al limón de contraestación y algo parecido sucede con el pomelo *rubyred* que produce en zona tropical. También es dominante en su exportación de pera Williams. Respecto a las manzanas están retrasados. Los pequeños productos son sobre todo dominados por Chile. El jugo de naranja lo compramos en Jujuy porque es allí donde es mejor. *La mejor naranja comestible se produce en Concordia* (Charles Chevallier, FQC Francia).

[23] Los testimonios de Charles Chevallier fueron recogidos en francés; trad. nuestra.

[24] «Actualmente compramos el 70 por ciento en Africa del Sur y nuestro objetivo es comprar 100 por ciento en Argentine, esto es, 15.000 tn».

Concordia es una ciudad argentina situada en el corazón del área citrícola ubicada en la Provincia de Entre Ríos, en las márgenes del Río Uruguay. Para reclutar los proveedores argentinos localizados allí que fueron incorporados en 2001 a la *Filière*, Carrefour procedió a testearlos en una experiencia piloto de exportación («tenemos que conocernos», señaló el responsable de la *Filière* en Francia).[25]

La prudencia de Carrefour en cuanto a la manera de relacionarse con los productores se debía a que no conocía a sus proveedores para la red nacional de supermercados en tanto exportadores –los tres que presentaremos aquí tenían una gran experiencia y una sólida reputación en esa materia– y a la opinión que nuestro interlocutor en Aulnay-sous-Bois tenía sobre las prácticas exportadoras de los argentinos en general:

> Los exportadores argentinos no son confiables,[26] hay que marcarlos a presión (controlando siempre la calidad de lo que se embarca y la coordinación de los embarques) (Charles Chevallier, FQC Francia).

Si la experiencia piloto resultaba exitosa, Carrefour procedería luego al desarrollo de la marca del productor, lo cual «establece una fuerte diferencia con los *brókeres*, cuyo sistema de compras elimina completamente la identidad del productor». Retomaremos ahora un testimonio anterior agregándole la continuación:

> El jugo de naranja lo compramos en Jujuy porque es allí donde es mejor. *La mejor naranja comestible se produce en Concordia*. Por supuesto, la elección basada en la zona la valorizamos en la comunicación a los consumidores en los puntos de venta. Por ejemplo, los productores de ajo argentino biológico tendrán sus fotos en las góndolas de Carrefour en Francia. Para implantar a nuestros productores no alcanza con hablar de calidad, es necesaria una estrategia de marca y es eso lo que desarrollamos; solo un 6 por ciento de los franceses confían en el *label*, el resto confía en las marcas. La marca es Carrefour, pero le agregamos el nombre del productor[27] (Charles Chevallier, FQC Francia).

Carrefour no aspiraba sin embargo a convertirse en comprador exclusivo: el productor conservaba su autonomía para vender en el mercado interno y exportar por otros canales y tal era el caso de todos los productores participantes en la *Filière Qualité*.

La clave del sistema desarrollado por Carrefour residía en la eliminación de un eslabón comercial (el *bróker*, entre el productor y el supermercado), instaurando una relación más directa y personalizada entre el productor y el consumidor final:

[25] Se plantearon problemas con un sólo productor, con quien se discontinuó la relación.

[26] El adjetivo que utilizó fue otro: HD1000P.

[27] Para distinguirlo de la marca, por *label* se entiende típicamente en Francia la *Appellation d'Origine Contrôlée*.

> La estrategia del grupo consiste en deshacerse de los *bróker* que intermedian entre los negocios y los productores. Se les reprocha que aumentan el precio en su propio beneficio y además vuelven opacos los productores (Charles Chevallier, FQC Francia).

Ahora bien, aunque la relación directa entre el productor y el comprador hiciese posible una comunicación más fluida entre productores y compradores, ¿preveía la *Filière* una reflexión en común con los productores sobre nuevos productos?

> Lamentablemente aún no lo hemos logrado. Estamos evaluando la posibilidad de realizar misiones transversales, por ejemplo, y estamos reflexionando sobre el uso de antibióticos. Pero en lo que respecta a la vigilancia en materia de productos (*veille produit*), hacemos muy poco. Nos gustaría poder influir un día sobre el desarrollo de nuevos productos. Y quisiéramos disponer ya mismo de un equipo responsable de la vigilancia fitosanitaria y, por qué no, también varietal (Charles Chevallier, FQC Francia).

La selección de los «proveedores-*Filière*» se realizaba sobre la base de tres criterios: «...observamos quién es competitivo y quién tiene una buena tecnicidad, y observamos la filosofía, que a menudo tiene que ver con el tamaño de la empresa» (pequeño).

Por «competitividad» Carrefour entendía una relación calidad/precio aceptable por el cliente y por «capacidad técnica» un «enfoque industrial de la producción» (con base en normas como EurepGap e ISO 9000, 9002, 14000). Por «filosofía de trabajo» entendía una estrategia de mejora continua de la calidad que no considerase a esta última como una fuente de ganancia suplementaria.[28]

Estos criterios se reflejan en la valoración positiva de los proveedores locales de la *Filière* por parte del responsable de la misma en Argentina:

> Ledesma, de Jujuy, no necesita a Carrefour para exportar. Es un grupo familiar muy grande para el que la fruta es solo una actividad marginal. Prefieren exportar con nosotros para perennizar el mercado en vez de recurrir a los *brókers*.
> Nuestras relaciones con Ayuí son extremadamente buenas.
> Fama recibió una felicitación desde Francia pues sabe adaptarse, su calidad es irreprochable, su competitividad es adecuada y la comunicación es fluida.
> ECA es un productor fabuloso. Tiene otro enfoque: una fuerte presión de la selección, que hace que el producto sea el mejor. Y una industria por detrás, que valoriza los desperdicios (Thomas Paul, FQC Argentina).

[28] Carrefour prefería a los pequeños productores porque estaban mejor dispuestos a adherir a la filosofía de la *filière:* «No tomamos a San Miguel de Tucuman. Tienen todo lo necesario en materia de tecnicidad, pero consideran que la calidad debe pagarse más cara, mientras que para nosotros nos hay sobrecosto alguno en la calidad. Además es susceptible de abandonarnos» (Thomas Paul, FQ Argentina).

En cuanto a la capacidad técnica de los productores, Carrefour se vinculaba con aquellos que ya poseían las cualidades necesarias para integrarse al sistema o que estaban dispuestos a realizar por sí mismos las adecuaciones necesarias para lograrlo. A tal efecto cada proveedor potencial debía completar su *cahier de charges*, que incluía un compromiso de mejoras a realizar para alcanzar determinadas normas:

> Carrefour nos envía un cuestionario que tenemos que llenar describiendo todo lo que hacemos y explicando por qué. Nos fijan pocas normas, pero una vez llenado lo analizan y eventualmente –no sabemos según qué criterios»– lo aceptan. El cuestionario es muy completo e incluye una pregunta sobre cuánto tiempo nos llevará adecuarnos a determinadas normas (Roger Sabourin, ECA S.A).

Sobre la naturaleza y a los alcances de las adecuaciones a realizar, la política de Carrefour consistía en acordar objetivos razonables, que pudiesen ser cumplidos por los productores:

> Si tenemos un desafío, este consiste en avanzar con los productores. No queremos modificar sus criterios locales de calidad. Esto significa que definimos con ellos los criterios de calidad a respetar y lo que debe estar sujeto a la trazabilidad. Queremos que los productores trabajen para nosotros para el mercado doméstico y para la exportación. Los pequeños tamaños de fruta los destinaremos a los países del este de Europa. No queremos productores que sean proveedores exclusivos de Carrefour, pero no podemos comprarles un solo tamaño de fruta porque eso los desequilibraría. Las naranjas pequeñas también las podríamos exportar como naranjas para producir jugo fresco en el hogar (Thomas Paul, FQC Argentina).

Las especificaciones técnicas que se acordaban incluían el empaque y el enfriamiento de la fruta previo al embarque que, al igual que el transporte, también se realizaban bajo la responsabilidad del productor (con la colaboración de un *broker*).[29]

> Del transporte se hace cargo el productor en función de criterios definidos por Carrefour. Se realiza en container, no a granel. Y se observa como las naranjas son transportadas. Retamos a un productor porque las naranjas empaquetadas esperaban los camiones afuera de las plantas de enfriamiento. Los puntos críticos están antes de la carga y después de ella. El frio es verdaderamente el mejor medio de frenar el desarrollo de los hongos. En Argentina, en invierno, la temperatura puede subir hasta 13 o 14º (Thomas Paul, FQC Argentina).

[29] Si bien la estrategia de Carrefour consistía en la supresión del *broker* como intermediario entre el productor y los minoristas, seguía teniendo un rol importante en el control y el seguimiento de los embarques: «los asociamos totalmente a la *démarche qualité*. Visitan a los productores con nosotros» (Thomas Paul, Carrefour Argentina).

La filosofía general del sistema consistía, en síntesis, en cultivar «partenariados durables», mediante la creación de *bassins de vie* (cuencas protegidas) Carrefour:

> Es importante que la cadena de aprovisionamiento sea transparente para hacer frente a las crisis sanitarias.[30] La idea de partenariado durable, en lo referente a la responsabilidad ética y medio ambiental, se apoya en la idea de cuenca de vida Carrefour (*bassin de vie* Carrefour). Es la idea del fundador de la política de calidad de Carreour, Gabriel Binetti, actualmente jubilado. Participar en el mantenimiento de una actividad económica y social con respeto del medio ambiente. Partimos de la idea de que la ética comercial fideliza los clientes. Se trata de dar una imagen ética de Carrefour en el medio local (Charles Chevallier, FQC Francia).

Un aspecto crucial de esta filosofía enfocada en la calidad es, sin embargo, el atinente a la política de precios:

> Es necesario desarrollar participaciones durables con los productores. El productor recibe un pedido extendido en el tiempo que le permite planificar su cosecha. El precio no es fijado de entrada sino en forma relativa y revisado en función del mercado, pero, si cae el precio, se bonifica la calidad. Así se asegura un precio relativo respecto al precio de mercado. De ese modo, en el país aparecemos como defensores de la economía local. A nivel internacional, aseguramos la provisión de productos importados. Por eso abandonamos Africa del Sur, porque no tenemos allí una cuenca de vida y, por lo tanto, carecemos de clientes que fidelizar.[31] (Charles Chevallier, FQC Francia).

En síntesis

Para cumplir con las exigencias y controles de la Unión Europea, Carrefour implementó la FQC modificando la relación que tradicionalmente había mantenido con los proveedores de su red local de supermercados, con énfasis exclusivamente en el precio. La FQC ofrecía una garantía de precio (bonificando, cuando los precios cayesen, la mejor calidad) para que los productores pudiesen introducir los cambios necesarios para satisfacer las nuevas exigencias. Como ya se dijo, eso lo hacía mediante contratos de mediano plazo, en función del *cahier de charges*.

La reducción de precios la lograba la FQC por la vía de la desintermediación, es decir, de la substitución del *bróker,* o su reducción a una mera prestación de servicios. Este es un

[30] El liderazgo inglés en materia de exigencias fitosanitarias se debe probablemente a la crisis provocada en ese país por el síndrome de la vaca loca (*mad cow disease*) a partir del año 1986. Es interesante notar, a este respecto, que la trazabilidad se menciona como una herramienta de prevención y gestión de crisis.

[31] En el momento de realización de la encuesta en Argentina, el desarrollo de la FQC para abastecer la cadena local de supermercados de Carrefour aún no había sido intentado.

punto clave, que podemos interpretar como la substitución del canal intermedio (compradores mayoristas, que abastecen a los supermercados) por el canal entero (la venta directa al supermercado y su red de puntos de venta minorista).[32]

Lo que Carrefour no estaba dispuesto a hacer era pagar la calidad del producto exigida por un exportador local de limones de talla mundial (San Miguel, de la Provincia de Tucumán), en condiciones de negociar de igual a igual, y «…porque, además, puede abandonarnos» (es decir, reemplazarlos por clientes más ventajosos). En efecto, solo estaba dispuesto a pagar por la calidad a los pequeños productores y si sucediese una caída de precios.

Ahora bien, aunque Carrefour intentase fidelizar a los proveedores de la *Filière* (establecer con ellos «partenariados durables»), no pretendía que se convirtiesen en proveedores exclusivos de la empresa, aunque la abasteciesen simultáneamente para el mercado interno y la exportación (con el consiguiente gran volumen involucrado, que inevitablemente convertiría a Carrefour en su principal cliente). Tampoco pretendía modificar «los criterios locales de calidad» (concretamente: la comercialización de fruta con manchas de hongos no estaba prohibida en el mercado interno argentino). Estas observaciones son fundamentales para el argumento que desarrollaremos en la conclusión de este trabajo sobre las estrategias multicanal de los productores locales, que la FQC claramente reconocía y aceptaba.

Los productores locales

«Fama, Ayui y ECA tienen un responsable de la calidad, algo poco común»

Thomas Paul, FQC Argentina

Los principales proveedores locales de la *Filière* eran en 2002 las empresas Ledesma SA de Jujuy; Fama S.A., Ayuí S.A. y los productores orgánicos ECA y Edwin, de Concordia, Provincia de Entre Ríos.[33]

Fama es un consorcio de productores y Ayuí y ECA, dos empresas individuales; la primera, productora solo de frutos convencionales y la segunda, de fruta orgánica (y también de fruta convencional). Las tres empresas eran exportadoras regulares y tradicionales hacia el mercado europeo, donde gozaban de excelente reputación. El canal comercial privilegiado que utilizaban con ese destino era, hasta el momento de la implementación de la *Filière Qualité*, los distribuidores mayoristas. La creación de la *Filière* les permitiría

[32] El testimonio ofrecido por el principal directivo de Ayuí es, a este respecto, particularmente interesante. Como veremos, recurría en el mercado interno a un mayorista para venderle a los supermercados, porque consideraba que ese era el único medio de alcanzar las cantidades y la variedad de fruta suficientes para mejorar su poder de negociación.

[33] Ledesma y Edwin no formaron parte del conjunto de empresas donde realizamos entrevistas.

–como los implementadores de la filière lo argumentaban– eliminar un eslabón en la intermediación, pasando del «canal intermedio» al «canal entero» (Van der Laan, 1993) constituido por los puntos de venta de los supermercados.

Este salto hacia adelante en las cadenas de distribución: ¿aportó a los productores una vía más directa de comunicación con sus clientes en Europa?, ¿substituyeron por la FQC sus canales preexistentes de distribución en ese mercado?

El cuadro a continuación muestra una serie de rasgos de los productores que entrevistamos. Entre los rasgos comunes, el principal es que, en el momento de la creación de la FQ, las tres empresas ya poseen un área de calidad a cargo de profesionales especializados, y que, salvo la productora orgánica ECA (cuyo cliente en Europa era Pronatura), los otros dos productores ya habían certificado normas EurepGAP para exportar al mercado europeo. Asimismo, Fama y ECA poseen una planta de producción de jugos y pellets para el aprovechamiento de la fruta de menor tamaño. ECA y Ayuí coinciden por su parte en que se trata de empresas individuales, mientras que Fama es un consorcio de productores. Nótese, como una particularidad que es muy común en la región, que la familia propietaria de ECA (y algunas de las empresas socias a Fama) sea de origen *pied-noir.*

Cuadro 1

Productores participantes en la *Filière Qualité*

Empresa (lugar, fecha de funda-ción)	Propietarios (Gerentes)	Produc-ción	Expor-tación	Superfi-cie Plantada (hectáreas) Plantas	Nuevas cepas (hectares)	Personal	
						Perma-nente	De Cosecha
FAMA S.A. (Chajarí, 1986)	Consorcio de productores familiares pequeños y medianos (gerentes no relacionados con las familias propietarias)	100.000	19.000 (20% en volumen, 70% de los ingresos)	7.000hs	2.000 (29%)	300 GC (EurepGap), JyS	**s.d.**
ECA (Concordia, 1974)	Familia de Rodrigo Lemesoff', hijo del fundador pied-noir (Ger.Gen.Roger Sabourin)	9.000 (total) 3.000 (orgánico)	3.000 (33%)	s.d.	s.d.	167 GC, JyS	**150**
Ayui (Concor-dia, 1962)	**de Narváez Family (gerente general manager no familiar)**	**25.000**	**8.000 (32%)**	**2.400hs (550.000 plantas)**	**s.d.**	**115 GC (Eu-repGap)**	**500**

Siglas: GC, Gerente de Calidad (certificaciones entre paréntesis); JyS Jugos y Subproductos (*pellets*, aceites esenciales).

En cuanto al tamaño de las explotaciones, Fama es la mayor empresa exportadora de la región, seguida a distancia por Ayui. ECA es aparentemente pequeña, pero se trata de un productor de naranjas orgánicas.

A los efectos del argumento central que pretendemos desarrollar en el presente trabajo, véase que el mayor exportador de la región solo destina a la exportación el 19 por ciento de su producción. El segundo mayor exportador destina al mercado internacional el 35 por ciento. Y ECA, productor orgánico, solo produce un 30 por ciento de la fruta con esas características. Carecemos del dato referido a qué proporción de la fruta orgánica exporta, pero dada la falta de desarrollo de ese mercado en la Argentina, posiblemente fuese la totalidad.

A continuación, realizaremos una breve síntesis de la trayectoria de cada productor refiriéndonos específicamente a la FQC y a la creación y adopción de normas relacionadas con ella.

Fama S.A, exportadora e importadora

Que se trate de una empresa «exportadora e importadora» es importante para el argumento central de este trabajo y volveremos sobre él en la síntesis.

Trayectoria de Fama[34]

- El consorcio de productores Fama fue creado por 20 productores citrícolas de la Provincia de Entre Ríos en 1986 «para luchar contra Sudáfrica» (Malvasio), pocos años después de la creación del *Marketing Board* público Outspan en ese país.
- Los tres mejores productores de la ciudad de Chajarí visitaron a los dos productores citrícolas de mejor reputación de cinco ciudades situadas en los márgenes del Río Uruguay a lo largo de 200 km en dirección norte-sur (el sentido de la maduración de la fruta, para lograr variedad y a la vez continuidad en la provisión), invitándolos a participar en la construcción de una planta de empaque y enfriamiento de fruta y de producción de jugos.
- En un período de altísima inflación en el país, a cambio de la prioridad en el abastecimiento (no de la exclusividad), la inversión es financiada por un gran distribuidor mayorista Holandés, mediante un préstamo sin interés: «Ofrecimos pagar intereses pero no aceptó» (Malvasio).
- Nació así la más grande empresa exportadora de la región, que inicialmente adoptó la forma cooperativa y luego se transformó en Sociedad Anónima. Las posiciones gerenciales de la organización fueron puestas a cargo de managers profesionales no miembros de las familias propietarias.

[34] Los testimonios que reportamos proceden de dos entrevistas: la primera fue realizada en setiembre de 2002 al responsable de la calidad en la planta de empaque y de las ventas en el mercado internacional (quien destinaba cuatro meses en el año a visitar a los clientes en el extranjero); la segunda se llevó a cabo el 26 de febrero de 2003 al responsable del empaque y la expedición en el área de Comercio Exterior que dirigía junto a Lavino.

- Los productores miembros del consorcio continuaron comerciando fruta a título individual en el mercado *spot* doméstico y por otros canales alternativos.
- Gracias al volumen de producción y la capacidad de selección alcanzados por el Consorcio (ver más abajo el testimonio de Malvasio) en 2001 se convirtieron en proveedores de Carrefour, la principal cadena de supermercados del país.
- En 1991, con la ayuda de una empresa informática de la ciudad de Chajarí, Fama desarrolló tempranamente un sistema para la trazabilidad de la producción, a instancias de los clientes ingleses:

«Desarrollamos el sistema para cumplir con las exigencias de nuestros clientes, principalmente del mercado inglés, que deseaban conocer la finca de origen y los tratamientos realizados a la fruta que estaban comprando. Cuando el Servicio Nacional (Argentino) de Sanidad y Calidad Agroalimentaria acordó en 1998 con la Unión Europea la implementación del Sistema de Mitigación de Riesgos para Enfermedades Cuarentenarias, lo único que debimos hacer fue agregar los números que nos otorgaron a los lotes que ya teníamos» (Malvassio).

- Cuando Carrefour invitó a Fama a formar parte de la *Filière Qualité*, no fueron grandes los cambios que debió realizar para adecuarse a las exigencias específicas de la *Filière*.

La incorporación a la FQC, además del abastecimiento de Carrefour para el mercado interno, no implicó el abandono de los canales de comercialización utilizados antes por Fama. El recurso a múltiples canales no se refería solamente a la venta sino también a la compra de insumos, eventualmente recurriendo a la importación («comparamos fertilizantes y agroquímicos en Argentina, en Uruguay o en España, según la conveniencia»), de tecnologías (por ejemplo de empaque y clasificación, o de desarrollo de nuevas variedades y técnicas de producción) y servicios de mantenimiento; fuentes de financiación y fuentes de personal (en Argentina o en Uruguay, en los períodos de cosecha, por ejemplo).

Específicamente, sobre la FQC, he aquí los siguientes testimonios de nuestro entrevistado Alberto Malvasio (hijo de uno de los fundadores de Fama):

> Carrefour Francia negocia con nosotros a través de Carrefour Argentina.
> La filosofía de Carrefour es comprar el cítrico en Argentina porque no tiene supermercados en Sudáfrica. Lo mismo sucede con el cordero patagónico (no compra el neocelandés).
> A Carrefour Francia le sorprendió nuestra calidad y a nosotros nos convino el precio después de la devaluación, pero nuestras exportaciones recién comienzan (recién enviamos los primeros 10 contenedores).
> El vínculo con Carrefour data de la primera mitad de los años noventa: Carrefour comenzó a comprarnos para el mercado interno porque tenemos una buena planta de empaque y el volumen de fruta que necesitan: nos pedían cincuenta camiones con solo dos calibres de fruta. Cantidad y calidad simultáneamente y en forma confiable. En Argentina no había quien pudiese proveerlos. Compiten en el mercado interno sobre la base del precio y para lograrlo necesitan volumen; ese es el problema con el cual tropiezan en nuestro país.

> ...Pero desde 1993 negociamos con la misma persona y nos llevamos bien. Después de diez años de relación con Carrefour Argentina, que desde que comenzó la exportación a Francia se convirtió en nuestro primer cliente en el país, hemos llegado a un buen equilibrio y negociamos cosas razonables. Alguna vez nos pidieron que les vendiésemos a mitad de precio; pero nos negamos... (Malvassio)

Luego acota: «Carrefour Argentina no pagaba la calidad, pero Carrefour Francia sí». Esta última afirmación la interpretamos no en sentido estricto sino en los nuevos términos que plantea la FQC: «si el precio cae, se bonifica la calidad».

Respecto, por último, al modo de adopción de las normas internacionales, según Malvasio, Fama realiza una tarea de formación: «para aprender las normas europeas, formamos no solamente a nuestros socios sino también a sus empleados. Y es Fama la que paga».

Las normas se refieren a asuntos variados y algunas son optativas, pero otras son de cumplimiento obligatorio para los socios:

> Por ejemplo, no pueden *stockear* fertilizantes en un piso de tierra. Además tratamos de homogeneizar los criterios en materia de cadena de frío y de pesticidas para el conjunto de los productores. Es burocracia, pero es útil porque garantiza que no se utilizarán más ciertas substancias. Claro está, la garantía reposa sobre la confianza entre el vendedor que dice lo que hace y el comprador que lo escucha. Es exactamente la misma cosa en lo que respeta a la trazabilidad. [Otros ejemplos:] La destrucción de recipientes de pesticidas debería hacerse según las normas europeas, pero aquí no hay empresas que reciclen los residuos y, por lo tanto, hay que construir lugares bien cerrados y protegidos para conservarlos indefinidamente. Como carecemos de los medios necesarios para quemar o reciclar, entonces vamos a construir un lugar y lo vamos a hacer certificar por SGS o por Lula, una sociedad uruguaya. Las normas también dicen que debe haber extintores y piso de cemento y eso no se discute. Si queremos exportar lo hacemos. Y si la fruta no cumple con las normas, entonces retorna al productor (Malvassio).

En cuanto a la situación actual de Fama en materia de normas, Malvassio señala que: «no estamos al nivel de las normas máximas en lo que respecta a la documentación, pero sí lo estamos a nivel del empaque y de la fruta». En su opinión, ello se debe a que algunas normas fueron concebidas para su aplicación en otro contexto:

> Por ejemplo, se debe definir cuánto abono se coloca por planta y es necesario que la empresa lo escriba en un papel que el obrero que coloca el abono debe devolver firmado. Esto no tiene mucho sentido entre nosotros. Tal vez eso funcione en Europa. Sin embargo, somos perfectamente capaces, sin necesidad de esos papeles, de decir lo que ha sido aplicado, parcela por parcela (Malvassio).

En síntesis

El punto principal a resaltar es la variedad de canales utilizados en paralelo por Fama (el desarrollo de nuevos canales no implica el abandono de los antiguos) a diferentes niveles (individual y consorcial), no solo en el plano comercial y tampoco únicamente en el sentido de la venta (si bien prestamos especial atención a ese aspecto en la investigación). Volveremos sobre este asunto central en la discusión.

La segunda cuestión se refiere al carácter no lineal de la «sucesión organizacional» observada en esta empresa:[35] agruparse para la exportación le permitió a Fama posicionarse luego en el mercado interno, menos exigente que el internacional.

Comparado con los casos de las empresas individuales que presentaremos a continuación, es notoria la mayor capacidad de negociación de un consorcio de empresas, que lo habilitó para enfrentar los intentos de Carrefour de practicar lo que en Francia se denomina *marge arrière* (margen hacia atrás), es decir, repercutir sobre el proveedor las caídas de precios en el mercado, y que, además, le permitió desarrollar tempranamente una relación más equilibrada, gracias a lo cual no teme convertir a Carrefour, al ingresar en la FQC, en «su principal cliente en el país».

Es interesante, por último, la percepción de que Carrefour Francia «paga la calidad», aunque no sea justamente esa la filosofía de la FQC tal como la enuncian sus responsables en Argentina y en Francia.

Sobre las oportunidades y limitaciones del medio local en cuanto al modo de adopción de las normas, volveremos sobre ello al analizar el próximo caso.

ECA S.A.

«Nos dedicamos a la producción orgánica antes que nada por filosofía».
Roger Sabourin, Gerente General de ECA S.A.
«Los productores orgánicos tienen un enfoque más filosófico que económico».
Thomas Paul, FQC Argentina
«En la producción biológica, inclusive en Argentina, la actitud de los productores es mucho más orientada hacia el largo plazo».
Charles Chevallier, FQC Francia

[35] «La sucesión organizacional se refiere a un proceso por el cual los fabricantes comienzan produciendo para los segmentos más bajos del mercado y luego se mueven hacia compradores que se desenvuelven en segmentos más sofisticados: la sucesión de compradores extranjeros hace posible que los fabricantes vayan mejorando sus instalaciones en la medida en que comienzan a satisfacer demandas de productos más sofisticados por parte de los compradores» (Gereffi, 1999: 53).

Trayectoria de ECA[36]

- Se trata de una empresa familiar conducida por la segunda generación, después de su fundación en 1974. A cargo de la gerencia general estaba Roger Sabourin, de quien proceden los testimonios que volcaremos a continuación.

> «En aquella época solo producíamos para el mercado interno y era más que suficiente»

- A partir de 1985 se especializó en la producción orgánica:

> «Iniciamos la producción biológica preocupados por los efluentes industriales que atravesaban nuestra explotación, porque era visible la polución provocada por los productos químicos. Inicialmente procedimos a tratarlos y luego remontamos hasta su origen».

- Su principal cliente en el extranjero era un comerciante mayorista francés de fruta orgánica (Pronatura):

> «Los precios jamás son fijados por el productor y siempre por los intermediarios y el mercado. La producción de fruta orgánica es apenas menos costosa que la producción de la fruta convencional. La verdadera ventaja reside en el mercado, que es mucho más estable».

- Para realizar las inversiones necesarias para la substitución de las producciones no orgánicas por orgánicas, ECA mantuvo la producción no orgánica con destino al mercado interno y adquiría fruta no orgánica a otros productores para la producción de jugos.

> «No somos fundamentalistas. Hay productores biológicos que sí lo son (por ejemplo Demeter, un alemán hippie de la producción orgánica)».

- En cuanto al ingreso de la empresa en la FQC:

> «Rodrigo Elemesoff y Cristina Bessonani se ocupan de la parte orgánica. Actualmente no están casi nunca en sus oficinas pues pasan la mayor parte del tiempo en los campos implementando los procedimientos de calidad de Carrefour».

En lo que respecta a la certificación de la producción y las exportaciones de frutas orgánicas, ECA se niega a adoptar el «enfoque industrial» propio de las normas ISO:

> … las normas ISO no nos convienen porque aseguran los procesos para lograr una producción constantemente igual, mientras que para nosotros lo que prima es la salud del consumidor (y por lo tanto podemos aceptar que la producción varíe en aspecto y tamaño).[37]

[36] La información sobre ECA S.A. fue recogida por Jean Ruffier en una entrevista que realizó a Roger Sabourin el 24/2/03 en compañía de Gisela Argenti y Delphine Mercier. Para una información actualizada sobre la empresa consultar su página: http://www.ecaagroindustria.com/sp/

[37] Para Sabourin, «los europeos ya no saben más lo que es un campo, ni cómo crece un fruto. Plantean exigencias técnicas que no corresponden a lo que sucede en los campos. Cuando se realiza una producción orgánica, hay manchas en los frutos. Si el fruto es orgánico, tiene marcas de insectos».

> Estamos contra los papeles y las normas ISO pero estamos de acuerdo con la trazabilidad, que nos permite saber si generamos polución y si lo que hacemos es malo para la salud. Por otra parte, observamos las normas y vemos que los países tienen más o menos las mismas, pero que algunos son más estrictos que otros. Conviene saber qué normas demandan los clientes y no escribir demasiadas si no son demandadas. Lo que esperamos, es que el cliente se quede con una buena imagen de nosotros (Sabourin).

Paradójicamente, por ser menos codificada, la calidad de la fruta biológica se presta a fuertes controversias:

> Al salir el barco analizamos el número de defectos (marcas, raspaduras) que tiene la fruta y lo mismo hacen nuestros clientes a su llegada. Ellos siempre ven más defectos que nosotros y siempre hay una discusión sobre el precio de mercado. No hay una unificación de los criterios de calidad entre nosotros y nuestros compradores, y por lo tanto su descripción de los defectos es diferente de la nuestra. Nos comunicamos e intercambiamos informaciones, pero no hemos logrado unificar criterios. El problema no se plantea con quienes compran y venden la fruta sino con los técnicos que realizan el control de calidad [Concluyendo:] Tal vez con Carrefour, gracias a las especificaciones técnicas que acordamos con ellos, los modos de controlar la calidad sean más homogéneos (Sabourin).

Sin embargo, a pesar de esa ventaja su opinión sobre la conveniencia de convertirse en proveedores de Carrefour le producía grandes dudas, porque: «…con Carrefour no se puede luchar. Son poderosos y como tenemos volúmenes cada vez mayores estamos obligados a pasar por ellos. ECA corre muy rápidamente el riesgo de quedarse sólo con clientes de este tipo».[38]

En síntesis

Interesante dilema el enfrentado por este productor de fruta orgánica de gran reputación. Por un lado, rechazaba la normalización propia de las reglas ISO («industriales»), contradictorias con la lógica de la producción orgánica y aconsejaba nunca redactar más normas que las exigidas por el cliente y el país de destino de la exportación. Pero, por otra parte, la ausencia de criterios comunes sobre la calidad de la fruta orgánica le provocaba constantes conflictos de precios con los técnicos de la empresa mayorista orgánica compradora (Pronatura), lo cual volvía muy atractivo el tipo de contrato que le proponía la FQC, basado en un acuerdo sobre las especificaciones técnicas a respetar.

[38] Por «comerciantes de este tipo» entiende los comerciantes de fruta convencional: «El mercado de la fruta común es un mercado de piratas, con intermediarios que carecen de escrúpulos»

Si aceptaba vender su fruta orgánica a la FQC, la gran preocupación de Sabourín se desplazaba y se localizaba de ahora en más en el riesgo de que ECA quedase sometida al canal único –local e internacional– de un poderoso comerciante con la (muy mala) reputación resultante de haberse comportado tradicionalmente, en el mercado interno, como un clásico intermediario de la fruta convencional.

No era sin embargo ECA quien más temía el abrazo del oso…

Citrícola Ayuí S.A.

«Carrefour está comenzando a prestar más atención a sus proveedores locales para exportar hacia Europa, pero negociar directamente con ellos es muy duro, inclusive peligroso».
Ricardo Schatz, Gerente General

Trayectoria de Ayuí[39]

- La empresa nació en 1962 como propiedad de una familia de origen Checoslovaco (la familia de Narváez, radicada en Argentina) dueña de una cadena de supermercados implantada en varios países de América Latina (Casa TIA), a la cual abastecía hasta el momento en que la filial argentina de la cadena fue vendida al grupo Carrefour en 1999.
- A partir de entonces comenzó a abastecer a varias cadenas de supermercados argentinos y a exportar por intermedio de comerciantes mayoristas europeos, rusos y extremo-orientales, mientras destinaba entre un 20 y un 30 por ciento de la producción que no podía vender en el mercado interno ni exportar a la industrialización.
- En cuanto a la coyuntura crítica que antecedió la devaluación del año 2002:

  «En 1999 y 2000, debido a la subvaluación del dólar por la convertibilidad, los valores de la fruta exportada y de la fruta vendida en el mercado interno fueron prácticamente iguales y por lo tanto vendimos sobre todo en el mercado interno»
- En cuanto a la exportación:

  «El mercado internacional es muy difícil (cuando el precio cae, el comprador critica la fruta; cuando sube, compra sin mirar), pero siempre hemos podido colocar nuestra producción cuando era exportable».
- En cuanto a la competencia de los pequeños productores en el mercado interno:

  «Nuestra venta en el mercado interno es enteramente legal. Los pequeños productores tienen sus empleados y su contabilidad en negro (gran parte de la fruta es vendida en este momento por pequeños comerciantes que no pagan impuestos). No podemos competir con ellos en precio».
- En cuanto a los supermercados domésticos:

  «Proveemos a los supermercados Carrefour y Norte (que tienen el mismo propietario: Carrefour) y a Disco y Coto, que son muy duros negociando precios (...) La exportación, por lo tanto, es para nosotros una necesidad».

[39] Testimonios recabados en una entrevista realizada en Concordia en septiembre de 2002 a Ricardo Schatz, Gerente General de la empresa, por Gisela Argenti, Jean Ruffier y Jorge Walter.

- Sobre el modo de hacer frente al poder de compra de los supermercados:

> «La concentración de los supermercados nos obliga a tener un intermediario para evitar presentarnos solos y demasiado pequeños ante ellos (además compramos un 10 por ciento de la fruta a pequeños productores, haciéndonos cargo de la cosecha). Siempre logramos vender, pero para mejorar los precios hay que tener más peso y mantener una relación comercial durante todo el año».

- En cuanto a la exportación:

> «Hasta 1997 el 100 por ciento de la comercialización la realizábamos por el mercado holandés. Tenían un remate. Venían en enero y pactaban precios, volúmenes y calidad por variedades pagando anticipadamente un 30 por ciento, y sobre esa base nos poníamos a trabajar. El productor se desentendía de la comercialización. Pero España ocupó a partir de entonces el lugar de los holandeses. El remate de fruta desapareció y debimos atomizar nuestras ventas entre diferentes mercados. Comenzamos a hacerlo sin haber profesionalizado la función comercial en la empresa».

- Sobre la competencia sudafricana, Schatz estimaba que:

> «Tenemos una muy buena calidad de fruta, tanto en color como en sabor. A veces, dependiendo del clima, nuestra calidad es mejor que la sudafricana. Pero hoy en todas las zonas desarrolladas se encuentran cítricos en grandes cantidades y variedades a lo largo de todo el año. La competencia es muy fuerte. Ya no podemos vender más en el sur de Europa, ni siquiera en contraestación. Nos queda el norte y el este de Europa, y el sudoeste de Asia (Malasia, Hong Kong, Singapur)».

- Frente a ésta configuración de fuerzas negativas, Schatz intentaba promover, discutiéndolo con sus competidores, un proyecto para mejorar el poder de negociación de los productores de la región mediante una innovación institucional comparable a la realizada por Fama, pero según una modalidad de asociación entre los productores inspirada en el holding sudafricano Capespan. Se trataba de la creación de un gran ente exportador regional mediante la unificación de las ofertas entre competidores:

> «Nuestra idea es que esta central concentradora tenga una oferta regional variada (ciruelas, peras, manzanas, uvas, mandarinas, naranjas, comenzando con las peras y manzanas del Alto Valle del Río Negro) que le solucione el problema a nuestros clientes manteniendo la continuidad del abastecimiento a lo largo de todo el año. Hay que incluir en el proyecto a Uruguay y a Chile, pero no a Brasil, que puede arreglárselas por sí solo. El Mercosur influye muy poco sobre nosotros».

- Este proyecto nunca tomó forma…[40]

[40] En diciembre de 2017 las instalaciones de Citrícola Ayuí en Concordia, Provincia de Entre Ríos, tras una larga crisis y el intento fallido de venta de la empresa, fueron a remate. Sobre el remate, ver http://www.infocampo.com.ar/remataran-la-planta-de-la-citricola-ayui-en-concordia/

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

En síntesis

Productor individual poderoso, que en su momento fue el segundo mayor exportador de cítricos de la región, Ayuí tenía sin embargo serias dificultades para lidiar «por arriba» con el poder de los supermercados locales y, «por abajo», con el comercio en negro de los pequeños productores.

En tanto productor individual no podía enfrentar en el mercado interno a Carrefour con su política de calidad al mejor precio, como si lo podía hacer la gran empresa líder San Miguel y como había aprendido a hacerlo el Consorcio de empresas Fama. Para enfrentar a Carrefour, paradójicamente debía recurrir a un intermediario mayorista que pudiese negociar desde la posición de fuerza que le confería una mayor cantidad, variedad y por lo tanto continuidad en la provisión de frutos a lo largo del año. No era extraño entonces que el Gerente General de Ayui soñara con crear en la región algo parecido a Capespan, el *marketing board* privado que había substituído en los años noventa en Sudáfrica *al marketing board* público Outspan, cuando fue cerrado por el gobierno sudafricano a comienzos de esa década, signada en muchos países por el retiro del Estado y las privatizaciones.

Por su tamaño, Ayui era además visible y por lo tanto obligado como Fama a la transparencia. Pero a diferencia de esta no podía comerciar, como podían hacerlo individualmente los miembros del consorcio, compitiendo con los pequeños productores informales.

No le quedaba entonces más remedio que exportar («estamos obligados a exporta»), aunque también estuviese siendo desplazada en el mercado europeo por la competencia sudafricana y española.

Respecto específicamente a la FQC, como afirma Schatz en el epígrafe colocado al inicio de la presentación del caso: «Carrefour está comenzando a prestar más atención a sus proveedores locales para exportar hacia Europa, pero negociar directamente con ellos es muy duro, incluso peligroso».

Análisis comparativo y discusión

A la luz de sus trayectorias, el principal rasgo en común de los productores seleccionados por Carrefour para abastecer la FQC es su inserción en múltiples canales, globales y locales, *spot markets*, cadenas enteras o intermedias, de productos convencionales y orgánicos, tanto en la compra de insumos (de todo tipo y función) como en la venta de productos. La diversificación de canales es para los pequeños productores familiares una manera de hacer frente a compradores poderosos, dominantes en las cadenas de alimentos frescos de contraestación.

Otro rasgo en común es la disposición de los productores que exportaban regularmente a innovar en productos y procesos, en una proporción acotada de sus explotaciones,[41] para mantener su posicionamiento en el mercado europeo de contraestación.[42] Las nuevas producciones substituyen solo parcialmente las antiguas, que son menos rentables, pero continúan siendo demandadas y, en ocasiones, tienen precios comparables.

Según el testimonio de sus responsables en Argentina y en Francia, la FQC se propone además como objetivo eliminar los *bróker* (o limitarlos a la prestación de servicios) para reducir costos por la vía de la desintermediación (en vez de practicar la *marge arrière*, repercutiendo las caídas de precios sobre los productores de la *Filière*). De este modo el productor escala un eslabón en la cadena de valor, pasando del canal intermedio impersonal, representado por el mayorista que a su vez abastece a los supermercados, al canal entero que la FQC se propone personalizar mediante el desarrollo del *label* de cada productor (con su foto en la góndola del supermercado). Como lo reconocen los propios mentores de la iniciativa, subsiste sin embargo una deficiencia en el dispositivo de aprendizaje colectivo: la FQC no había sido dotada todavía de herramientas de vigilancia varietal y fitosanitaria.

En lo que respecta específicamente a los procesos de aprendizaje vinculados con la adopción de nuevas normas, la muy reciente negociación y la incorporación –que en ECA estaba en pleno proceso– de las mejoras a introducir acordadas en los respectivos cuadernos de especificaciones técnicas, el carácter vivencial de los testimonios que recogimos fue uno de los motivos que nos incitaron a volver sobre ellos para la redacción del presente artículo.

[41] Para un razonamiento sobre el comportamiento de los «actantes», a la manera de la teoría del actor-red (Callon, 1986) es importante tomar en cuenta que los cítricos son cultivos de ciclo largo y que, si bien hay métodos para acelerar la puesta en producción (como los injertos sobre pies desarrollados), la porción de la explotación en la cual se han substituido las antiguas variedades por otras nuevas debe permanecer fuera de producción como mínimo durante 5 años. En ausencia de políticas públicas que subsidien la substitución (como sucede en varios países de la UE que promueven la producción orgánica), los productores son muy prudentes en cuanto a la porción de sus explotaciones que mantienen fuera de producción. Por otra parte, el mercado interno local, para el cual fueron plantadas y al cual se destinan las antiguas variedades (como la proverbial mandarina criolla, muy apreciada por su sabor en el mercado doméstico, aunque tenga semillas y no sea *easy peeler*), tiene capacidad para absorber una parte substancial de la producción. Fama exportaba en contraestación lo producido en menos de un 20 por ciento de la superficie de las explotaciones de sus miembros, de lo cual solían obtener el 80 por ciento de la rentabilidad, pero en ciertos períodos, como la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado, como señaló el Gerente General de Ayuí, los precios locales igualaron a los internacionales. Y durante un largo período, hasta fines de los años setenta (como recordó Roger Sabourin, gerente general de ECA), el mercado interno era suficiente para garantizar la sostenibilidad de la producción citrícola Argentina.

[42] En otro artículo, donde comparamos el conjunto de los productores exportadores del territorio productivo transfronterizo argentino-uruguayo, encontramos una clara vinculación entre la capacidad innovativa de los productores y su asociativismo, bajo dos formas: una clásica (los consorcios exportadores inspirados en el modelo italiano de los años ochenta) y, en el momento mismo de realización de la encuesta, las alianzas estratégicas entre productores pequeños y medianos y empresas líderes locales (la empresa San Miguel, mencionada por el responsable argentino de la FQC), con el aditamento de que los primeros eran uruguayos, y la segunda (que es la mayor exportadora mundial de limones) procedía del *cluster* citrícola de la provincia de Tucumán, en el Noroeste argentino. La mencionada alianza estratégica internacional e inter-*cluster* vino acompañada, para hacer frente a los nuevos desafíos que planteaba la competencia en los mercados internacionales, de la adición de servicios a los productos (*packaging* con la identificación del punto de venta y distribución puerta a puerta mediante *containers* refrigerados) (J. Walter, 2011).

El *cahier de charges*, en tanto contrato relacional concebido para la fidelización de los proveedores,[43] como paso previo a la conquista de nuevos clientes, funcionó en la práctica como una herramienta de traducción… de las necesidades del cliente en los términos de las capacidades e intereses del proveedor.[44] Es así, por ejemplo, como Carrefour aceptó la existencia de un doble estándar para la venta en el mercado interno a través de su cadena de supermercados instalada en la Argentina (donde el cancro cítrico no es obstáculo), y para la exportación a través de la FQC (donde el cancro cítrico es controlado mediante estrategias de mitigación reforzadas por la selección, aceptadas oficialmente por la UE). Tampoco le exigía exclusividad al productor, aunque de hecho las cantidades demandadas para el mercado interno y la exportación saturasen, sumadas, su capacidad de abastecimiento de fruta seleccionada (con el consiguiente temor de Ayuí, dada su posición de gran debilidad, de que el doble estándar se convirtiese rápidamente en un doble discurso).

Hecha esta breve síntesis, nos parece oportuno recordar ahora la clásica distinción entre redes individuales (aquellas en las cuales se involucra una empresa individual) y las redes en tanto unidades en si mismas: individual *networks y whole networks* respectivamente (Provan, Fish, y Sydow, 2007). Según los autores citados, la bibliografía se ocupa en su mayor parte de las redes individuales (de la gran empresa) y en menor escala de las redes como una unidad (como las cadenas de valor). El énfasis en el punto de vista del productor para el análisis de su posicionamiento en las cadenas de valor equivale a poner énfasis en las redes en las cuales están involucradas individualmente las pequeñas empresas, en este caso las PyMEs familiares citrícolas proveedoras[45] de «cadenas controladas por los compradores» (Gereffi, 1994). Nuestro argumento es el siguiente: así como la gran empresa subcontrata variedad de empresas que espera que actúen para ella en función de sus necesidades, la pequeña empresa frutihortícola provee diferentes clientes por diferentes canales, esperando reducir así su dependencia de un canal único e impersonal todopoderoso.

Una revisión de la literatura realizada a comienzos de esta década sobre la inserción de las empresas pequeñas y medianas en las cadenas de valor constató que las investigaciones relevadas «…ponen un fuerte énfasis en las teorías y las definiciones de

[43] Contrapartes de creciente valor en mercados nacionales y regionales en los que la inocuidad de los alimentos –un bien público– se impone como condición del negocio sobre la calidad organoléptica, comercial.

[44] Una cuestión relacionada a tomar en cuenta en esta reflexión es la distinción presentada en la introducción entre normas colectivas (como las normas EurepGAP) y las negociadas individualmente en Argentina, o con grupos de productores en Francia, por la FQC. Las normas colectivas reducen la dependencia del productor respecto del comprador individual que impone sus criterios, diferentes a los de otros compradores. El *cahier de charges* es individual (o a lo sumo grupal), pero, como diremos en la conclusión, el contrato que propone es de carácter relacional y se transforma en una herramienta de traducción. Como lo prueban los casos de Fama y Ayuí, ambas modalidades no son mutuamente excluyentes sino complementarias, pues la certificación previa de la norma colectiva EurepGAP evidentemente facilitó la incorporación de ambas empresas a la *Filière Qualité* y seguramente influyó sobre la selección de las mismas por parte de Carrefour.

[45] A título individual o en asociación, entre ellas o con grandes empresas líderes locales.

la resiliencia, pero son deficitarias en estudios empíricos que las sostengan … basados en metodologías de estudios organizacionales de caso» (Bhamra *et al*., 2011; 5388).

Así por ejemplo, una valiosa investigación sobre el tema (Perez-Aleman, 2011) toma el *cluster* como unidad de análisis, no el productor individual, y además lo hace en países de muy bajos salarios y mercados internos extremadamente débiles, en los que existe un verdadero abismo entre los estándares internacionales y los vigentes a nivel doméstico. Esto último hace inviable la articulación de estrategias de exploración y explotación (Walter, 2008), conceptos que retomamos de un texto clásico (March, 1991) y que han dado origen a una amplia bibliografía gerencial sobre *organizational ambidexterity*.[46]

A partir del auge de internet como canal comercial proliferó además, durante los años 2000, una rica y variada bibliografía de especialistas en *marketing* sobre las estrategias multicanal también enfocada exclusivamente en la gran empresa (Neslin *et al*., 2006).

Más cercanas a nuestras inquietudes y objeto de estudio son, en cambio, las investigaciones realizadas tempranamente por un miembro del Institut of Development Studies que identifica la cuestión de la inserción multicanal de los pequeños productores, pero sin profundizar en ella (Schmitz, 2004). Un trabajo reciente de idéntica procedencia acerca del impacto sobre el *upgrading* que resulta de operar en múltiples cadenas (Navas-Alemán, 2011) publicado en el mismo momento que nuestro artículo sobre las estrategias multicanal de los productores argentinos y uruguayos exportadores de cítricos (Walter, 2011), examina por primera vez directamente las estrategias multicanal-multigovernanza, comparándolas con los resultados que obtienen las firmas especializadas en la exportación (que denomina *intensive exporters*). Aunque en este caso se comparan casos individuales en dos *cluster* industriales de Brasil (mueble y calzado), la investigación llega a una conclusión que converge con el resultado de nuestras observaciones en la citricultura fronteriza de Argentina y Uruguay: «Las firmas insertas en diferentes tipos de gobernanza (firmas multicanal) presentan más altos niveles de innovación funcional (*functional upgrading*)[47] que los exportadores intensivos sujetos a gobernanza cuasijerárquica»[48] (Navas-Alemán, 2011:1390, trad. nuestra).

[46] Se entiende por tal «la habilidad de la organización para mantenerse alineada y eficiente en su gestión de las exigencias cotidianas del negocio, siendo simultáneamente adaptativa a los cambios en su entorno» (Raisch y Birkinshaw, 2008, trad. nuestra). Esta literatura no vincula el razonamiento sobre exploración y explotación con la coexistencia –inclusive la convivencia, como en la citricultura argentina que recurre a técnicas de mitigación para combatir el cancro cítrico– entre diferentes formas de producción que hace posible la inserción simultánea en diferentes tipos de cadena.

[47] La autora entiende por *functional upgrading*: «Adquirir habilidades en una actividad de cadena que la firma no poseía antes (…) Por ejemplo, un productor comienza por diseñar sus propios productos, o lanzando sus propias marcas, coordinado su propia cadena, ingresando en nuevos mercados, etc.» (Navas-Alemán, 2011: Table 2, trad. nuestra).

[48] En esta forma de governanza «El productor está subordinado a uno o a pocos compradores». Lo cual rima con «Fuertes asimetrías de poder y relaciones de largo plazo (…) Una firma ejerce un alto grado de control sobre otras firmas aún si ellas son formalmente independientes» (Navas-Alemán, 2011: Table 1; trad. nuestra).

Se trata en realidad de estrategias de investigación que, conjuntamente, están contribuyendo al desarrollo de una nueva problemática y que iluminan en aspectos diferentes recurriendo a diseños de investigación complementarios.[49] En efecto, a lo largo de este trabajo hemos visto que la gran preocupación de los productores que se involucraban en la FQC residía en el temor a quedar atrapados en la relación cuasi-jerárquica con Carrefour, pues, no obstante la promesa de una relación más equilibrada que acompañaba la instalación de la *Filière Qualité*, comenzarían a abastecer dicha cadena de supermercados –cuya reputación como compradora local, por otra parte, no era la mejor– simultáneamente para el mercado interno y la exportación.[50]

Para concluir la discusión, trataremos de responder la siguiente pregunta: ¿qué alcances tuvieron los cambios que introdujo la FQC en el vínculo con los productores locales?

A fin de responder, compararemos los resultados de nuestro trabajo con los de una investigación sobre las exportaciones de hortalizas frescas procedentes de Kenia hacia el Reino Unido (Dolan y Humphrey, 2004, 2000). Las conclusiones de esta investigación son resumidas por uno de sus autores en un apartado del artículo más citado en la literatura sobre gobernanza de las cadenas de valor globales (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005: 92-94).

Los cambios introducidos por los supermercados ingleses desde mediados de los años ochenta en Kenia tienen numerosas coincidencias con los introducidos por la FQC en Francia a comienzos de los noventa y más tarde en Argentina. En ambos casos, la motivación fundamental para el desarrollo de un vínculo con los productores «más complejo y relacional»[51] residió en que los «…los supermercados fueron forzados a responder a un entorno regulatorio crecientemente complejo respecto a la seguridad alimentaria (*food safety*), particularmente en cuanto a los residuos de pesticidas y a las condiciones para el procesamiento post-cosecha, al igual que en lo referido a los estándares laborales y medioambientales». Asimismo, «los supermercados consideraron estratégicos los productos frescos porque eran una de las pocas líneas de producto que podían persuadir a

[49] De desarrollo de teoría en nuestro caso, de verificación de hipótesis en el caso de Navas Alemán.

[50] En el artículo que publicamos en 2011 en la revista *Desarrollo Económico,* en el cual comparamos la totalidad de los productores-exportadores citrícolas encuestados en Argentina y Uruguay (Walter, 2011), constatamos, además, un hecho conceptualmente fundamental (que en el presente texto solo se verifica en el caso de Fama): los productores en mejores condiciones para escapar al vínculo cuasi-jerárquico, dominante en las cadenas frutihortícolas (de allí el gran valor de haber constatado en ellas las estrategias multicanal), son aquellos que se asociaron (bajo formas variadas como los consorcios de los años ochenta y las más recientes alianzas estratégicas entre empresas líderes locales y pequeñas empresas, insertas en *cluster* geográficos diferentes de un mismo país y de países vecinos como la Argentina y Uruguay), para ampliar la cantidad, la variedad y la extensión temporal de su capacidad de abastecimiento, además de la aptitud para innovar en procesos y productos, así como a nivel organizacional (funcional) e institucional (consorcios, alianzas estratégicas…).

[51] «Proveedores y compradores trabajaron juntos en el desarrollo de productos, la logística, la calidad, etc.. Esto creó nuevas relaciones y competencias relativas a la cadena».

los consumidores de cambiar un supermercado por otro». Para evitar esto último, al igual que la FQC, los supermercados ingleses «…comenzaron a inspeccionar a los proveedores antes de incorporarlos a la cadena y a hacer controles periódicos de terreno en todos los puntos de la cadena, hasta la plantación» e «implementaron contratos renovables anualmente con los proveedores cuyas capacidades y sistemas eran objeto de una auditoría y monitoreo periódicos». Por ultimo, al igual que la FQC, si bien «…un exportador Keniano trataría solamente con un importador del Reino Unido,[52] … dicho exportador podria vender a otros mercados a través de otros canales» (Gereffi *et al.*, 2005: 93; trad. nuestra).[53]

Conclusión

¿Qué factor común encontramos en la trayectoria de los tres productores, que les permitió resistir la crisis y mantenerse competitivos integrándose a la *Filière Qualité*?

Nuestro énfasis en el punto de vista del productor individual nos permitió descubrir el rol clave de la resiliencia de los productores de las estrategias multicanal, por el delicado equilibrio que les permitió establecer, a lo largo del tiempo, entre la explotación de viejas producciones y la exploración de nuevas oportunidades de negocios, como la ofrecida por Carrefour tras la gran devaluación de comienzos de la década pasada, al implementar la *Filière Qualité* para abastecer sus puntos de venta en Europa.

El recurso a la noción de traducción para la realización de las entrevistas nos permitió comprender los verdaderos alcances y significación del tipo de contrato que la FQC propuso a los productores bajo la forma de un cuaderno de especificaciones técnicas. En dicho cuaderno el comprador no imponía las reglas sin tener en cuenta las capacidades organizacionales de adaptación del proveedor y el costo de las inversiones necesarias, que no podría afrontar sin una garantía de estabilidad de precios durante el período requerido para realizar los cambios. Se trataba, en este sentido, de un contrato de carácter relacional, en el que la parte más poderosa tenía en cuenta las condiciones de su contraparte en situación de inferioridad.

Entre tales condiciones, la principal se refería a la coexistencia en una misma explotación de formas de producción regidas por normativas diferentes, distinción que era también válida para Carrefour, cuya filial argentina vendía en el mercado local la fruta adquirida a esos mismos productores según las normativas vigentes en el mercado doméstico.

[52] E inversamente : «Tesco, Asda y Sainsbury (…) tratan de evitar recurrir a los mismos proveedores».

[53] Los autores mencionan, sin embargo, una característica de la producción de frutos secos (*peas and beans*) que implica grandes diferencias con la exportación de frutas frescas en contraestación. El valor de la fruta fresca reside en su exportación sin procesamiento. La exportación de hortalizas es conveniente realizarla con el mayor grado de procesamiento posible («las funciones de procesamiento fueron transferidas a Africa donde los costos son menores»). El cambio en la forma de gobernanza tuvo que ver, en el caso de la industria Keniana, con el desarrollo de cadenas de tipo modular (según se las define en el artículo al cual nos estamos refiriendo).

Otro rasgo fundamental de esta forma contractual, residía en que la garantía de precios –es decir, la supresión de la práctica del margen hacia atrás, consistente en repercutir las caídas de precios sobre el proveedor para no perder rentabilidad– Carrefour la realizaría trasladando al productor una parte de los beneficios resultantes de la eliminación del eslabón intermediario, representado por el comerciante mayorista.

Desde el punto de vista del productor, la desintermediación equivalía a dar un paso hacia adelante en su acercamiento al cliente final. Las mejoras institucionales en el funcionamiento de la *Filière* realizadas por Carrefour en Francia a comienzos de los años 2000, consistentes en la creación de Clubes de Reflexión[54] dieron origen, por iniciativa de los productores, a una nueva práctica, que la *Filière* se proponía implementar en Argentina, consistente en el desarrollo del *label* de los productores argentinos de alta calidad en las góndolas de los supermercados de Carrefour en Europa.

Nuestra investigación tuvo lugar en el preciso momento en que, tras la devaluación y en un contexto signado aún por una fuerte incertidumbre sobre el futuro, la *Filière* comenzó a funcionar en Argentina. Voluntariamente no hemos indagado sobre su evolución posterior.[55] Nuestro objetivo fue rescatar los testimonios, es decir, las expectativas y temores de los principales protagonistas en un momento clave de la transición hacia la nueva forma de funcionamiento.[56]

En lo que respecta a la metodología de la investigación, el descubrimiento del rol de las estrategias multicanal para la resiliencia de los productores exportadores se debió a que recurrimos a un diseño inductivo, de construcción, no de verificación de teorías (Eisenhardt, 1989; Eisenhardt y Graebner, 2007). En las entrevistas a los fundadores y sus sucesores descubrimos ese rasgo común que caracterizaba las trayectorias de los productores, su inserción multicanal como modo de gestión de los riesgos y de mantenerse competitivos en el largo plazo, enfrentando las coyunturas más difíciles. En la observación del funcionamiento

[54] Reflejo de su éxito, si se tiene en cuenta el crecimiento numérico incesante de las *Filières* desde el lanzamiento de la primera en 1993.

[55] Lo cual no nos ha impedido visitar las páginas web de las tres empresas. Seguramente no es casual que, mientras Fama y ECA continúan siendo empresas prósperas y dinámicas, solo Ayuí, por sus dificultades, observadas cuando realizamos la investigación, para diversificar canales, haya finalmente sucumbido en 2017. (http://www.citricolaayui.com.ar/index.php; http://www.ecaagroindustria.com/sp/; http://www.citrusfama.com.ar/f_index.php?flg=1.).

[56] La investigación tuvo lugar involuntariamente en una coyuntura histórica de salida de la crisis tras una devaluación, que multiplicó por tres el valor en pesos de los productos exportados, protegiendo simultáneamente el mercado interno de la entrada de productos extranjeros (que lo habían invadido durante el período previo). Los siguientes cinco años coincidieron además con un período de valorización excepcional de los *commodities* agrícolas en los mercados internacionales, sin que ese futuro promisorio pudiese ser avizorado de antemano por los productores. De allí el valor de los materiales empíricos recogidos en ese momento sobre la FQC, que no habíamos explotado y que retomamos a la luz del concepto de resiliencia. Un rasgo característico de las investigaciones sobre crisis reside, justamente, en la búsqueda por parte del investigador de una inmersión en el proceso para capturar la vivencia de los protagonistas (Walter, 2007), algo que sucedió sin que lo previéramos y que no queríamos desaprovechar. Este texto es, por lo tanto, un testimonio histórico que decidimos mantener circunscripto al momento de su realización.

de las explotaciones el modo «relacional» de adecuación a las nuevas exigencias que les permitieron mantenerse competitivos en el mercado más rentable, pero también más disputado, no solo para ellos sino también para Carrefour.

Queda abierto así un amplio campo de investigaciones y acciones sobre las estrategias multicanal de los pequeños productores insertos en cadenas controladas por compradores internacionales poderosos, pero también dependientes de la calidad y, sobre todo, la inocuidad de lo que adquieren y dispuestos a ponerse en el lugar de los productores para lograrlo.

Referencias bibliográficas

Bhamra, R., S. Dani y **K. Burnard** (2011). «Resilience: the concept, a literature review and future directions». *International Journal of Production Research*, 49(18), 5375–5393. https://doi.org/10.1080/00207543.2011.563826

Callon, M. (1976). «L´opération de traduction comme relation symbolique» en P. Claude Gruson, Philippe Roqueplo y Pierre Thuillier, ed., *Incidences des rapports sociaux sur le developpement scientifique et technique* (pp. 105–139). Paris, Cordes. Retrieved from http://www.worldcat.org/title/incidence-des-rapports-sociaux-sur-le-developpement-scientifique-et-technique/oclc/494140449

Callon, M. (1986). «Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc». *L'Année Sociologique* (1940/1948-). Retrieved from http://www.jstor.org/stable/27889913

Campbell, D. (2004). «Ian Macneil and the relational theory of contracts». (Cdams Discussion Paper 04/1E). Chicago.

Dolan, C., y **J. Humphrey** (2004). «Changing governance patterns in the trade in fresh vegetables between Africa and the United Kingdom». *Environnement and Planning A*, 36(3), 491–509. Retrieved from http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/a35281

Dolan, C., y **J. Humphrey** (2000). «Governance and trade in fresh vegetables: the impact of UK supermarkets on the African horticulture industry», 37(2), 147–176. Retrieved from http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713600072

Eisenhardt, K. (1989). «Building theories from case study research». *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550. Retrieved from http://amr.aom.org/content/14/4/532.short

Eisenhardt, K. y **M. Graebner** (2007). «Theory building from cases: opportunities and challenges». *Academy of Management Journa*l, 50(1), 23–32. Retrieved from http://amj.aom.org/content/50/1/25.short

Flick, U. (2004). «Triangulation in Qualitative Research» in U. Flick, E. von Kardorff y I. Steinke, eds. , *A Companion to Qualitative Research*. London, Sage publications.

Gereffi, G. (1994). «The organisation of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks» in G. Gereffi y M. Korzenievicz, eds., *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT, Praege.

Gereffi, G. (1999). «International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain». *Journal of International Economics*, 48, 37–70.

Gereffi, G., J. Humphrey y **T. Sturgeon** (2005). «The governance of global value chains». *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. https://doi.org/10.1080/09692290500049805

Green, R. (2008). «Nueva visión europea en los temas Seguridad y Calidad Alimentaria». Montevideo. Retrieved from http://www.procisur.org.uy/adjuntos/154826.pdf

Heide, J. B., y **J. George** (1992). «Do Norms Matter in Marketing Relationships». *Journal of Marketing*, 56, 32–44.

Kamalahmadi, M. y **M. M. Parast** (2016). «A review of the literature on the principles of enterprise and supply chain resilience: Major findings and directions for future research». *International Journal of Production Economics*, 171, 116–133. https://doi.org/10.1016/J.IJPE.2015.10.023

Lessassy, L. (2007). «Pratiques des filières en grande distribution: une analyse par la théorie des coûts de transaction». *Décisions Marketing*, 46(Apr-Jun.), 77–89. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/40593116

Macneil, I. (1983). «Values in contract: internal and external». *Northwestern University Law Review*, 78, 340–418.

March, J. (1991). «Exploration and Exploitation in Organizational Learning». *Organizational Science*, 2(february), 71–87.

Navas-Alemán, L. (2011). «The impact of operating in multiple value chains for upgrading: The case of the brazilian furniture and footwear industries». *World Development,* 39(8), 1386–1397. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.12.016

Neslin, S. A., V. Shankar, D. Grewal, R. Leghorn, M. L. Teerling y **J. S. Thomas** (2006). «Key Issues in Multi-channel Customer Management: Current Knowledge and Future Directions». *Intmar*, 23(2), 70–81. https://doi.org/10.1016/j.intmar.2008.10.005

Patriarca, R., J. Bergström, G. Di Gravio y **F. Costantino** (2018). «Resilience engineering: Current status of the research and future challenges». *Safety Science*, 102, 79–100. https://doi.org/10.1016/J.SSCI.2017.10.005

Perez-Aleman, P. (2011). «Collective learning in global diffusion: Spreading quality standards in a developing country cluster». *Organization Science,* 22(1), 173–189. Retrieved from https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.1090.0514

Provan, K., A. Fish y **J. Sydow** (2007). «Interorganizational Networks at the Network level: A Review of the Empirical Literature of Whole Networks». *Journal of Management.*

Raisch, S. y **J. Birkinshaw** (2008). «Organizational Ambidexterity: Antecedents, Outcomes, and Moderators». *Journal of Management*, 34(14). https://doi.org/10.1177/0149206308316058

Schmitz, H. ed. (2004). *Local Enterprises in the Global Economy. Issues of Governance and Upgrading.* Mass., USA, Edward Elgar Publishing.

Van der Laan, H. (1993). «Boosting agricultural exports? A 'marketing channel' perspective on an African dilemma». *African Affairs*, 92, 170–2 01.

Walter, J. (2002). «Tecnologías de Gestión». *Revista Encrucijadas.* Universidad de Buenos Aires, 2(20), 64–72.

Walter, J. (2007). «Gestión de crisis. El apagón del siglo en el Buenos Aires de los servicios públicos privatizados» in J. Walter y F. Pucci, eds., *La gestión del riesgo y las crisis. Personas, culturas organizaciones e instituciones.* Buenos Aires, Ed. El Ateneo.

Walter, J. (2008). «Exploitation and exploration. Formes organisationnelles et stratégies multi-canal des producteurs d'agrumes du cône sud de l'Amérique latine» en *Dynamiques Sociales et spatiales Amérique latine / Méditerranée* (pp. 153–175). Presses de l'Université de Provence.

Walter, J. (2011). «Estrategias multicadena y modalidades multinivel de organización de los productores de cítricos de la Cuenca del Plata». *Desarrollo Economico - Revista de Ciencias Sociales*, 51(202), 59–83.

Walter, J. (2017). «Safety Management at the Frontier: Cooperation with Contractors in Oil and Gas Companies». *Safety Science,* 91, 394–404. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2016.09.001

Walter, J., y **Z. Bez** (2015). «Los entramados exportadores en tanto redes de traducción. Reflexiones metodológicas a partir de un estudio de caso» en R. Díaz, W. Pelupessy y P. Pérez Akaki, eds., *Ideas latinoamericanas sobre el enfoque de cadenas globales de mercancías.* México DF, Servicios Editoriales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Walter, J., M. Poy y **A. Darmohraj** (2009). «L'agir en sécurité. Confiance, intelligence de la règle et coopération» en I. de G. Terssac y Boissières, eds., *La sécurité en action* (pp. 207–223). Edit. Octarès.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Hebe Vessuri
Recorrido singular por los senderos de la ciencia y la tecnología

Por ALEXIS MERCADO*

pp. 131-146

Antropóloga social, sus contribuciones al campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología son innumerables. Sus análisis del papel de la ciencia en diversas sociedades apelan con fuerza a cuestiones centrales de la política contemporánea. Fue profesora del Área de Ciencia y Tecnología del Cendes y Directora del Centro de Estudios de la Ciencia del Ivic. En 2006 recibió en Caracas el Premio Nacional de Ciencia; en 2014, en Buenos Aires, el Premio Varsavsky a la trayectoria científica en los estudios CTS otorgado por la Asociación Latinoamericana de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología; y, en 2017, en Boston, el Premio John Desmond Bernal a la Contribución Distinguida en los estudios sociales de la ciencia y la tecnología de la Society for the Social Study of Science. Actualmente es investigadora visitante en el Cigaunam México e investigadora principal en el Ipcsh-Cenpat, Argentina.

Alexis Mercado: Comencemos enmarcando esta entrevista en la situación política de América Latina, la cual plantea, sin duda, importantes desafíos intelectuales para su adecuada comprensión y para la formación de puntos de vista. Tenemos que en Brasil tomó posesión un presidente populista de ultraderecha. La elección de Macri en Argentina en 2015, de Piñera en Chile en 2017, el abandono de las políticas de Correa por Lenin Moreno en Ecuador y el viraje del gobierno venezolano heredero de Chávez a un régimen autoritario, sugieren que se está dando cierre al ciclo de gobiernos populistas de izquierda que coparon la escena durante los primeros años de este siglo. En corto tiempo se dieron desplazamientos pendulares extremos de la política. En menos de tres lustros se presenció el descenso del neoliberalismo, la intempestiva irrupción de un movimiento populista neodesarrollista, con sentido de inclusión, y su caída. Y ahora el surgimiento de un populismo de derecha con

* Profesor Titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, Cendes-UCV. Químico (UCV). M.Sc en Política Científica y tecnológica, Universidad de Campinas, Brasil. Ph.D en Estudios Sociales de la Ciencia del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).
Correo-e: alexisms60@gmail.com

tendencia a la exclusión. Así, la ideología parece contar poco o, por lo menos, se maneja de manera muy superflua. La arena política migró del ámbito de la confrontación de las ideas a los espacios virtuales de la proliferación de las *fake news* y la postverdad. ¿Qué nos puedes decir del papel o la función que pueden haber desempeñado en esto las nuevas tecnologías?

Hebe Vessuri: Gobiernos e individuos poderosos han usado la información como arma durante milenios, para aumentar su apoyo y liquidar la disidencia. En el siglo XX, nuevas formas de comunicación permitieron escalar la propaganda y aumentar el poder persuasivo durante tiempos de guerra y en regímenes fascistas. Con internet, el surgimiento de los medios sociales rompió muchos de los límites que evitaban la difusión de noticias falsas en las democracias. En particular permitió a cualquiera crear y diseminar información, especialmente a quienes son más adeptos a jugar de la manera como lo hacen los operadores de redes sociales. Rápidamente las barreras que controlaban la creación de noticias falsas se deshicieron. Las campañas sistemáticas de desinformación se han multiplicado en los últimos dos o tres años, creando zozobra, por un lado, y aumentando las repuestas irracionales de amplios grupos de la población, por el otro.

Pero las *fake news* y la post verdad son parte del proceso que también dio forma a las nuevas y sofisticadas herramientas sociales de búsqueda y de construcción de comunidades y estrategias, a menudo a pesar del contenido de medios que no pocas veces empezaron con calidad inferior, pero que han llegado a ser exitosos, no simplemente por sus listas, *quizzes*, fotos de famosos y cobertura de deportes, sino por esas nuevas herramientas tecnológicas que desarrollan y aplican. Las nuevas tecnologías, en distintos momentos, contribuyeron al crecimiento económico y bienestar de las naciones. Pero, en vista de que han sido un factor clave en la característica inherente al capitalismo de acumular indefinidamente, es claro que ellas también están en la base de los actuales patrones de desarrollo global insostenible. Creo que hoy en día la situación planetaria es tal, que las políticas adelantadas con respecto a la CTI (Ciencia, Tecnología e innovación), es decir, a la innovación, deben buscar la sostenibilidad y todo lo que ella trae aparejado. Para lograr sociedades sostenibles es preciso que la ciencia, la tecnología y la innovación jueguen en condiciones sociales y económicas inéditas, exigiendo a menudo redefinir órdenes normativos, regulatorios y patrones de sociabilidad.

La subvaloración creciente de la ciencia en muchos ámbitos hace que en el presente, por ejemplo, se reviertan décadas de tradición en países como los Estados Unidos, cuando el presidente llegó a confiar cada vez más en sus propios asesores para obtener experticia respecto a presupuestos federales de investigación, tendencias emergentes y crisis técnicas. Cuando se considera la decisión del presidente Trump de salirse de las negociaciones de Paris sobre el cambio climático, se observa que con ello beneficia irresponsablemente a su base política: las corporaciones energéticas, la industria automotriz (la mayor parte de la

misma) y otras que buscan el imperativo de la ganancia de corto plazo. Sirva como ejemplo el caso que menciona Noam Chomsky en una entrevista de tiempo atrás: el miembro quizás más respetado y 'moderado' del equipo de Trump, el ex CEO de ExxonMobil, Rex Tillerson, fue despedido porque tenía el corazón demasiado blando. Ahora sabemos que los científicos de ExxonMobil estaban en la delantera en los 70 en reconocer la seria amenaza del calentamiento global. Hechos seguramente conocidos por el CEO, quien presidió los esfuerzos de maximizar la amenaza y financiar la negativa de lo que la gerencia sabía que era verdad –todo para llenar algunos bolsillos ya rellenos con un poco más de dólares antes de decir 'adiós' a la vida humana organizada, no en el futuro lejano–.

Es asombroso que el país más poderoso en la historia se niegue a unirse al resto del mundo para hacer al menos algo –en algunos casos mucho– sobre esta amenaza existencial a la vida humana organizada (y a la de especies que están desapareciendo a medida que la Sexta Extinción procede en su curso letal). Y más aún, dedica sus esfuerzos a acelerar la carrera al desastre. No menos asombroso es el fracaso en iluminar, incluso discutir, esta situación extraordinaria. Considerando lo que está en juego, es difícil encontrar un paralelo histórico.

Y esto que está ocurriendo en Estados Unidos, se va generalizando como tendencia justificadora de acciones inaceptables en la minería extractiva en distintos países de nuestra región, África y el resto del mundo. Es como si se hubiera desatado un frenesí por «raspar la olla» acabando con los últimos recursos naturales del planeta y las fuentes de acuíferos, suelos y aire respirable. Con frecuencia se ha dado por supuesto que, a medida que las tecnologías se difunden desde los países más avanzados a los menos, el resto del mundo se recuperará del retraso y cerrará la brecha. Más recientemente, el surgimiento de nuevas capacidades tecnológicas en China, India o Brasil llevó a concebir un mundo tecnológico multipolar, a pesar de uno en el cual las brechas y desajustes tecnológicos entre las regiones más y menos avanzadas sigue existiendo. Una manera alternativa de ver las cosas es ver esas brechas como una consecuencia de topologías de redes que producen innovaciones y, más importante, que la dinámica de esas redes las amplifica progresivamente; las brechas tecnológicas entre centros de innovación y periferias son milenarias. Cuando a esas brechas se le agregan sistemas a gran escala estrechamente acoplados de la industria y sociedad contemporáneas, el resultado es la creación de nuevas formas de riesgos, con consecuencias adversas para el desempeño del sistema.

AM: Gran parte de tu vida profesional ha estado dedicada al estudio social de la ciencia y la tecnología en Latinoamérica, y su papel en el devenir de las sociedades latinoamericanas. ¿Qué es lo más significativo que identificas en esa experiencia?

HV: Algo que me llama la atención es comprobar que en distintos momentos las élites que surgieron en los países latinoamericanos redibujaron las estructuras locales y regionales de poder y de desigualdad en procesos cambiantes de articulación estratificada. Las burguesías

empresariales en Brasil y Argentina, en las primeras décadas del siglo XX, la burguesía del café y después de la droga en Colombia, a lo largo del siglo XX, la boliburguesía en Venezuela en lo que va de siglo XXI, son ejemplos de procesos que una y otra vez colocaron en el tapete nuevos códigos sociales y normas de prestigio y legitimación, buscando redefinir en cada caso el lugar en el mundo de países particulares. Pero no solo las élites crearon visiones de mundo. También lo hicieron los movimientos contestatarios de base, como en la revolución zapatista de comienzos del siglo XX y la de finales del mismo siglo; las ligas *camponesas* y, más recientemente, el movimiento de los *sem terra* en Brasil; las luchas de los sectores populares de Argentina; o la revolución cubana. En estos y otros diseños sociales, culturales y políticos, las Ciencias Sociales y Humanas participaron de maneras *sui generis*, tanto en la legitimación de las nuevas reglas del juego social, como en su crítica.

Me resulta especialmente llamativa la presencia persistente de la idea de identidad latinoamericana y la fuerza que tuvo en distintos momentos la noción de integración regional, tanto como un proceso espacial y táctico como una construcción social discursiva. La idea de la integración surgió, con la fundación misma de los Estados independientes sobre las ruinas del imperio español, como una respuesta a la fragilidad de los nuevos países. A lo largo de los siglos XIX y XX, la ambición de integración se dio de dos modos contradictorios: el bolivarianismo, referido a la idea de Bolívar de una nación de naciones que prefigura la integración política con delegación de poder a escala continental, y el panamericanismo, que se desarrolló a escala americana, desde Alaska hasta Tierra del Fuego, y que pretendió promover una alianza económica, inicialmente para luchar contra las ambiciones imperialistas de las antiguas potencias imperiales, más tarde para satisfacer las aspiraciones hegemónicas de Estados Unidos. La tensión entre las dos visiones fue permanente en la historia latinoamericana.

Hoy en día la integración en la región se encuentra una vez más en proceso de redefinición. Es preocupante que, por ejemplo, el afianzamiento de la confrontación geopolítica entre China, Rusia y Estados Unidos haga de Venezuela un país donde la legitimidad de las decisiones del gobierno, la crisis social y la propia democracia sean consideraciones de segundo plano en relación con las presiones internacionales. Combinado con esta situación, el auge de los gobiernos de derecha en la región, encabezados ahora por Brasil, ha hecho subir el tono de las declaraciones. Se habla de una posible guerra de Colombia y Brasil contra Venezuela que llevaría a que las Naciones Unidas intervengan a través de las tropas de paz que pudiera liderar el propio Brasil. Habrá que ver qué pasa en los próximos meses.

AM: Durante los gobiernos progresistas populistas (Kirchner en Argentina, Lula en Brasil y Correa en Ecuador, y en los primeros años de Chávez en Venezuela) se dio un impulso a la educación superior, la ciencia y la tecnología. ¿Hay algo que destaques como positivo?, ¿qué destacas como negativo?

HV: A esta altura, los llamaría simplemente gobiernos populistas. Hubo elementos progresistas en esos gobiernos como también en los de signo contrario, así como puntos negativos e incluso oscuros en ambos tipos. Hay una larga tradición populista en América Latina y otras regiones del mundo; inclusive desde los 90 movimientos populistas en Europa occidental han logrado buenos resultados en países como Francia, Suiza y Dinamarca, y han entrado en gobiernos nacionales en Estados como Italia, Austria y Holanda. Además, se puede observar un amplio *Zeitgeist* populista en Europa occidental, donde políticos de la corriente principal como Tony Blair y William Hague en Gran Bretaña, por ejemplo, han incursionado regularmente en la caja de trucos del populismo.

El epíteto 'populista' se usa a menudo en el debate público por parte de comentaristas y políticos para denigrar afirmaciones y medidas de partidos u otros políticos a los cuales se oponen. Cuando un adversario promete acabar con el crimen o bajar los impuestos y no obstante aumentar el gasto en servicios públicos, es un 'populista'. Cuando lo hace alguien del lado de uno, está atendiendo los problemas del país. Unos autores que he estado revisando recientemente, Albertazzi y McDonnell, en su trabajo sobre el populismo en las democracias europeas[1], lo definen como «una ideología que posiciona a un pueblo virtuoso y homogéneo contra un conjunto de elites y peligrosos 'otros' que son descritos conjuntamente como privando (o intentando privar) al pueblo soberano de sus derechos, valores, prosperidad, identidad y voz».

El vínculo carismático entre el líder y el seguidor es absolutamente central en los partidos y líderes populistas. Estos, como necesitan ser vistos por la gente común como no estando manchados por su asociación con el sucio mundo de la política, tienden a romper con los registros y códigos lingüísticos convencionales empleados por la clase política, adoptando en cambio un lenguaje y estilo de comunicación 'directo' y a veces ofensivo. En estos diez o quince años de populismo reciente en Latinoamérica ha habido avances indudables en los derechos humanos, sociales y civiles, pero muchas de esas conquistas no eran sostenibles y se han perdido incluso dentro del marco de los gobiernos populistas. No obstante, la educación superior, la ciencia y la tecnología en varios países latinoamericanos hicieron avances considerables, no así en Venezuela. Las causas nunca son sencillas ni unívocas. Con Damny Laya hemos buscado algunas explicaciones en la política científica y tecnológica del chavismo, y en la pugna por el control de la ciencia por grupos externos a la ciencia en ese país.

AM: La región, incluidos los países más grandes con mayores capacidades científicas y tecnológicas, vio cómo se modificaba el perfil de sus exportaciones –cuyos rubros

[1] Albertazzi y McDonnell, *Twenty-First Century Populism.The Spectre of Western European Democracy*, Palgrave, 2008.

principales en algunos casos eran bienes semi-elaborados y hasta manufacturados– a commodities. ¿Qué factores explican esta pérdida de capacidades tecnológicas?

HV: A pesar de la larga historia de las comunidades científicas fuera de los centros internacionales históricos, son pocas las que han tenido éxito en atenuar las desigualdades inter e intra-regionales, como si ha ocurrido en Escandinavia, Japón, Canadá y Australia. Los productos del conocimiento resultantes en los varios Sures comparten los valores asimétricos de otras asimetrías y desigualdades observables en la estructuración misma del ámbito internacional. Y estos valores parecen reforzarse por un culto ampliado y fetichista a la racionalidad, el utilitarismo, la productividad, el consumo, la democracia, los derechos humanos, y por la fuerza de una creciente homogeneización de los perfiles y desempeños de la investigación en las comunidades más fuertes y consolidadas. Incluso en los casos en los que ya hay fragmentos de una infraestructura madura de I+D en países emergentes o no hegemónicos, las instituciones y flujos culturales hegemónicos revelan poseer profundas raíces históricas y están profusamente entremezclados en la producción científica, económica, política y social en esos contextos.

AM: A riesgo de parecer entrometido, paso a preguntarte por tu experiencia vivencial y profesional en Venezuela. Llegas al país, si no me equivoco, en 1975. El contexto: precios del petróleo en alza, gasto público acelerado, un gobierno que proponía un plan de desarrollo acelerado, pero más desordenado. ¿Cuál fue tu impresión inmediata?, ¿hubo algo en especial que te marcara y que, a la postre, incidiera en tu proyecto de vida en el país?

HV: Me impresionó el entusiasmo, la alegría incontenible, el optimismo juvenil que se respiraba en todas partes. Venezuela era un país de jóvenes, no recuerdo el porcentaje de estos en esos años, pero era altísimo. El país estaba viviendo el auge de los precios del petróleo y en su reciente democracia crecían iniciativas de construcción política, institucional y productiva. ¡Hasta se hacía una reforma agraria! Daba la sensación de que los venezolanos creían que todo era posible y que estaba al alcance de la mano. Pronto fuimos percibiendo que había un problema con la capacidad social de ejecución, más allá del entusiasmo con proyectos nuevos, constatación que se repitió con gobiernos de distinto color, sugiriendo problemas más de fondo de la sociedad y el Estado moderno que se había constituido. No obstante, lo que incidió en que decidiéramos hacer un proyecto de vida en el país fue esa posibilidad de hacer cosas, de abrir espacios. Una imagen que me venía a la mente en esa época era el famoso mediometraje francés «El globo rojo» (*Le ballon rouge*) de Lamorisse. Un niño corría feliz con el globo mágico que lo había elegido como amigo por las calles de Paris hasta que los chicos malos del barrio se lo pincharon. No podía dejar de asociar esa anécdota con lo que pasaba en Argentina, mi país de origen, pues

me parecía que en ese tiempo en Venezuela te dejaban inflar y jugar con los globos rojos que quisieras. Solo mucho más tarde me di cuenta que también en Venezuela te podían «pinchar» el globo de tus sueños de las maneras más crueles.

AM: ¿Cómo llegas al Cendes?, ¿cuáles eran tus áreas de interés profesional?, ¿la Ciencia y la Tecnología estaba entonces dentro de ellas?

HV: Cuando llegué a Venezuela traía cartas de Clacso para investigadores del Cendes, que era miembro institucional de ese Consejo. Para entonces, yo venía trabajando en temas antropológicos y sociológicos de la organización social de la producción agrícola, y aunque tenía un interés en la tecnología agrícola vinculada a la actividad azucarera, no había tenido oportunidad de profundizarlo hasta ese momento. En el Cendes de inmediato me ofrecieron incorporarme a la nueva Área de Ciencia y Tecnología, donde pasé algunos de los años más creativos y fértiles. Allí descubrí la posibilidad de estudiar sistemáticamente las dimensiones sociales de la ciencia y la tecnología, su papel variable en la sociedad, las asimetrías y desigualdades en esta materia entre países y regiones.

AM: ¿Cómo era el ambiente intelectual y académico del Cendes en ese momento?

HV: Era muy estimulante. Los varios equipos trabajaban en distintos frentes de investigación social interdisciplinaria. Había espacios de discusión conjuntos de las temáticas con incidencia sobre la construcción teórica de la problemática del desarrollo, en la cual el Cendes estaba directamente involucrado. Allí empecé a conocer a muchos científicos sociales e intelectuales de otros países latinoamericanos y del mundo que visitaban al Cendes como uno de los sitios relevantes de la región latinoamericana, donde se reunían con colegas y viejos amigos de la ciencia social. Había una estructura que incluía una gestión académica y administrativa seria. El Cendes tenía interacciones estrechas con organismos del nuevo aparato de Estado que había surgido con la democracia, a la caída del régimen de Pérez Jiménez: Cordiplan, el Ministerio de Fomento, el Banco Obrero, el Programa de Reforma Agraria, Cantv, algunas de las operadoras de Pdvsa –en especial las que comenzaban a hacer prospección en La Faja Petrolífera del Orinoco– las Corporaciones Regionales de Desarrollo, tantas instituciones que hacían demandas al Cendes y que eran fuentes de temas nuevos para investigar.

AM: ¿Y tú primera aproximación a la institucionalidad política de la ciencia y la tecnología, es decir al Conicit?

HV: Con el Conicit recuerdo el convenio a 10 años de plazo que firmamos para desarrollar el Área de Ciencia y Tecnología, formando cuadros para la política científica y tecnológica del sector público e hicimos un centro de documentación (recuerda que estábamos en la era pre-internet y era perentorio poder acceder a la nueva información que se estaba produciendo en el mundo). En el Área de Ciencia y Tecnología del Cendes, cuando

llegué, había un grupo entusiasta dedicado a la temática de la planificación del desarrollo, la innovación y la tecnología; varios de ellos ingenieros eléctricos que habían estudiado con o conocían a Oscar Varsavsky de su estadía anterior en Venezuela. Estaban Getulio Tirado, Carlos Añez, Jorge Giordani, Miguel Génova, Edgar Paredes (al tiempo entraron Arnoldo Pirela, Rafael Rengifo, Yolanda Texera y Elena Diaz). Ofrecíamos entrenamiento a ingenieros y tecnólogos interesados en esa área específica, a veces con demandas concretas de distintos organismos. También tuvimos varios contratos con la Fundación Polar en temas relacionados con ciencia, tecnología e innovación. El Conicit era el sitio obvio del Estado con el que se podía interactuar en sus distintas dimensiones. En ese tiempo tuvo lugar el primer congreso sobre CyT en Venezuela, que solo pude valorar más ajustadamente al tiempo de llegar al país.

AM: Como siempre comienzas a trabajar un montón. Organizas el Postgrado en Planificación del Desarrollo, mención Ciencia y Tecnología, cabe destacar que fue el primer postgrado en esta área en América Latina. ¿Cómo lo organizas?, ¿quiénes fueron tus interlocutores y como conformaste el grupo académico?

HV: Venezuela es uno de los primeros países latinoamericanos que innovó institucionalmente, aprovechando que tenía menos tradición y por ende enfrentaba menos resistencia de los estamentos de poder universitarios, generalizando el nivel de estudios de postgrado en la segunda mitad de los 70 y primera de los 80. Recuerdo que los investigadores del Cendes tenían estrechas relaciones con el Spru (Science Policy Reserch Unit) y el IDS (Institute of Development Studies) de la Universidad de Sussex. De hecho, vino Brian Easlea a darnos un curso en el Cendes que disfrutamos mucho. También vino Roy Macleod al Ivic, quien para entonces era uno de los editores de *Social Studies of Science*. Esas dos personas y las conversaciones con colegas que regresaban de Sussex o estaban haciendo sus doctorados por allá, me permitieron ubicarme inicialmente en ese nuevo campo de estudios de una manera más afín con mis intereses. En ese tiempo fui a Viena, participando como observadora en una Cumbre de la Unesco sobre Ciencia y Tecnología. Allí conocí, entre otros, a Amilcar Herrera y a Francisco Sagasti. A partir de entonces lo que hice fue explorar la literatura que se venía produciendo, lo que se hacía en Francia, Holanda, Brasil, Estados Unidos, Unión Soviética. Las personas que más me impulsaron a armar el programa de postgrado fueron el matemático argentino Manuel Sadosky y José Agustín Silva Michelena, que era el coordinador de investigaciones del Cendes, así como Fernando Travieso, que era el director.

AM: La investigación impulsa el programa en el Cendes. A inicio de los ochenta comienzas el proyecto «Implantación de las Disciplinas Científicas en Venezuela». Te aproximas a una comunidad de ciencias básicas que había sido impulsada por prácticas ofertistas. ¿Qué consigues allí?

HV: Mi idea era mapear qué había en Venezuela en materia de capacidades científicas y técnicas, y qué culturas científicas y académicas podían distinguirse. En un inicio, percibí

que, a diferencia de otros países de la región donde predominaban los médicos o los físicos, en Venezuela había una presencia numérica mayor de investigadores químicos con grado de organicidad más significativo. Pocos años antes, se había realizado uno de los congresos internacionales de química en el país y la catálisis se estaba desarrollando bastante, algo esperable en un país productor de petróleo. Me acuerdo que por esos años tú te me acercaste, cuando todavía estudiabas la licenciatura en química en la UCV, y empezamos a hacer un trabajito sobre la percepción de la carrera de química entre estudiantes de primero y último año de esa licenciatura en la universidad, del cual salió un *paper* bien bonito.

AM: En función de lo anterior se constata la existencia de alguna masa crítica. ¿Qué factores ayudarían a entender, entonces, el escaso desarrollo tecnológico y científico del país?

HV: Yo lo percibía como un país nuevo, una sociedad que había establecido sus reglas de gobernabilidad y su proyecto de futuro hacía poco tiempo. En la prisa, casi vértigo en el que se vivía, había poco aprecio a la memoria, a la historia. Desaparecían barrios enteros bajo el ataque de *bulldozers* y otras maquinarias pesadas que abrían espacio para construir nuevas urbanizaciones, autopistas, emprendimientos comerciales, etc. En la ciencia, los jóvenes que regresaban, con sus maestrías o PhDs flamantes de Estados Unidos o Europa, comenzaban a dar clases en la licenciatura con base en contenidos y criterios de postgrado, generándose, no pocas veces, conflictos y tensiones, hasta que se empezó a diferenciar la formación de postgrado como tal y se rediseñó el pregrado. En el camino muchas veces se perdió de vista lo que se había hecho en décadas anteriores, la tradición existente, volcada al conocimiento del medio local y regional, y los productos naturales propios, descartándolos como inútiles, poco «científicos» y sin valor para el recuerdo. Eso, especialmente en áreas como las ciencias biológicas, hizo perder un valioso camino ya recorrido por botánicos y otros científicos en las primeras décadas del siglo XX, redescubriendo su valor y necesidad solo varias décadas más tarde.

Pero lo cierto es que la actividad científica era pionera y en muy pocos lugares había espacio para la investigación profesionalizada. El Ivic claramente era la institución donde, desde 1959, se hacía la ciencia de laboratorio con calidad indiscutible. En la UCV también había departamentos y laboratorios donde se hacía un trabajo sólido, y en varias otras instituciones se daban los pasos iniciales en la institucionalización de la investigación. Se dio una división de trabajo que al principio parecía natural entre la UCV y el Ivic, en la cual la primera desarrollaba los estudios de licenciatura y el Ivic los de postgrado, ya que los estudiantes podían usar los laboratorios de investigación y tener tutores que eran investigadores activos. Eso naturalmente cambió cuando las Universidades también comenzaron a desarrollar sus propios niveles de postgrado.

AM: Para ese momento, comienzan a surgir grupos de estudio social de la CyT en América Latina y a establecerse redes informales. Surge el proyecto Prospectiva Tecnológica para América Latina (Ptal). ¿Qué puedes destacarnos de esa experiencia?

HV: Las redes científicas, tanto formales como informales, existían desde antes. Yo misma analicé en algún lugar la red de fisiología experimental que estuvo activa desde antes de los 50 y produjo, entre otras cosas, la revista *Acta Physiológica Latinoamericana*. Lo mismo pasaba con los nutricionistas, bioquímicos, etc. La novedad de los 60 y 70 me parece que fue el exilio de chilenos, argentinos, brasileños y uruguayos, quienes ayudaron a establecer nuevas redes científicas más preocupadas por proyectos de políticas para la región, donde el papel de la ciencia como motor del desarrollo aparecía como preocupación central. Una iniciativa relacionada a esos procesos fue precisamente la del Proyecto Ptal, coordinado por Amilcar Herrera, quien se había establecido en Campinas, Brasil, desde Sussex, con interés de involucrar a investigadores y tomadores de decisión de varios países latinoamericanos, tratando de producir un marco de ideas y un mensaje que pudieran manejarse a nivel de los ministerios de ciencia y tecnología en la región. En el mismo se involucró mucha gente y se propició mucha discusión.

AM: Treinta y tantos años después del proyecto Ptal, vemos las condiciones de la región: economías re-primarizadas, devastación ambiental; la exclusión se mantiene, incluso aumenta. Las capacidades científicas y tecnológicas no crecieron lo que se esperaba. Ptal sugirió acciones en CyT que hubiesen podido contribuir a modificar esta situación. ¿Por qué tuvo tan poco impacto este proyecto?

HV: El Proyecto no logró ser asumido por ningún gobierno de la época, probablemente no se buscaron o no se encontraron los aliados necesarios para hacerlo, y fue en última instancia un ejercicio que sirvió para avanzar en la discusión académica de varios temas. Además, los vientos políticos y económicos estaban cambiando drásticamente, y se entraba en un período de predominio de las ideas neoliberales que hicieron olvidar preocupaciones que reclamaran conciencia y responsabilidad social.

AM: Paralelamente Venezuela comienza a caer. Recuerdo una frase a finales de esa década (los 80), explicando la desesperanza y el pesimismo que comenzaba a aparecer en la población «Venezuela no está peor que el resto de América Latina. Lo que pasa es que ninguno cayó desde tan alto». Aun cuando las (malas) decisiones políticas que fueron llevando al despeñadero competían a los niveles más altos de gobiernos muy centralistas, ¿pudo haberse hecho algo más desde la ciencia y la tecnología para evitar o, al menos, atenuar la caída?

HV: No soy política y no soy buena con los condicionales contrafácticos, de modo que no me animo a afirmar algo rotundo sobre «lo que no fue» en ese momento. Pero sí creo que se podría haber sido más osado desde la academia apoyando políticas más eficaces y coherentes de ciencia y tecnología, aunque en realidad el resto de la estructura económica no respondiera a la lógica que se necesitaba. La comunidad académica pudo tener más presencia. Es probable que haya faltado la visión y las capacidades necesarias en un grupo

suficientemente importante de la comunidad de investigación para lograr incidir más. Recuerdo que desde algunas instituciones se intentaron acciones para responder a la crisis (laboratorios de servicios, empresas, etc.). Pero eran respuestas muy reactivas y de poco alcance. Por la sensación de frustración en esos años, entre otras cosas por los conflictos que se vivían en el propio Cendes, en 1987 decidí aceptar la invitación de Amilcar Herrera y Renato Dagnino para trabajar en la Universidad de Campinas, en Brasil, y crear un posgrado en Política Científica y Tecnológica, como lo habíamos hecho en el Cendes.

AM: Vienen los noventa y los intentos de neoliberalismo. Hay datos incontrovertibles de la disminución del apoyo a la educación superior. La matrícula pública se estanca. Y en la ciencia y la tecnología cambia la naturaleza del apoyo. La innovación se convierte en la locomotora de la acción pública, alineada con directrices internacionales como las del BID. ¿Cómo visualizas esta etapa desde el estudio social de la CyT?

HV: Recuerdo que regresé a Venezuela desde Brasil a comienzos de 1991 para vivir la década más frustrante y desilusionante de mi vida. Si bien hubo gerentes «brillantes», sobre todo en el equipo económico de Pérez en su segundo mandato, como Ricardo Haussman, Moisés Naim y Miguel Rodriguez, ellos y quienes los sucedieron no acertaron con los equilibrios políticos requeridos. La conjugación de la inacabable crisis local y la internacional contribuyó a que el sistema político e institucional instaurado en 1958 se fuera erosionando irremediablemente. Se observaba una gran mediocridad e impotencia en las filas de gobierno, en una sociedad que parecía paralizada, estancada, confusa, sin ideas, donde a todo se le quería dar una orientación de mercado. Mientras tanto, hacia finales de los 90, casi la mitad de las familias eran pobres y más de un cuarto se encontraban en la pobreza extrema.

En 1992 o 1993, ya de regreso a Venezuela, creamos el programa de maestría y doctorado en el Ivic que permitió tener un espacio para investigaciones que fueran más allá de las preocupaciones de moda con la innovación y abordaran dimensiones propiamente del campo de la CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad). En ese tiempo ya se desarrollaban las redes latinoamericanas de tecnología con Altec (Asociación Latino-Iberoamericana de Gestión Tecnológica) y de historia de la ciencia con una buena participación de nuestros grupos y del país. Arnoldo Pirela y su equipo, en el que estaban Rafael Rengifo y tú, y que contó con la participación y cooperación de Rigas Arvanitis, investigador francés del Orstom, venían realizando estudios sobre las capacidades de innovación de las industrias venezolanas y lo hacían con base en estudios comparados con Brasil, Argentina, México y otros países.

En el Iesa estaban Horacio Viana, Ignacio Avalos y la joven María Antonia Cervilla trabajando también sobre la innovación. Más en el ámbito internacional, Carlota Pérez ya consolidada en Sussex, desarrollaba ampliamente su tesis de los cambios del paradigma tecnoeconómico. En el ámbito de las publicaciones, la revista Espacios de la Fundación Polar, dirigida por Renato Valdivieso, se constituía en una de las difusoras de los trabajos de Altec.

Se hizo una colección de libros con un fondo de publicaciones creado por el Fintec, siguiendo a la que desde los 80 habíamos organizado desde el Fondo Editorial Asovac y se comenzó a tener una mayor presencia de los estudios CTS en los encuentros de la Asovac. En Caracas se realizó el cuarto Congreso de Altec y organizamos las II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología en 1996. Comenzaban a crecer grupos en otras instituciones en la misma Caracas, en Mérida, Maracaibo, Barquisimeto.

En esa etapa decidí hincarle el diente a la industria petrolera. No me había animado a hacerlo antes, pero en ese proceso me ayudó la invitación del Director General de I+D de Intevep en aquel momento, alrededor de 1997-1998, quien me sugirió hacer un estudio socio-histórico sobre las tecnologías que había desarrollado Intevep en el tiempo. Respondíamos así a las nuevas inquietudes por dominar el lenguaje de la innovación, pero entendiéndolo en un contexto histórico y social particular, y donde la innovación no se reducía a solo uno o dos de los actores –las empresas y los investigadores– sino que incluía a todo ese conjunto de individuos e instituciones cuyas prácticas giraban en torno a la actividad petrolera.

AM: Nuevo siglo. El ascenso del Chavismo. Expectativas de cambio en la educación superior, la ciencia y la tecnología. Institucionalmente cosas importantes. Rango constitucional a la CyT, creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología y el diseño de una política de Educación superior orientada a la inclusión, pero con calidad. ¿Cómo analizas esta etapa?, ¿hubo realmente un incremento de la participación social? y ¿cuál fue la reacción de las comunidades académicas?

HV: Después de lo frustrante de la década final del siglo XX, la llegada de Chávez presentaba elementos prometedores, con aperturas en varias direcciones. La nueva Constitución que resultó del proceso constituyente parecía muy avanzada, los primeros cambios e iniciativas que se vislumbraban en cuanto a la valorización de la ciencia y la tecnología, la inclusión social y la participación de toda la población en la confección del futuro resultaban atractivos. Programas como el de «Médicos Barrio Adentro» significaron una revolución en la atención colectiva de salud para una vasta población que había estado marginada de los beneficios de la medicina moderna; los «Comités de Aguas», en los que participaban los propios vecinos que conocían los problemas de la conectividad y desconexión de sus barrios respecto de las fuentes de la red de agua potable de la ciudad en Caracas; los «Comités de Autoconstrucción» de viviendas populares; los «Infocentros» que buscaban acercar a las masas populares las potencialidades de la comunicación digital, convirtiéndolos en centros de sociabilidad, estudio y aprendizaje en los barrios urbanos. En el ámbito de la ciencia y la tecnología destacaba el desarrollo de las «Redes de Innovación Productiva» que promovían el desarrollo de vocaciones productivas locales con participación de productores primarios, procesadores y grupos de las universidades, confiriéndoles considerable empoderamiento a las comunidades.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Sin embargo, algo que empezaba a discutirse en esos dos primeros años de gobierno y que luego se convirtió en la práctica usual, fue la postergación de la consideración seria del tiempo económico, en aras de asegurar el éxito político expresado en los votos electorales. Todo el esfuerzo pasó a concentrarse en ganar las siguientes elecciones (en condiciones en las que todos los años había más de un proceso electoral). Todo lo demás pasó a postergarse indefinidamente. Y allí fue cuando empezaron a observarse desviaciones, corrupción, improvisación, falsas promesas, oportunismo.

AM: El paro petrolero constituyó un parteaguas político que marcará la historia de Venezuela. ¿Qué papel jugaron los diferentes actores de la ciencia y la tecnología?

HV: Efectivamente, el paro petrolero fue un parteaguas político. Nunca entendí bien cómo se fueron perfilando los distintos grupos de oposición. Tampoco me resultaba aceptable el comportamiento de algunos sectores de la ciencia y la tecnología adeptos al gobierno, especialmente cuando este se reorientó de manera mucho más autoritaria que después del golpe fallido en su contra. El gobierno empezó a hablar de la necesidad de disciplina partidaria y de la existencia y lealtad a un Partido Socialista Único de Venezuela, que en la práctica acabó destruyendo la posibilidad de una verdadera participación social, diferente del clientelismo tradicional. La democracia protagónica y participativa comenzó a mostrar que era un serio estorbo para el control del poder. Sin embargo, todavía en esas fases tempranas del movimiento de cambio, hubo muchos actores de la ciencia y la tecnología que intentaron apoyar y colaborar en el proceso de construcción de la nueva sociedad que se buscaba.

AM: ¿El Plan Nacional de CTI (Pncti) 2005-2030 y la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (Locti) 2005 pudieron haber constituido un *new deal* para la ciencia, la tecnología y la innovación en Venezuela?

HV: Pienso que no, porque en la práctica Venezuela tuvo siempre muchas dificultades para implementar, para ejecutar. Y como en áreas claves el gobierno de Chávez había alienado a los posibles apoyos técnicos que habían pasado a la oposición, especialmente en el área petrolera, no se dieron las condiciones para el crecimiento sostenido que se hubiera necesitado para salir adelante.

AM: Ya en 2004 se abandonan las políticas mencionadas de educación superior. En 2007 el Pncti estaba muerto y en 2010 se modifica la Locti. ¿Por qué se rompe tan rápido con estas propuestas de transformación?

HV: Si bien la mía es sólo una opinión, no respaldada por investigaciones profundas sobre el tema, me parece que, aunque algunas personas tenían una visión clara de la transformación propuesta y deseable, hubo demasiada improvisación y retórica vacua en el proceso, y predominaron los intereses discutibles de búsqueda del poder y el control inmediato, abandonándose rápidamente la construcción del mediano y largo plazo.

AM: La universidad, como es de esperar de este tipo de instituciones, se constituyó en un espacio de críticas al gobierno. Algunos de sus miembros llegaron a hacer causa con sectores opositores que, incluso, optaban por salidas no democráticas. Pero, al final, como institución plural que es, había de todo. El gobierno, sin embargo, entra en la confrontación. Una suerte de «Si no estás conmigo eres mi enemigo» ¿Por qué este distanciamiento?, ¿eran tan insalvables las diferencias?

HV: El medio académico es un micro universo que en muchos sentidos ofrece una visión especular de la sociedad. Pero no de toda la sociedad. Históricamente y como parte de su naturaleza, la universidad produce asimetría, en el mejor de los casos en términos de mérito intelectual de las personas, en el peor, por origen de clase, étnico o religioso, generalmente como una mezcla combinada de todo eso. Es la universidad la que otorga los grados y diplomas que facilitan el ascenso social y económico de quienes los obtienen y la que abre las redes de contacto que habrán de utilizarse luego en la vida. En el tiempo, nuestras universidades públicas llegaron a dar acceso a las clases medias, pero resultó mucho más complicado incluir a las clases bajas.

En los vaivenes de la lucha política, el chavismo creó otras universidades públicas con la intención de expandir el acceso, pero esto dio lugar a una lucha complicada y a brazo partido por la identidad, la legitimidad y la hegemonía, que llegaba al corazón de la cuestión: la naturaleza del conocimiento científico y la legitimidad social de los diplomas. En el camino, los sujetos universitarios exhibieron sus fortalezas y debilidades morales de manera similar a los de cualquier otro sector de la sociedad y, en particular, integrantes del gobierno, con una visión que me parece estrecha y cegatona, intentaron aplicar un tratamiento de disciplinamiento radical a las instituciones públicas tradicionales. En la confrontación, el gobierno perdió y con ello perdió el país. Muy diferente fue la actitud de un Ceferino Vaz, quien en 1966 logró construir de la nada la Universidad Estadual de Campinas, en momentos ríspidos de enfrentamiento del aparato militar dictatorial brasileño con la comunidad científica de ese país, en circunstancias en las que rápidamente la Unicamp se constituyó en una de las principales instituciones universitarias de Brasil. ¿Qué quiero decir con esto? El gobierno podría haber manejado las diferencias de manera más inteligente, pensando en el país. Las capacidades que se perdieron fueron invalorables y ello perjudicó al país y lo atrasó varias décadas.

AM: Los gobiernos de Lula, los Kirchner y Correa, aun cuando tenían diferencias importantes con las universidades, apostaron a su recuperación y fortalecimiento. En Venezuela, al menos desde el golpe petrolero, se apuesta a lo contrario. ¿Por qué perspectivas tan diferentes?

HV: Sí, las diferencias son marcadas en esos aspectos y aunque las respuestas fueron variadas según los países, y no siempre acertadas, es indudable que contribuyeron de

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

manera notable a fortalecer las capacidades nacionales. Lo que sucedió en Venezuela ha sido suicida, criminal, en ese sentido.

AM: La situación de los Sncti de la región volvió a empeorar en los últimos cuatro años. Brasil y Argentina eliminaron los ministerios de ciencia y tecnología, el gobierno venezolano tiene arruinadas las universidades, ¿cómo ves la situación?, ¿cuál es la percepción de tus pares en esos países?

HV: Los acontecimientos recientes sugieren que la CyT sigue sin ser un componente importante al que se apuesta en los países de la región. El papel subordinado de nuestras economías y la falta de dinamismo innovador refleja el atraso e insuficiencia de nuestra integración en los mercados internacionales. En las actuales circunstancias, de recomposición drástica del campo económico mundial, la región aparece como un lugar marginal, sin protagonismo y más vulnerable que nunca.

AM: Duele decirlo. Pero eres parte de la diáspora venezolana, ¿cómo asumes la nueva circunstancia?, ¿cosas dolorosas?

HV: Sí, hiere ver cómo se han desvirtuado tantas cosas hermosas que tenía Venezuela. Son muchos los lazos que me atan a este lugar. Con mi familia rehíce mi vida aquí y es mucha la gente que contribuí a formar. Las cenizas de mi esposo quedaron esparcidas en el generoso Ávila. Sin embargo, pasé varios años en México desde 2010 acompañando a mi hija Paola que tenía cáncer y murió a finales de 2013, pero ya no quise volver a Venezuela y decidí viajar a la Argentina después de haber vivido en diferentes lugares del mundo durante prácticamente 50 años, de los cuales 33 fueron en Venezuela.

La sensación que me queda, al final de mi vida, es que no he tenido raíces; en general desde mi temprana juventud he sentido que no las tenía. Pero como reflejo de los hilos que me unen a Venezuela, está el hecho de que, en el día a día, recibo más visitas de viejos y nuevos amigos venezolanos en Buenos Aires que de la propia Argentina. Esto obviamente es efecto de la diáspora venezolana, porque como nunca antes hay venezolanos fuera del país. Siento que lo menos que puedo hacer es compartir mi mesa y mi afecto en retribución por la generosidad con que en el momento de nuestro exilio fuimos recibidos por los venezolanos y por las oportunidades que me dieron de explorar temas y campos nuevos. No obstante, el aislamiento es un motivo subterráneo de mi vida como académica. Tal vez, si me hubiera quedado en los estudios rurales del campesinado y de la empresa agrícola familiar, me hubiera sentido parte de una comunidad más extensa y homogénea de colegas. En cambio, si bien mis referentes son multitud, tienden a ser individuos de diferentes campos que no se conocen entre sí, más que miembros que dialogan dentro de una misma disciplina y tradición establecida.

AM: Y por último e inevitable ¿Cómo ves el futuro inmediato del país? Y un poco más allá, ¿el futuro de América Latina?

HV: ¿El futuro inmediato del país? Negro, pero ojalá me equivoque. La historia está llena de sorpresas, de giros inesperados y eso hace que, si bien en la emoción podamos ser pesimistas, como Chomsky es posible sostener tesis más optimistas, apoyadas en la voluntad de cambio, aprendiendo de la historia en lugar de seguir repitiendo los errores que la misma registra. La experiencia suele dejar un sabor amargo de volver a cometer viejos errores y no aprender de la historia. Pero creo que sigue siendo posible y deseable construir un país mejor y más justo. En cuanto a América Latina, los varios escenarios nacionales son heterogéneos, aunque el protagonismo regional está en uno de los períodos más bajos de la historia moderna. Se observan pérdidas en la democracia por regímenes que se volvieron cada vez más autoritarios como consecuencia de una polarización perniciosa, pérdidas en los derechos civiles y humanos, en la ciencia y la tecnología, la educación; se registran crueldades perversas en las relaciones con todo lo que es vulnerable: niños, pobres, ríos, lenguaje, relaciones interpersonales. Al mismo tiempo, hay oportunidades para producir abordajes nuevos, crear novedad, establecer vínculos de solidaridad y colaboración. Más que nunca, ante un mundo que hemos destruido y que va más allá de Venezuela, porque de hecho los crímenes son globales, contra la vida natural y social, creo que no debemos dejar que el pesimismo nos derrote y debemos bregar por construir sociedades más sostenibles, equitativas y armónicas. El desafío es inmenso, pero la recompensa es la única que valdría la pena, pues implicará dejar un futuro a nuestros nietos y bisnietos.

AM: Que así sea. Muchísimas gracias por concedernos esta entrevista.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

La inusitada preocupación por el porvenir

RODRIGO A. PERAZA DARIAS*

pp. 147-165

El encuentro con el porvenir

Durante mis más de 42 años en la docencia universitaria –compartidos con el ejercicio profesional en gran parte del trayecto– nunca había sentido tanta preocupación entre mis alumnos de pregrado –por definición jóvenes– por el futuro como desde que se inició la andadura de la segunda década del siglo XXI. Mi primera reacción ha intentado sembrar tranquilidad aludiendo a generalidades, según las cuales las visiones futuristas cambian, de acuerdo a los humores de las épocas, en una sucesión de ciclos históricos que van dejando su impronta. No existe la futurología como disciplina predictiva sino como aproximación apoyada en escenarios que se intuyen como posibles –aunque no se compadezcan con la realidad– y matizada por las concepciones que los hechos van generando; cosa complicada porque estos adquieren tal condición ya avanzado el tiempo. En este sentido, valga recordar una expresión del ex primer ministro chino, Chu En-Lai, cuando, en 1968, a una pregunta acerca de si la Revolución Francesa había tenido consecuencias positivas, respondió lacónicamente: «Aún es pronto para decirlo».

No menos cierto es el hecho de que el futuro es algo que se va construyendo desde lo que está ocurriendo en el presente, condicionado por las circunstancias y fuerzas que actúan en una realidad espacial, lo que excluye un origen inesperado, accidental y mucho menos mágico. Es por ello que muchos destacados investigadores, como Tocqueville[1] y Humboldt,[2] se referían más bien al porvenir.

Cabe mencionar que al afirmarse que Colón descubrió a América, debería aclararse que dicha acción revistió tal cualidad para los europeos, pero no para los aborígenes. Humboldt anotaba, por ello, todo lo que observaba e iba describiendo las exuberancias que la naturaleza le enseñaba a medida que se adentraba en su interior, a la par que realizaba

* Investigador del Área de Desarrollo Económico del Cendes y docente de la Escuela de Economía de Faces-UCV.
Correo-e: ropeda13@gmail.com

[1] Alexis de Tocqueville (Francia, 1805-1859) fue pensador, político, jurista e historiador, que analizó la sociedad democrática moderna de los Estados Unidos de América (EUA) junto con Gustave Beaumont. En la obra «La Democracia en América» Tocqueville otorga gran importancia a la religión (era católico), no como doctrina sino como mecanismo político e instrumento para la elaboración de leyes basadas en la Biblia.

[2] Alejandro de Humboldt (Berlín, 1769-1859) fue geógrafo, naturalista, explorador y sobre todo gran humanista; persona polivalente irrepetible, viajó por Europa, América del Norte, del Centro y del Sur, y por Asía Central, dejando en su obra monumental (30 volúmenes), «Viaje a las Regiones Equinocciales del Nuevo Continente», el resultado de sus apreciaciones.

advertencias perspicaces sobre la sociedad y las costumbres. Sin duda que era una visión optimista de ese porvenir.

Ya más entrados en el siglo XIX, con las guerras civiles, la violencia social, las pandemias tropicales, la inestabilidad política y el afán independentista con su secuela de pobreza y subdesarrollo, hace su presencia un sentimiento contrario, básicamente determinista y pesimista. A pocos años del siglo XXI, en diciembre de 1982, un destacado venezolano, Humberto Peñaloza, gran visionario, profetizaba que «…. tenemos que preparar las generaciones de hoy para la Venezuela del futuro, una Venezuela que no va a competir internacionalmente con petróleo ni con otras materias primas energéticas, sino que tendrá que enfrentarse a las tecnología más avanzadas de los países desarrollados ya metidos en la era post-industrial».[3] En los días que corren (julio, 2018) todas las advertencias quedaron atrás y lo que enfrentamos no tiene parangón alguno con lo precedente. El desarrollo del país se deslizó por el tobogán de la involución social, económica y política. Por ello, tienen razón los jóvenes de ahora en su inusitada perplejidad.

Tenemos la impresión de que se dispone de suficiente información referida a cómo reencontrar el camino en un marco de relativa seguridad anímica y confianza afectiva, producto de muchas reflexiones acerca de nuestra interioridad nacional, el alma colectiva, los hábitos, comportamientos y posturas sobre los cuales se debe proyectar la perspectiva. Pero existe una gran dispersión de esfuerzos que es impostergable unir para facilitar la tarea de saber cómo somos, qué nos motiva y desmotiva, cómo estamos dispuestos a mancomunar los intentos por augurarnos un porvenir promisor, sin olvidar nuestros recursos naturales renovables o no y el resto de las cosas que nos circundan.

Luce oportuno recordar que, después de la II Guerra Mundial, se propagó la idea del desarrollo mecanicista, colocando su énfasis fuera del ámbito cultural e histórico de cada nación, con un patrón de aplicación tipo receta única, que tanto valiera para la India como para Haití, Chile, Filipinas o cualquiera de los países en vías de desarrollo. Una pléyade de asesores, expertos, consejeros y demás encumbrados perceptores de contratos de consultoría se esparció *urbi et orbi* (en versión latina) con un arsenal de recomendaciones en su maletín. Fue esta una forma de entender la modernidad en el desarrollo. Su fracaso no se hizo esperar. En América Latina tomó la forma del desarrollo hacia adentro o endógeno, en los albores de la década de 1950, a través de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), impulsada desde la naciente Comisión Económica para América Latina (Cepal), cuyo marcado enfoque proteccionista demostró ser negativo para el proceso de

[3] Discurso del Ing. Petr. Humberto Peñaloza en su condición de directivo de Pro-Venezuela, en el XII Curso del Iaeden el 10 de diciembre de 1982 (Cortesía de Daniel Chalbaud L.).

industrialización de los países de la región. En el caso de Venezuela hago excepción de Meir M. Merhav, experto israelita, contratado por el primer gobierno de Caldera (1972) para elaborar un diagnóstico sobre las posibilidades del desarrollo industrial y agropecuario del país. Años después, Ramón Escovar Salom, venezolano singular, examinaba el comportamiento de los pueblos latinoamericanos y ensayaba una sentencia, mirando hacia el porvenir, de la siguiente manera:

> Los pueblos se unifican y fortalecen la conciencia histórica con las metas y con los objetivos que se propongan. ¿Qué hace una nación con pasado si después no sabe a dónde va? Es típicamente latinoamericana la idea de que todas las señales de la historia están en el pasado y que es preciso insistir en el camino de las generaciones precedentes. La fuerza no se adquiere necesariamente por volver a los orígenes sino por los desafíos que se aceptan, por los horizontes que se aspira conquistar y por los fines que mejor realicen el destino colectivo (Escobar Salom, 1985:10).

Así como Escovar Salom, muchos fueron los que expresaron sus advertencias y opiniones acerca de cómo los venezolanos debían apreciar y construir el porvenir, tarea que implicaba a cada generación presente y futura. Cito algunos limitándome al siglo XX: Román Cárdenas, Gumersindo Torres, Alberto Adriani, Arturo Uslar, Manuel Caballero, Juan P. Pérez Alfonzo, Humberto Peñaloza, Héctor Malavé M., y muchos más que sería demasiado prolijo enumerar.

Pero el porvenir –reiteramos– hay que irlo construyendo, desde los cimientos hasta la azotea, como en un edificio nuevo: unos cavan las zanjas para hincar los pilotes; otros hacen la mezcla; después vendrán los que colocan los andamios y así… la obra va tomando forma, hasta que viene la complicada fase de los remates. En nuestro asunto, lo primero sería convencernos de que sería factible formar una sociedad mejor dotada para administrarse a sí misma y para entenderse eficazmente con la realidad; esto es, ir al encuentro con el porvenir.

La elección del porvenir

El futuro no deseable

Durante todo el siglo XX, se insistió que Venezuela, debido a su posición geográfica y económica, poseía una importancia geopolítica capital, afirmación que se fortalecía cuando se le agregaba la variable petrolera. Tenía gran peso el hecho de que, durante la segunda conflagración bélica mundial, en febrero de 1942, muy cerca de Paraguaná y cuando aún no existían las refinerías de Amuay y Cardón, fueron hundidos por submarinos alemanes varios tanqueros cargados de petróleo con destino a los pertrechos aliados, con la muerte de sus respectivas tripulaciones.

En los años subsiguientes, nuestro papel en el concierto de países abundantes en petróleo se acrecentó hasta llegar a ocupar la primera posición entre los productores-exportadores. Hacia adentro, esto hizo que el nivel de las expectativas se incrementara sustancialmente: se espera más del Estado, en su tripleta de poderes separados, al percibir que el tamaño de la torta va haciéndose mayor y se aspira que el pedazo de cada quien también. Como consecuencia, la presión sobre la distribución del ingreso tiende a aumentar y a hacerse conflictiva, porque una mayoría verá frustradas sus aspiraciones (el trozo que le tocó era menor al esperado).

Por otra parte, en la abundancia resulta cuesta arriba hacer creer que el maná petrolero se mueve por ciclos y que estos incluyen la escasez. El tránsito hacia los recursos escasos que imponga necesidades de disciplina o de reajuste va a ocasionar malestar en un colectivo habituado a la abundancia. Para completar el cuadro, el efecto demostración se hace presente cuando en los países vecinos y en otros que no lo son tanto, se enteran de la existencia de una nueva tierra prometida, generándose significativos desbalances demográficos que exacerban los derivados de las migraciones intra regionales. Todo esto se hizo presente en la Venezuela petrolera del siglo XX y fue horadando su vulnerabilidad por su escasa preparación para el aluvión.

Los riesgos geopolíticos no fueron de menor tenor: mientras en la región hubo estabilidad económica y ausencia de convulsiones sociales y políticas, el ambiente general fue favorable por añadidura para Venezuela. Pero sucesos, que estaban fuera de nuestro control, en países vecinos, como los casos de Colombia, Brasil, Nicaragua, Cuba, República Dominicana y el Salvador, entre otros, tuvieron inevitables repercusiones sobre nuestro país, acrecentando su vulnerabilidad.

En otro orden de vulnerabilidades debemos situar las derivadas de la transculturización que el impacto de las comunicaciones y de los desarrollos espaciales ha ejercido sobre los países y sociedades de fragilidad tecnológica, cultural o social.

Ante un escenario sombrío como el enunciado, no cabe sino un intento de pensamiento constructivo que despeje caminos y pruebe con acciones y reacciones, buscando una hipótesis confortable. Ello nos llevaría a un compromiso psicológico colectivo a fin de arbitrar alternativas creativas, aun en medio de las mayores dificultades. Los ejemplos abundan tanto en la historia de pueblos antiguos como modernos, los cuales supieron empinarse y convertirse en islas de eficiencia y supervivencia, emergiendo de las calamidades. Lo pertinente sería imaginar un perfil de actitudes y comportamientos que permitiera definir una posición de firmeza y estabilidad, aun en el caso de que la ecología social y política de la región se alteraran significativamente en la próxima década (hecho nada fácil, pero sí factible y ejemplo de un futuro no deseable).

Entre las materias configuradoras del futuro está el gran tema de la transculturización, entendida como «conjunto de influencias desdibujadoras de las características y señales individuales de la personalidad y de la psicología nacional, de sus valores, de sus tradiciones, modales y temperamento» (Escobar Salom, 1985:14). El influjo, cada vez más determinante, que ejercen las comunicaciones y la informática, está influyendo muy decisivamente en las actitudes y decisiones políticas y en los modos de ser. Un país fragmentado, de poca estructura interior y de frágil complexión emocional, sin las defensas de una vigorosa tradición nacional, podría terminar perdiendo su personalidad histórica y su libertad de decisión política. La única respuesta para enfrentarlo es fortalecer los valores y distintivos de lo que se entiende como la «Personalidad nacional». Una muestra de ello son las exhortaciones recurrentes, valientes y frontales de la Conferencia Episcopal Venezolana, las Academias Nacionales, las Universidades, los gremios profesionales y sindicales, y claro está, los estudiantes, entre otros, que han superado en mucho las confusas, disolventes e individualistas posiciones de los políticos. Sin ese vigor interno, las posibilidades de defensa del país se tornan débiles. La desorganización, la ineficiencia, la menguada calidad de la población, el escaso nivel ético, las desigualdades en la redistribución del ingreso y la falta de certeza acerca de la verdadera dimensión de la nación actuarían como fuerzas que presionarían en sentido contrario.

En el mismo orden de importancia debemos colocar el patente debilitamiento del potencial económico nacional, la politización y quiebre de las industrias básicas, la estatización, con confiscación incluida, de empresas privadas que eran eficaces o eficientes, para sumarlas al cementerio de entes quebrados sin ánimo para sobrevivir, a lo que debemos agregar la ruina del sector agropecuario y los obstáculos colocados a los intrépidos industriales que mantienen la esperanza de que las cosas cambien y la política económica encuentre la senda del crecimiento sostenible.

El futuro que no deseamos debe considerar la posición externa de Venezuela, alineada como está a entes que no agregan valor y más bien han debilitado la soberanía; el país está en la agenda de todos los organismos internacionales porque se ha convertido en un país-problema y cuyos representantes carecen de la preparación y experiencia que le otorguen dignidad a su desempeño. Es indignante e insoportable la arrogancia que exhiben en los foros, merced a lo cual Venezuela ha perdido representatividad y prestancia a nivel mundial. Véase simplemente las visitas que ha hecho o recibido el presidente de la República durante el ejercicio de su mandato y se observará que se trata de personajes que dirigen países de discutible talante democrático, para solo mencionar una de sus varias características. La indeseable conducción de la política exterior tiene repercusiones en diversos ámbitos, uno de los cuales se refiere al petróleo del que siempre se ha afirmado que constituye un arma estratégica. Es precisamente allí donde ha ocurrido el mayor dislate con

impactos dramáticos en nuestro presente y futuro. Hemos perdido la condición de miembro influyente de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), donde lo que da poder es la producción disponible para exportar. Con 1,2 millones de barriles de producción diaria y unos ingresos en divisas de aproximadamente 4.000 millones de dólares anuales para 2018 –que debemos transformar en bolívares y destinar una porción a mantener la operación–, es muy poco lo que se puede hacer en un país que necesita, como mínimo, diez veces esa cifra para sustentar cierto nivel de bienestar.

Futuro indeseable es la descapitalización intelectual y científica, y la diáspora conexa de talento ante el desacierto en el modo de orientar la educación, la falta de investigación, la carencia de recursos tecnológicos elementales, el cerco económico a las instituciones universitarias, científicas, medios de comunicación, empresas y un largo etcétera, y en general, la profundización de un riesgo que preocupa a todos, si bien en modo superlativo a los jóvenes que se forman, cuya expectativa es salir al exterior. Estos factores no deseados se relacionan con el pesimismo, esto es, la falta de creencia en las posibilidades del país y la idea de que no somos capaces de lograrlo por prejuicios raciales o étnicos.

El futuro indeseable tiene que ver, finalmente, con las condiciones naturales del ambiente, la desnutrición, la salud decadente, la inseguridad ciudadana y jurídica, la impotencia económica, la división de la familia y la desconfianza en las instituciones.

El futuro no deseable, que apreciamos en la Venezuela de 2018, ha tenido efectos devastadores, a tenor de los siguientes impactos que la sociedad debe superar:

- Reducción de la imaginación.
- Amodorramiento de la vida social a la usanza de los pueblos primitivos.
- Resignación e impotencia ante los factores adversos.
- Búsqueda de culpables afuera.
- El anhelo de cambio siempre que el riesgo lo corran los demás.

Otro factor de importancia que no podemos soslayar es el referente a la resistencia al cambio, que los estudiosos de la planificación estratégica estiman inevitable en la vida cotidiana individual, de la sociedad y del Estado. Sin embargo, el impacto o afectación de dicha resistencia no es igual en todas las personas o grupos; de allí que genere incertidumbre y angustia, y tenga el potencial de desestabilizar los patrones de interacción confortable, al decir de Fred R. David ([1986] 2003:234), quien añade que no es fácil vencerla con argumentos racionales porque se basa en lo emocional. La abundancia derivada de la emergencia del petróleo ha sido la panacea usada por algunos para explicar esa característica en la sociedad venezolana. Sin embargo, otros creen que parece venir de mucho más lejos. Al efecto, Escovar Salom nos dice que «… más de una vez quedó claro que en la sustancia de todas estas posturas estaba presente un ánimo conservador, entendiéndose por esto, la tendencia a la valorización del *status quo* y la desconfianza por sorpresas y

sobresaltos» (Escobar Salom,1985:16). En consecuencia, la resistencia al cambio tiene que ser valorada al adaptar nuevas tecnologías, innovar prácticas administrativas o adoptar determinadas decisiones en relación al proceso de producción.

Reinterpretando a David, somos de la creencia que las medidas (políticas) correctivas deben tender a colocar a cada tipo de organización en una mejor posición de capitalizar las fortalezas (internas) para aprovechar las oportunidades (externas) claves y con ello neutralizar las amenazas y reducir las debilidades. Dichas medidas deben tener un horizonte de tiempo apropiado y la conciencia de que habrá un margen de riesgo que es preciso reducir mediante el seguimiento y la evaluación continua. Las acciones correctivas que se precisen deben ser aplicadas en el menor tiempo posible.

Escovar Salom encuentra como aspecto más complejo el encuentro entre la sociedad tradicional y moderna, ya que, si la primera intentare avasallar a la segunda, se estaría condenado al atraso tecnológico, lo que equivale a renunciar a tener presencia en el tiempo que vendrá, cosa que de alguna manera ha ocurrido en la primera década del siglo XXI venezolano. Pero si la tecnología se impone abruptamente sobre la manera de ser y hacer de los venezolanos, se corre el peligro de la extinción de la personalidad histórica y nacional, lo que para algunos sería abolir nuestra idiosincrasia distintiva.

El porvenir deseable

En esta sección vamos a intentar construir un escenario para Venezuela, impregnado de un espíritu esperanzador, asumiendo que seguiremos siendo un país pequeño –es preferible partir de la humildad y no de la grandilocuencia patriotera–, inserto en un mundo con accidentes políticos externos, tensiones internacionales globales, conflictos planetarios en desarrollo y sorpresas económicas y cambios políticos en la subregión latinoamericana. Tomaremos la metodología conceptual desarrollada por Escovar Salom en la obra que hemos venido desglosando a lo largo de este ensayo, advirtiendo que será imprescindible distinguir entre alternativas posibles o imposibles, probables o improbables.

Un futuro deseable, posible y probable parte de la consideración no despectiva de que somos un país pequeño, como dijimos, ya que a mayor extensión territorial mayor vulnerabilidad y en términos de eficiencia nacional, pareciera que se hace más complicado tender a su alcance. Otra cosa es que ni sus dimensiones físicas ni sus características nos proyectan como potencia mundial, falsa aspiración que engañosamente pregonan los propagandistas del gobierno. En lugar de creernos una suerte de Japón o Alemania, sugerimos ser más modestos y vernos en el espejo de Bélgica, Holanda e incluso Islandia, potenciando esa influencia en su organización institucional, su capacidad intelectual, científica y tecnológica, por la utilización racional de sus recursos y por la natural apertura de su gente, acostumbrada al mestizaje y la integración, y proclive a desarrollar amistades en todas las áreas de las vinculaciones internacionales.

Para acceder a esos objetivos hay que ser capaces de aprovechar los recursos internos y externos, y estructurar «…un sistema interno sobre bases de progreso social efectivo, así como generar para los ciudadanos un promedio de felicidad y de bienestar colectivo que es, en definitiva, la única medida aceptable y racional para examinar el equilibrio y la eficiencia de la sociedad» (Escobar Salom, 1985:17. Desde el punto de vista exclusivamente económico, las terminologías intermedias funcionarían armónicamente dentro de cierto límite dimensional. Claro que intervienen, entre otros, las «competencias distintivas» sectoriales dentro de cada país, que son las que, en definitiva, le permitirán desarrollar ventajas competitivas según lo demostró Michel Porter, autor de varios best seller en el campo de la administración estratégica. En cierto momento parecía que para ser exitoso a nivel mundial y emerger del subdesarrollo era condición necesaria disponer de un gran mercado; era la época de las economías de escala. Si le hubieran prestado atención a esto, los países escandinavos mantendrían a sus respectivas poblaciones en un elemental nivel de bienestar, nada comparable al que disfrutan hoy, uno de los más elevados del mundo. Es posible que la idea del 'punto medio' de los filósofos de la antigüedad (*in medium consistit virtus* en versión latina) fuera su base de inspiración. Demostraron –y no son los únicos– que un pequeño país tiene distintas opciones, tanto en el ámbito político y económico como en el intelectual y tecnológico. Eso sí, otra condición necesaria es que esté sostenido sobre el pilar de un capital humano y una sociedad abierta y libre, lo que incluye un Estado transparente.

Para mayor abundamiento, un Estado transparente es aquel que divulga los resultados tendentes a la mejora progresiva y sostenida de la producción de bienes y servicios públicos para la sociedad. El esfuerzo que se requiere se extiende tanto al sector público como a los medios de comunicación y a los distintos estamentos de la sociedad civil organizada, en el sentido de colocar la transparencia como un valor democrático altamente pertinente, desde el más alto nivel de la pirámide hasta el pueblo llano, lo que exige una mayor conciencia ciudadana y un más eficaz protagonismo. Las empresas y otras instituciones privadas tienen que convencerse de que, en la medida que contribuyan a incorporar la transparencia como uno de sus valores organizacionales y éticos, mejorarán su toma de decisiones y construirán un muro de contención a la corrupción.

En varios países la sostenibilidad de las políticas de transparencia no se logró porque, entre otras razones, la presión de los ciudadanos ante casos de malversación de fondos públicos fue perdiendo intensidad, no porque mejoró la transparencia, sino debido a que la gente se fue acostumbrando y los políticos fueron reduciendo la cuantía de los recursos y aumentando las formas de vencerla.

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), ilustra lo comentado en el párrafo anterior, resumiendo con evidencias empíricas de países en desarrollo las

políticas aplicadas y sus resultados[4]. Por otra parte, este informe reitera algunos factores comunes presentes en una gran variedad de políticas externas de transparencia. Entre ellas, el reconocimiento de que no todos los actores o usuarios de la información poseen los mismos incentivos, necesidades y capacidades para acceder y utilizarla, y el que, si bien el contenido es importante, también lo son los asuntos asociados a la frecuencia y los vehículos a través de los cuales se divulga la información.

Otro punto que destaca el informe del BID *in comento*, y que es común en los estudios sobre la transparencia, es el referido a la poca credibilidad que los ciudadanos conceden a los intentos de los poderes públicos, cada uno en su ámbito, por mejorar la calidad de los servicios, argumentando, no sin razón, que los partidos y los políticos se comportan en forma diametralmente opuesta cuando están en el gobierno y cuando son oposición. Es más, potencian su desconfianza trayendo a colación situaciones en las que un determinado poder actúa de acuerdo a directrices que emanan de una persona o de un grupito erigido en una suerte de «notables» del partido, haciendo caso omiso a la base política o circuito electoral al que representan. Finalmente, es de señalada importancia subrayar que en dicho informe se reconoce que los países latinoamericanos valoran la transparencia focalizada como una plataforma única para poner en práctica mecanismos de retroalimentación y aprendizaje, sobre todo en el marco de la gestión pública.

El ciudadano que se espera formar para que evolucione hacia los roles antes comentados, que no excluyen otros de significativa relevancia como lo serían la producción y la defensa nacional, tiene que emerger de la educación y los valores de estabilidad y permanencia que la sociedad acepta y define, acicateados por la motivación. Ello tendría que modificar un patrón tradicional en muchos países en desarrollo como Venezuela, según el cual muy pocos son los factores que impulsan a la población marginal urbana hacia tareas intermedias y rurales, porque ha operado el «efecto demostración»: en las grandes concentraciones urbanas encuentran al menos un hospital, si bien deficientemente dotado, en contraste con el lugar de origen donde no hay ninguno; otro tanto se pudiera decir de las oportunidades de percibir un salario o acceder a la educación.

Aquí quisiéramos hacer una acotación referida a Venezuela en los términos siguientes: en los años de la llamada por algunos «democracia representativa» y concretamente entre 1959 y finales del siglo XX, es innegable que existió una dinámica social que hizo posible que personas con ascendientes muy humildes o marginales pudieran redimirse y aprovechar las oportunidades brindadas por la educación básica hasta la superior, gracias a la proliferación de instituciones educativas públicas y privadas, y a unas políticas que, con

[4] Ver específicamente los Cuadros 1.6, 1.7 y 1.8 en las páginas 25 a la 32.

sus más y con sus menos, mostraron resultados netos positivos. Por ello, los marginados no siempre eran los mismos. El que logró salir airoso estudiando, con seguridad que ayudó a otros familiares a superarse y estimuló –a veces casi obligó– a sus hijos a realizar un esfuerzo similar al suyo. Esa dinámica ha dado muestra de haberse detenido a causa de un conjunto complejo de situaciones, donde el aspecto económico está jugando un papel determinante porque está influyendo en todo lo demás.

Por qué fracasan los países

Instituciones económicas extractivas e inclusivas

Daron Acemoglu y James Robinson (2012) aportan una comparación acerca de lo que esperan de la vida los adolescentes del Norte y del Sur de Corea.[5]

Los primeros crecen en la pobreza, sin iniciativa empresarial ni creatividad. Sin una educación que les prepare para el trabajo cualificado; su tránsito por la escuela está marcado por la atosigante propaganda política en apoyo al régimen dinástico comunista: existen pocos libros y ninguna computadora. El servicio militar es obligatorio. Los ciudadanos así formados saben que no podrán ser propietarios, ni crear una empresa, ni ser más prósperos; no tendrán acceso a los mercados para comprar los productos que necesitan y desean. Menos aún tienen alguna idea del tipo de derechos humanos que les concierne.

Los adolescentes de Corea del Sur reciben una buena educación y tienen incentivos que los animan a esforzarse y a destacar en la profesión elegida. Esta nación –más reducida en extensión, pero que dobla al Norte en población– ha adoptado el sistema de economía de mercado y de propiedad privada como pilares fundamentales. Los adolescentes del Sur saben que, si tienen éxito como emprendedores o trabajadores, en algún momento dispondrán de los ahorros que su esfuerzo les ha proporcionado y, en general, mejorar su nivel de vida.

Los autores aportan otros casos de similar contraste a los descritos con anterioridad, lo que les lleva a afirmar que el éxito económico de los países difiere debido a tres factores principales: a) las diferencias entre sus instituciones; b) las reglas que influyen en cómo funciona la economía, y c) los incentivos que motivan a las personas. Para ellos, las instituciones económicas de Corea del Sur, en virtud de su condición de libertad empresarial, contractual, movilización de las personas y de libre cambio, reúnen los requisitos para

[5] Para una mayor comprensión de los planteamientos de Acemoglu y Robinson les remitimos al libro «Por qué fracasan los países» del que hemos tomado el título de esta sección o, en su defecto, pueden acceder al n° 94, enero-abril, 2017, de esta misma revista, *Cuadernos del Cendes*, págs. 145-160, donde encontrarán una reseña del libro en referencia, cuya autoría corresponde al suscrito y de la cual hemos tomado y editado esta parte.

ser consideradas «instituciones económicas inclusivas»; en los Estados Unidos de América (EUA) ocurre otro tanto. Añaden que, para ser inclusivas, las instituciones económicas deben fomentar dicha actividad y promover el aumento progresivo y sostenible de la productividad y de la prosperidad, dentro de un marco en el cual el derecho a la propiedad privada es crucial, así como el que la mayoría de los ciudadanos pueda disfrutar de todas estas prerrogativas. En el caso contrario están los habitantes de Corea del Norte, por lo que el modelo encuadra en la categoría de «instituciones económicas extractivas». Aportan otros ejemplos como el de Barbados y el de la América Latina colonial con instituciones como la encomienda, la mita y el repartimiento, y una definición: «Son instituciones económicas extractivas aquellas que poseen propiedades opuestas a las instituciones inclusivas. Son extractivas porque tienen como objetivo capturar rentas y riquezas de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto» (Acemoglu y Robinson, 2012:98). Por ello, las instituciones económicas inclusivas actúan como motores de prosperidad. Los autores suministran casos en los que muchas instituciones económicas no cumplen estos objetivos.

Instituciones políticas extractivas e inclusivas

Las instituciones económicas están indefectiblemente determinadas por el sistema político y este viene dado por la sociedad en los países democráticos; en otros, como en los sujetos a la ideología comunista o nazi, son impuestas por una élite. Acemoglu y Robinson definen la política y precisan su alcance como

> …el proceso mediante el cual una sociedad elige las reglas que la gobernarán. La política acompaña a las instituciones por la sencilla razón de que, aunque las instituciones económicas pueden ser buenas para la prosperidad económica de un país, algunas personas o grupos, como la élite del Partido Comunista de Corea del Norte o los propietarios de plantaciones de caña de azúcar en la Barbados colonial, estarán mucho mejor estableciendo instituciones que sean extractivas. Cuando hay conflictos sobre las instituciones, lo que suceda dependerá de qué personas o grupos ganen en el juego político: quién puede conseguir más apoyo, obtener recursos adicionales y formar alianzas más efectivas (Acemoglu y Robinson, 2012:102).

Ello quiere decir que el ganador depende de la distribución del poder político en la sociedad, de lo que se infiere que las instituciones políticas son un elemento determinante del resultado de este juego.

Si el reparto del poder es restrictivo o si las instituciones de la sociedad son absolutistas, quienes ejerzan ese poder tenderán a establecer instituciones económicas para

enriquecerse y aumentar su poder a costa de la sociedad. En cambio, las instituciones políticas que reparten el poder en la sociedad y lo limitan, son pluralistas, existiendo una estrecha relación entre estas y las instituciones económicas inclusivas. Pero la clave para comprender por qué Corea del Sur y EUA tienen instituciones económicas inclusivas supone, además, que ambos son Estados poderosos y suficientemente centralizados. Los autores lo contrastan con el caso de Somalia. Al efecto, recurren a Max Weber y su famosa definición de Estado, a saber: «monopolio de la violencia legítima». De seguidas ensayan una definición de instituciones políticas inclusivas: «aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas. Cuando falle alguna de estas condiciones, nos referiremos a ellas como instituciones políticas extractivas» (Acemoglu y Robinson, 2012:103).

¿Por qué no elegir siempre la prosperidad?

A juicio de Acemoglu y Robinson, las instituciones políticas y económicas que son elegidas por la sociedad pueden ser inclusivas y promover el crecimiento económico, o extractivas para obstruirlo. Ello significa que la elección de las instituciones por parte de los ciudadanos, esto es, su política, es crucial para explicar las razones del éxito o el fracaso de los países. A lo largo de la historia, una gran mayoría de naciones han sido, y todavía lo son, capturadas por instituciones extractivas y una minoría ha evolucionado hacia instituciones inclusivas, que conducen hacia la senda del crecimiento y del desarrollo económico. Y aunque luce obvio que todo el mundo, incluso hasta un dictador depredador, debería estar interesado en crear instituciones económicas que apunten a la prosperidad, los autores se apoyan en el caso del Congo y su recorrido inicial como país independiente, con un líder, Mobutu, quien creó un conjunto extraordinariamente extractivo de instituciones económicas; ello les lleva a responder con pesimismo que, por desgracia para los ciudadanos de muchos países, las instituciones económicas que crean incentivos para el progreso económico también pueden redistribuir simultáneamente la renta y el poder, de forma que el dictador depredador y sus subordinados con poder político empeoren su situación.

El problema fundamental es que, obligatoriamente, habrá disputas y conflictos sobre el tipo de instituciones económicas que una sociedad se debe procurar, de donde surgirán ganadores y perdedores. Así ocurrió durante la revolución industrial de Inglaterra, que se centró en una serie de cambios tecnológicos pioneros en los campos de la energía de vapor, el transporte y la producción textil. Muchos se opusieron no por ignorancia sino por todo lo contrario; sin embargo, el proceso continuó y condujo a un incremento significativo de la renta total que, en última instancia, se convirtió en la base de la sociedad industrial moderna. El crecimiento económico y el cambio tecnológico están acompañados de lo que

Joseph A. Schumpeter[6] denominó «destrucción creativa», que sencillamente es sustituir lo viejo por lo nuevo.

La historia europea nos da ejemplos reales de las consecuencias de la destrucción creativa. Entre los perdedores de la industrialización estaban los aristócratas, los artesanos, agrupados en el movimiento de los «luditas» –quienes en términos modernos se podrían asimilar a aquellos que se resisten al cambio tecnológico– y, sobre todo por su poder, los terratenientes y los grupos influyentes; estos últimos suelen oponer resistencia al poder económico y a los motores de la prosperidad. Acemoglu y Robinson opinan que:

> El crecimiento no es solamente un proceso de más y mejores máquinas, y de más y mejores personas con estudios, sino también es un proceso transformador y desestabilizador asociado con una destrucción creativa generalizada. Por lo tanto, el movimiento solamente avanza si no queda bloqueado por los perdedores económicos, que prevén que perderán sus privilegios económicos, y por los perdedores políticos, que temen que erosione su poder político (Acemoglu y Robinson, 2012:119).

La tesis central de los autores del libro *in comento* es que:

> El desarrollo y la prosperidad económica están asociados con las instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que las instituciones extractivas normalmente conducen al estancamiento y la pobreza (…) Cuando el desarrollo llega con instituciones políticas extractivas, pero en lugares en los que las instituciones económicas tienen aspectos inclusivos, como el caso de Corea del Sur, siempre existe el peligro de que las instituciones económicas se vuelvan más extractivas y se detenga el crecimiento (Ídem:119-120).

Sin embargo, ello no significa que las instituciones extractivas no generen crecimiento ni que todas hayan surgido de forma similar. Al respecto, Acemoglu y Robinson aportan dos razones distintas, pero complementarias, por las cuales podría haber desarrollo –si bien por el contexto se deben más bien referir al crecimiento económico– bajo instituciones políticas extractivas: primero, cuando las élites pueden asignar recursos directamente a actividades de alta productividad que controlan personalmente, como en la Unión Soviética y, segundo, cuando se permite el desarrollo de instituciones económicas inclusivas de forma

[6] Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), economista austriaco, que ejerció la docencia en Viena y luego en Harvard, pensaba que el factor fundamental en el cambio económico es el empresario innovador, entendiendo que el ciclo económico resulta perfectamente normal. Se opuso a las teorías de otro gran economista, el británico John Maynard Keynes, sobre todo por las consecuencias del intervencionismo del Estado en la economía. La obra maestra de Schumpeter es su «Historia del Análisis Económico». En sus últimos años se mostró pesimista sobre las posibilidades del capitalismo (fuente: *Diccionario de Economía y Finanzas*, pág. 394).

limitada e incompleta, como la Corea del Sur del general Park y el desarrollo económico de China actual (2012). El problema está en que, si no logran la transición hacia instituciones políticas inclusivas, las posibilidades de que el crecimiento económico conduzca a un desarrollo económico sostenido son muy bajas y menos aún acompañado de una destrucción creativa y de cambio tecnológico.

En el capítulo 4, «Pequeñas diferencias y coyunturas críticas: el peso de la historia», los autores examinan los efectos en el mundo de la peste negra a partir de la segunda mitad del siglo XIV, que se llevó a una gran proporción de la población, considerando que:

> ...es un ejemplo claro de una coyuntura crítica, un gran acontecimiento o una confluencia de factores que trastorna el equilibrio económico o político existente en la sociedad (…) El hecho de comprender cómo la historia y las coyunturas criticas perfilan el camino de las instituciones económicas y políticas, nos permite tener una teoría más completa de los orígenes de las diferencias entre pobreza y prosperidad. Y además, nos permite explicar la situación actual y por qué algunos países hacen la transición a instituciones económicas y políticas inclusivas y otros, no (Ídem:127).

Al concluir este capítulo, Acemoglu y Robinson reiteran que han puesto en evidencia que las teorías basadas en la geografía, la cultura y la ignorancia no explican la situación que vive el mundo actual, mientras que su «teoría institucional» sí lo hace. Precisamente, esta es la tarea que ellos se proponen en los capítulos restantes, mediante el detalle e ilustración de su funcionamiento, lo que abarca desde el origen de la revolución neolítica hasta el desmoronamiento de varias civilizaciones.

A título meramente enunciativo, analizan cómo y por qué se dieron los pasos decisivos hacia instituciones políticas inclusivas durante la Revolución Gloriosa en Inglaterra; cómo determinadas áreas consiguieron transformar sus instituciones en una dirección más inclusiva en Francia y Japón, o qué impidió el establecimiento de instituciones extractivas en EUA y Australia. Finalmente, examinan cómo el fracaso actual de los países está fuertemente influido por sus respectivas historias institucionales y una parte del asesoramiento en materia política suele ser engañoso al partir de hipótesis incorrectas. Pero, «los países todavía pueden controlar coyunturas críticas y romper el molde para reformar sus instituciones y embarcarse en un camino que los conduzca a una mayor prosperidad» (Ídem: 151).

En el capítulo 11, titulado «El círculo virtuoso», que los autores definen como «un proceso potente de retroalimentación positiva que protege a las instituciones políticas y económicas inclusivas frente a los intentos de socavarlas» (Idem:362) aparece una primera referencia a Venezuela, para indicar que, en la década de 1990, el presidente Chávez –al igual que el presidente Fujimori del Perú– apeló a su mandato popular para cerrar un

Congreso, a su entender, poco cooperativo, y proponer y alcanzar aprobar una nueva constitución, la cual reforzaba los poderes del primer mandatario nacional, lo que no hizo Roosevelt, que tenía al Congreso en contra en la ocasión de la Gran Depresión, evitando la confrontación altamente riesgosa con el poder de los círculos virtuosos.

En el capítulo 13, la mención a Venezuela aparece en el contexto siguiente:

> El hecho de que las elecciones no hayan conllevado instituciones políticas y económicas inclusivas es el caso habitual en América Latina (…) En Venezuela, hoy en día, como en Argentina, el gobierno de Hugo Chávez, elegido democráticamente, ataca a sus adversarios, los echa de puestos de trabajo en el sector público, cierra periódicos si no le gustan sus editoriales y expropia bienes. En cualquier caso, Chávez es mucho más poderoso y tiene menos límites que sir Robert Walpole en la Gran Bretaña del siglo XVIII cuando fue incapaz de condenar a John Huntridge bajo la Ley negra. A Huntridge le hubiera ido mucho peor en la Venezuela o la Argentina actuales [se refiere a 2012] (Ídem: 452).

Pero la alusión al régimen chavista sigue y por la significación de lo que Acemoglu y Robinson subrayan, nos tomamos la licencia de insertar una extensa cita textual, a saber:

> La democracia que emerge en América Latina, en principio, es diametralmente opuesta al gobierno de la élite y, en retórica y acción, intenta repartir derechos y oportunidades como mínimo de un segmento de la élite, pero sus raíces están firmemente ancladas en regímenes extractivos en dos sentidos. Primero, las desigualdades persistentes durante regímenes extractivos que hacen que los votantes de nuevas generaciones emergentes voten a favor de políticos que tienen políticas extremas. No se trata de que los argentinos sean ingenuos y piensen que Juan Perón o políticos peronistas más reciente como Menem o los Kirchner son altruistas y defienden sus intereses, o que los venezolanos vean su salvación en Hugo Chávez, sino que muchos argentinos y venezolanos reconocen que todos los demás políticos y partidos durante tanto tiempo no les han dado voz, no han proporcionado los servicios públicos más básicos, como carreteras y educación, ni los han protegido de la explotación por parte de las élites locales. Hoy en día, muchos venezolanos apoyan las políticas que adopta Chávez, aunque vengan acompañadas de corrupción y derroche del mismo modo que muchos argentinos apoyaron las políticas de Perón en los cuarenta y los setenta. Segundo, de nuevo, son las instituciones extractivas subyacentes las que hacen que la política sea tan atractiva y tan parcial a favor de hombres fuertes como Perón y Chávez, en lugar de ser un sistema de partidos efectivo que produzca alternativas deseables desde el punto de vista social. Perón y Chávez y docenas de otros hombres fuertes de América Latina son solamente una faceta más de la ley de hierro de la oligarquía, y como sugiere su nombre, las raíces de esta ley de hierro se encuentran en los regímenes subyacentes controlados por la élite (Ídem: 452-453).

Por último, destacamos que China merece a los autores *in comento* un amplio análisis del que infieren y vaticinan que es poco probable que se traduzca en un desarrollo económico sostenido. En el contexto de su teoría, reconocen que este país ha sido capaz de crecer porque, bajo Deng Xiaoping, se han producido reformas radicales lejos de las instituciones económicas más extractivas y hacia las más inclusivas. Donde no han avanzado ha sido en el cambio de las instituciones políticas, por lo que China es un ejemplo de crecimiento bajo instituciones políticas extractivas. Para verificarlo tendrán que pasar muchos años (tiempo histórico) según Chu En-Lai.

El salto al siglo XXI

Un destacado escritor venezolano, Mariano Picón Salas, dijo una vez que Venezuela entró al siglo XX a partir de 1936. Pudiéramos cambiar los tiempos y afirmar que el país aún no ha entrado en el siglo XXI, sino que ha retrocedido en muchos órdenes al XIX. En todo caso, el salto que se tendrá que dar en algún momento será muy grande y la sociedad tiene que irse preparando. Es ella la que tendrá que asumir las iniciativas, bajo la premisa de que la sociedad democrática no es generalmente paternalista, porque ella misma inyecta desde la comunidad el fluido que ayuda a que las cosas se hagan. Al respecto, vale traer a colación el caso de los colonos de Nueva Inglaterra, EUA, quienes «…por sus hábitos favorecieron las prácticas de igualitarismo y los fundamentos de una acción social que se nutre de la comunidad y no del Estado, y que surge de la periferia al centro» (Escobar Salom, 1986:19).

No le tememos al comunitarismo entendido como espacio e instrumento de muchas actividades que pueden llevarse a cabo en la comunidad: de producción, consumo y servicios, de participación política y de inserción del ciudadano en la localidad, en la región y en la nación. La capacidad de innovación también tiene su asiento allí, junto al voluntarismo, aplicado a las áreas que la comunidad genuina y espontáneamente se proponga desafiar. El compromiso mutuo,[7] esto es, la solidaridad entre los integrantes de la comunidad basada en relaciones justas y equitativas que permitan la realización recíproca, es un valor susceptible de ser ampliamente desarrollado a fin de potenciar el peso de la acción comunal. Entendido así, el ciudadano no queda inserto en la comunidad sino dentro de una sociedad libre, abierta, transparente, es decir, democrática. Esta solo tiene un método para superarse: más democracia. Esto significa que es necesario oponerse a los intentos de confiscación de la Nación por el Estado e internalizar en la psiquis de cada ciudadano que la dignidad, la integridad, la libertad y su seguridad no son posibles sino dentro de la comunidad

[7] Con sus valores instrumentales, a saber: respeto, respaldo, seguridad, meritocracia, lealtad y dedicación. Extracto de las Guías de Estudio de la asignatura «Planificación Estratégica», dictada por el Prof. Rodrigo A. Peraza D. en la Escuela de Economía de Faces-UCV.

democrática, y que, además, cada quien tiene que ser responsable; el funcionario comunal debe ser rápidamente indoctrinado para que se conciba a sí mismo como un servidor público. En suma, hay que reforzar la valorización del ciudadano frente al Estado y la protección de sus derechos como individuo, lo que impone al país una fundamental tarea pedagógica, porque las personas como tal no están en el centro del sistema político y social.

El síndrome de frustración que aqueja a muchos, especialmente a los jóvenes,[8] no se va a superar buscando alguna referencia lejana en el espacio o en el tiempo para achacarle la suma de culpabilidades de todo lo que por ignorancia, error o prevaricación ha resultado mal. La historia abunda en ejemplos: la Independencia enfatizó su furia en la denuncia del Imperio Español; lo siguió el imperialismo norteamericano y la dependencia, teoría esta última que sirvió de panacea para exculparnos y excusarnos ante la avasallante presencia de fuerzas extra-nacionales, dominantes, sofisticadas y agresivas.

El venezolano que desee entrar en el sigo XXI tiene que disponerse a cambiar radicalmente en su actitud, conducta y motivaciones. El entorno tiene que aportar un medio material favorable. Un ejemplo en este sentido es la relación transporte-comportamiento puesto en evidencia por la forma como los habitantes de Caracas se manifestaron inicialmente ante el transporte subterráneo o Metro y el cambio negativo presente por su deterioro y las fallas frecuentes del servicio. El humor colectivo se ha enrarecido porque el medio físico no coadyuva a su mejor vivir, sino todo lo contrario. Entonces, el primer problema que se deberá afrontar para generar un cambio fundamental hacia el porvenir es conciliar la condición de persona y de ciudadano. Al respecto, todos deben convertirse en factor esencial de la producción, encuadrada en un sistema estable. «Para ello hay que dejar atrás viejos hábitos colectivos como la indolencia, la pasividad y la pereza, e iniciar una cruzada motivadora, esto es, crear el móvil, el incentivo, el impulso, el negocio en el alma de cada ciudadano» (Escobar Salom: 1986: 22).

Como se puede inferir de lo anterior, esta no es una batalla política ni económica, sino la transformación total del modo de ver y de sentir. La educación tiene que mancomunarse con la producción, actuando la capacitación como facilitador. Todo el país tiene que ser motivado a través de los distintos medios de comunicación que se dispongan –deberían ser todos– y así realizar una gran cruzada nacional para cambiar la condición del venezolano. Se trata de una tarea atractiva para la imaginación y retadora para la acción.

El destino histórico de Venezuela no está agotado a pesar de que han habido oportunidades desaprovechadas; no vamos a abordar el análisis de las numerosas causas que

[8] A partir de aquí nos atenemos al significado que Escovar Salom atribuye al vocablo «joven» y su derivado sustantivado «juventud» cuando aclara que no debe entenderse como una fórmula cuantitativa de reparto demográfico, sino como una acometida, una cualidad visceral y espiritual (Escobar Salom, 1986: 44).

los especialistas han ensayado, pero sí entresacaremos una que sobresale, a saber: el común de la gente no ha estado integrada a una visión de largo plazo. Le ocurrió también a Simón Bolívar y pudiéramos incluso afirmar que hasta se formó una contracorriente, que tuvo más fuerza y se aproximó más a la sensibilidad colectiva, hecho que analiza muy bien el comunicador social e historiador venezolano Luis Moreno Gómez en su libro «País Pardo». Todo ocurrió porque no hubo el grado de energía moral que se requiere para una acción que sobrepasara el lindero de la supervivencia inmediata, según Escovar Salom.

Téngase claro que el porvenir se construye sobre lo cotidiano y que el destino histórico es, en mucho, resultado del ánimo colectivo, y se mueve con base en los estímulos y las fuerzas actuantes de acuerdo a las metas básicamente de mediano y largo plazo. «Sin esta perspectiva –sentencia Escobar Salom– no habría proyección en el tiempo».

Quizás con una influencia un tanto nominalista, asentamos la hipótesis de que Venezuela, aun en 2018, está pendiente de entrar en el siglo XXI y, más aún, creemos que la frontera científica y tecnológica nos lo está colocando más lejos. Pero sin soslayar la discusión, muy similar a la que suscitó el cruce del año 2000, trasladaré de seguidas al lector cinco referencias, extraídas del ensayo de Escovar Salom, pero adaptadas a nuestro tiempo, más otras dos de nuestra propia cosecha, a fin de que haga el ejercicio de imaginar si hemos alcanzado o no el punto de intercepción intersecular:

1) El momento en que la Nación haya obtenido y aplicado una política sostenible de autoabastecimiento alimentario.

2) El momento en que la industrialización haya tomado un camino cierto, coherente y sostenible en función de la productividad.

3) El momento en que exista un perfil claro de ocupaciones intermedias y un sector capaz de absorber y manejar las nuevas tecnologías para sus fines específicos y para los sectores que se hayan identificado como promisorios.

4) El momento en que estén funcionando razonablemente bien los servicios públicos básicos (salud, educación, seguridad social y ciudadana, transporte, correos y comunicaciones en general) y cuando el sistema educacional haya definido una estrategia a largo plazo, consensuada y no ideologizada política y partidistamente.

5) El momento en que pueda decirse que existe una motivación histórica para poblar todo el territorio y se comiencen a profundizar las potencialidades nacionales.

6) El momento en que exista un adecuado equilibrio entre las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, petrolera y agropecuaria, que supere el alcanzado hasta 1998, a fin de cortar la caída depresiva de la economía y provocar la emergencia de la recuperación.

7) El momento en que comience el retorno de todo el talento venezolano disperso por el mundo, atraído por una nueva institucionalidad abierta, transparente e inclusiva.

Un recordatorio a los funcionarios del alto gobierno: en 2006, Venezuela fue uno de los países firmantes del «Código Iberoamericano de Buen Gobierno», en el seno del Centro Latinoamericano de Administración (Clad), que tiene su sede precisamente en Caracas. Por favor, búsquenlo, léanlo y cúmplanlo.

Para Venezuela no queremos que el mañana sea la prórroga del hoy, esa masa laxa en la que se depositen todos los aplazamientos y en la que «los días sean como siglos» al decir del escritor venezolano Enrique B. Núñez en su novela «Cubagua». Lo que anhelamos es todo lo contrario, como bien lo sentencia Escovar Salom: «… es construir el mañana desde hoy porque ambos momentos son partes de la misma acción».

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron y **James A. Robinson** (2012). *Por qué fracasan los Países*. Barcelona, Editorial Deusto, Grupo Planeta.

BID (2012). «Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y El Caribe». https://www.iadb.org/es

David, Fraid R. ([1986] 2003). *Conceptos de Administración Estratégica*. México, Pearson Educación.

Escovar Salom, Ramón (1985). *Apertura hacia el Futuro de Venezuela*. Caracas, Cuadernos Lagoven, Serie Siglo XXI.

Peraza D. Rodrigo A. (2017). «Guías de Estudio de la Asignatura Planificación Estratégica». Escuela de Economía, Faces-UCV.

Peraza D. Rodrigo A. (2017) «Por qué fracasan los Países». Reseña bibliográfica. Revista *Cuadernos del Cendes*, n° 94, enero-abril, Caracas.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Modelo de Cultura Organizacional bajo el enfoque sustentable

CARMEN AURORA MATTEO*

pp. 167-181

«El desarrollo
disociado de su contexto humano
y cultural es un crecimiento sin alma»
Unesco, 2007

En este proyecto, realizado en el marco del Área de Desarrollo Económico del Cendes, se concibe la cultura como cuarto pilar del desarrollo sustentable, representando el conjunto de saberes, el capital creativo y la capacidad innovativa que posee cada sociedad. La cultura está fundamentada en valores y la forma en que estos inciden en la concepción colectiva de bienestar y calidad de vida. En el medio organizacional, es la cultura la que posibilita fortalecer el compromiso, la moral y la ética, la productividad de sus integrantes, modelando con ello comportamientos que generen impactos positivos en la sociedad. De allí que se propone un enfoque que busca analizar la relación cultura-desarrollo-sustentabilidad, para la formulación de un modelo de cultura organizacional bajo el enfoque sustentable que favorezca a las organizaciones el tránsito hacia la sustentabilidad. La investigación se orientó desde un enfoque teórico-epistemológico-metodológico de carácter transdisciplinario, que permitió un tratamiento analítico adecuado a la multidimensionalidad y complejidad del objeto de estudio y comprendió el procesamiento interpretativo y hermenéutico de contribuciones teóricas, información documental y de referencias empíricas para formular el modelo de Cultura Sustentable.

Se define la Cultura Sustentable como un conjunto de creencias, valores, normas, prácticas y comportamientos que conceden prioridad al ser humano, la calidad de vida, y la protección de la naturaleza, como ejes centrales de los productos entregados (bienes/servicios) por la organización a la sociedad.

Área problemática, propósito y objetivos del análisis

La temática ambiental como eje transversal en distintas disciplinas científicas ha venido propiciando un salto cualitativo en la reflexión teórica-epistemológica-metodológica para estructurar una nueva visión que gira en torno al concepto de Desarrollo Sustentable.

* Profesora-Investigadora del Área de Desarrollo Económico del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.
Correo-e: auroramatteo@gmail.com

Una noción de equilibrio entre los aspectos económico, ambiental y social, que facilita la transición a una nueva forma de vida que exige un cambio valorativo de los fines del desarrollo, el redimensionamiento de los esquemas de satisfacción de las necesidades del ser humano y la consideración y resguardo de todas las formas de vida del planeta. A partir del Informe Nuestro Futuro Común (1987) –conocido también como informe Brundtland– de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, se formalizó el concepto de Desarrollo Sustentable, como aquel que permite «...satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades». Con esta definición, asumida en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992), se ha venido discutiendo en las distintas conferencias y cumbres de la Organización de Naciones Unidas, Cumbre de la Tierra Johannesburgo (2002), Cumbre de Río+20 (Brasil 2012), y Agenda 2030 en New York en septiembre 2015, que incluye los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) 2015-2030 y que hacen énfasis en las preocupaciones ambientales y el crecimiento económico.

La visión de desarrollo sustentable (DS) plantea nuevos desafíos, tanto para las sociedades como para las organizaciones. Lograr hacer el mejor uso posible del patrimonio natural es condición importante para alcanzar las exigencias que impone el nuevo desarrollo. Para la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (Cmmad) todos los pueblos de las sociedades necesitan ser capaces de identificar y de evaluar su patrimonio según sus propios criterios y según los usos que quieran hacer de él. Esto implica una nueva forma de administrar los recursos humanos, tecnológicos, materiales, culturales, entre otros.

Hasta ahora, la relación de la humanidad con el medio natural se ha considerado principalmente en términos biofísicos; sin embargo, en la actualidad, se reconoce cada vez más que las sociedades mismas han creado procedimientos complejos para proteger y administrar sus recursos. ¿Cómo tomar en consideración estos procedimientos arraigados en los valores culturales de manera que el desarrollo sustentable se haga realidad? La respuesta a esta pregunta y de acuerdo con la visión de la Cmmad requiere que se preste mayor atención a las interacciones entre cultura y ambiente. El conjunto de estas consideraciones ha llevado a la Cmmad a recomendar repensar las políticas culturales. Esta ha insistido fuertemente en la necesidad de ampliar el concepto de política cultural para superar el estrecho enfoque que hasta ahora ha prevalecido, sugiriendo un nuevo modo de considerarlo: ¿Cómo pueden los países definir políticas culturales encaminadas a fomentar un pluralismo realmente constructivo en el que la diversidad sea una fuente de creatividad? ¿Cómo convencer a los responsables de tomar decisiones de que apoyar las formas y expresiones nuevas, emergentes y experimentales significa no subvencionar el consumo, sino invertir en el desarrollo humano?

Estas interrogantes hacen necesariamente reflexionar sobre el rol de la organización-empresa en el quehacer del desarrollo y pensar en reformular sus componentes culturales, de modo que arraiguen la necesidad de considerar a la naturaleza como parte del capital con el cual trabajan y para el que trabaja. Ninguna organización será capaz de sobrevivir en un ambiente devastado, de pobreza y desigualdad; no habrá mercado que sustente la actividad empresarial bajo condiciones insustentables de consumo.

El sistema productivo –con la industrialización– ha generado el deterioro ecológico a través de patrones absurdos de producción y consumo de los recursos naturales que representan hoy una carga insostenible para el ambiente y una amenaza para la humanidad. En este contexto, la visión de DS ha permitido introducir un criterio para cuestionar las instituciones y las prácticas vigentes –especialmente de sectores económicos e industriales– en las llamadas sociedades modernas. Según lo refiere Riechmann:

> Hemos creado una lamentable economía de la expansión material continua y una lamentable cultura de la generación constante de apetencias que buscan satisfacción inmediata. Semejantes, economía y cultura (capitalismo y consumismo) resultan extraordinariamente disfuncionales para el medio donde de forma irremediable se desenvuelven: la biosfera (Riechmann, 2013:82).

Para Elizalde (2003) «la idea de sustentabilidad delinea una nueva visión, una nueva comprensión, una nueva cosmología, urgente y necesaria», especialmente para enfrentar los enormes desafíos que impone la realidad actual y los requerimientos para un desarrollo más humano. Considera que el cambio fundamental no está en el plano de la tecnología, ni de la política o de la economía, sino que está orientado en el plano de las creencias, pues son ellas las que determinarán el mundo que habitamos. Por lo tanto, consolidar una visión de desarrollo sustentable es un gran desafío que requiere en primera instancia un cambio paradigmático y un cambio cultural que transite de lo individual a lo colectivo, a las sociedades. Riechmann refiere que:

> … no es la sostenibilidad de los sistemas naturales lo que hay que garantizar: es la sostenibilidad de los hoy muy insostenibles sistemas humanos. No son los ecosistemas los que están dando problemas, sino las sociedades humanas las que están chocando violentamente contra los límites biofísicos del planeta (…) La crisis ecológica no es un problema ecológico: es un problema humano (Riechmann, 2013:79).

La evolución de la sociedad hacia estilos de producción y consumo sustentables implica un cambio en el modelo de civilización hoy dominante, particularmente en lo que se refiere a los patrones culturales de la relación sociedad-naturaleza. La adecuada comprensión de la

crisis supone, pues, el reconocimiento de que esta se refiere «...al agotamiento de un estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente perverso, políticamente injusto, culturalmente alienado y éticamente repulsivo» (Guimarães, 1998). Lo que está en juego es la superación de los paradigmas de la modernidad que han estado definiendo la orientación del proceso de desarrollo.

Una de las mejores formas de redimensionar esta relación hombre-naturaleza, sociedad-ambiente, es actuar sobre el «sistema de creencias». Los valores de una cultura se corresponden a un sistema de creencias socialmente construidas, en las cuales esta opera. Para cambiar comportamientos y valores, será necesario, conjuntamente, cambiar las creencias de la sociedad productivista-consumista que la sustentan, tales como: i) la economía puede crecer indefinidamente dentro de una biosfera finita; ii) los mercados competitivos permiten hacer frente eficientemente a las situaciones de escasez; iii) la tecnología, nos hace omnipotentes. Abandonar estas creencias a nivel social y, muy especialmente, a nivel de sectores industriales y empresariales, contribuiría a avanzar con mayor firmeza hacia la sustentabilidad.

Sin un cambio cultural que vaya desde el hombre mismo hasta formas superiores de organización, no se puede lograr que el desarrollo sea diferente de lo que ha sido hasta ahora. Frente a los tropiezos de «este desarrollo», la actitud básica ha consistido en transformar el medio en lugar de cambiar al hombre (Gligo, 2001). Desde la perspectiva de crecimiento, esta actitud nace de una cultura tecnocrática y economicista que necesariamente debe ser superada para encauzarse hacia otro tipo de desarrollo. Lograr un cambio cultural profundo que permita revertir la creciente insustentabilidad de la modalidad de desarrollo prevaleciente en el mundo, hace necesario considerar un cambio valorativo en los que los fines del desarrollo se identifiquen con las necesidades fundamentales del ser humano. Y eso no es otra cosa que intervenir en la cultura, las creencias y valores, buscando concientizar la importancia de la naturaleza –y sus especies de vida– para la preservación del planeta.

Si entendemos la cultura en su forma más básica como el «conjunto de modos de vida y costumbres de una época o grupo social», esta comprende ya no solo el quehacer de los pueblos sino el cómo estos se han dado forma en la relación con su entorno. Para Granell (1997), la cultura de un grupo resulta de la interacción compleja de sus valores, creencias, actitudes y conductas. Cuando esa interacción se mantiene en equilibrio –desde el nosotros individual al sujeto colectivo– se refuerza el sentido de pertenencia del grupo. Para esto es necesario que disminuyan las «diferencias» entre los sujetos y aumenten las semejanzas. Estas consideraciones son para Vargas (2005), «el proceso cultural de la sociedad», donde los agentes sociales poseen valoraciones culturales inspiradas en una praxis original, anclada en la cultura tradicional, pero esa praxis no es estática, se pueden generar nuevas pautas que respondan a situaciones, condiciones y problemas, para cambiarlos.

La cultura es aquel espacio social donde se generan la identidad y la significación. Ambas son inseparables; dan a los seres humanos su orientación cognoscitiva, afectiva y ética. Para Elizalde, «La pérdida de significación da como resultado un cúmulo de comportamientos aberrantes y destructivos. El descubrimiento de la significación da como resultado creatividad, compasión y productividad mayores» (Elizalde,2006:27). Comprender que existe un conjunto de ideas fundamentales que caracterizan y guían los comportamientos –de individuos, colectividad, época, movimiento cultural, organizaciones– juega un papel fundamental en la creación, gestión y renovación de las organizaciones.

En el campo de la gestión organizacional, el propósito y la visión institucional son aspectos que conforman la ideología que «aglutina a la entidad» (Mintzberg, 1989). La cultura, en un alto nivel de abstracción se caracteriza porque condiciona el comportamiento de la gente en la organización, haciendo racional muchas de las actitudes que los une, condicionando en esa misma medida su modo de pensar, sentir y actuar; condicionando también al entorno en el que la organización se desenvuelve, a través de sus mensajes y sus ofrecimientos (bienes y servicios).

El análisis cultural de las organizaciones en interacción con su entorno relaciona las respuestas culturales que ésta desarrolla frente a las presiones institucionales (North, 1993). Estas presiones, determinan cambios en la cultura organizacional tanto en sus aspectos corporativos como de construcción simbólica entre sus miembros. El estudio de las propiedades simbólicas de la estructura, desarrollo del consenso y la legitimación en un ambiente institucionalizado, proporcionan elementos que explican la supervivencia organizacional.

Ante un entorno cambiante, complejo y con alta incertidumbre, la cultura organizacional debe concebirse como una variable dinámica, porque influye de manera decisiva en el proceso de toma de decisiones, así como en su forma de conceptuar, definir, analizar y avanzar hacia estados de crecimiento y desarrollo. En este orden, Hofstede (1983) insiste en que las dimensiones culturales no son más que un marco de trabajo para evaluar una cultura concreta y, de este modo, orientar mejor las decisiones. En general, el cambio cultural e ideológico de las organizaciones se basa en su capacidad para adaptarse a los cambios ambientales (Anderson *et al*, 1994; Reger *et al*, 1994) –en Dehter (2004)– e involucra conductas innovadoras y el consecuente aprendizaje enfocado a reformar las prácticas de dirección.

La renovación organizacional y el aprendizaje se refuerzan mutuamente (Dixon, 1994); en estos términos, la ideología organizacional involucra a los procesos de aprendizaje sobre cómo re-crearla y la comprensión (dominio) sobre cómo las creencias afectan a la capacidad del directivo para renovarse y avanzar. En este contexto y según Matteo

(2014), para avanzar hacia una sociedad sustentable, lo que hay que poner en marcha es un cambio de modelo: otra forma de producir, consumir, trabajar; y es desde el ámbito de la organización-empresa que se puede lograr este cambio.

Datos demoscópicos demuestran una conciencia ecológica creciente –aunque esté divorciada de la conducta–, con medidas gradualistas que prometen una mejora incremental en algún aspecto ambiental (Riechmann, 2013); sin embargo, la realidad ¿cuál realidad? evidencia que son escasos los avances en las prácticas para la conservación del ambiente y acciones para lograr una mayor equidad social; lo que realmente se requiere son cambios paradigmáticos, rupturas en los esquemas de pensar, que permitan reorientar las formas de producir, trabajar y de consumir de otra manera. Ninguna suma de cambios en los hábitos individuales de consumo puede sustituir a las transformaciones estructurales (en las instituciones políticas, en los sistemas de crédito, en la economía productiva) que son urgentemente necesarias.

Koffi Annan, en el preámbulo de la reunión de Johannesburgo en 2002, planteó:

> La cooperación entre gobiernos, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y todos los ciudadanos involucrados representa el agente más creativo del cambio. Juntos necesitamos construir una nueva ética de gestión global (…) Los líderes empresariales deben comprender y reconocer las tendencias emergentes en el mundo de los negocios del presente milenio. Un tema clave es el desarrollo sustentable que busca generar una actividad económica rentable, ambientalmente benigna, más justa socialmente y más segura.

Avanzar hacia la sustentabilidad remite necesariamente no solo a considerar la solución a los problemas ambientales, sino a reconstruir tejidos sociales y culturales –donde la organización es actor clave–, que revaloricen y tomen en consideración el capital natural como uno de los grandes valores para el futuro. De allí que se consideró desde el contexto de la gerencia organizacional, la posibilidad de realizar un análisis para formular un modelo de cultura organizacional bajo el enfoque sustentable, como una alternativa para hacer viable el tránsito hacia la sustentabilidad, incorporando en la reflexión teórica de la gerencia nuevos elementos de discusión, al detectarse tendencias y corrientes de pensamiento vigentes sobre ecología, capital social y desarrollo sustentable. Desde esta perspectiva, ¿bajo qué premisas, componentes y elementos debe estructurarse un modelo de cultura sustentable como una nueva visión de gerencia organizacional que viabilice el tránsito a la sustentabilidad? La Cmmad ha referido la hasta ahora casi siempre ignorada integración entre cultura, desarrollo y formas de organización política; en este contexto, se enfatizó como aspecto medular del análisis ¿qué lineamientos promueve el desarrollo sustentable, que estimule surgimiento de culturas organizacionales diferentes?

El análisis y la acción de indagación abarcó como objetivos: i) Analizar la relación entre Cultura-Desarrollo-Sustentabilidad para la precisión de principios y lineamientos del enfoque de sustentabilidad en el ámbito organizacional; ii) Determinar los componentes y elementos de la Cultura Organizacional como fundamentos conceptuales, para su integración en el enfoque de sustentabilidad; iii) Relacionar el enfoque de sustentabilidad en el ámbito organizacional con los componentes y elementos de la Cultura Organizacional para la formulación del modelo de Cultura Sustentable en las organizaciones; iv) Definir premisas, componentes y elementos del modelo de Cultura Sustentable en las organizaciones, como una nueva visión de gerencia organizacional en el plano conceptual y práctico, que favorezca el tránsito hacia la sustentabilidad.

Plataforma conceptual, categorías de análisis y abordaje epistemológico-metodológico

El siglo XX ha transformado la totalidad del planeta de un mundo finito de certidumbres en un mundo infinito de cuestionamiento y duda. La propia noción de cultura admite múltiples lecturas y de aquí el interés en iniciar una reflexión que permita considerar las diversas posibilidades de formular nuevas visiones, enfoques y nuevas formas de incorporar la sustentabilidad en la gestión de las organizaciones, y ello necesariamente implica asumir como categorías esenciales para el análisis: la relación cultura-desarrollo; la sustentabilidad, la cultura e ideología organizacional, y la gerencia sustentable; y como bases de la cultura corporativa, valores como la «ética» y la «responsabilidad» con la sociedad.

La inquietud investigativa y las interrogantes que orientaron la acción de indagación, consideró una perspectiva teórico-epistemológica-metodológica, transdisciplinaria, que permitió un tratamiento analítico adecuado a la multidimensionalidad y complejidad del objeto de estudio, en el cual confluyen lo organizacional-gerencial, lo cultural-social-económico y lo relativo a sustentabilidad, que fue necesario atravesar con el instrumental de varias disciplinas. Igualmente, para examinar con rigurosidad al objeto de estudio, se recurrió a los postulados de la fenomenología, al enfoque sistémico e interpretativo y las guías metodológicas de la hermenéutica, que permitió profundizar en la composición de cada uno de sus ejes constitutivos: Cultura–desarrollo-Sustentabilidad; y sus manifestaciones en una realidad dada –la organización, la gerencia– «La integración de más de un nivel epistemológico y la pluralidad metodológica para el desarrollo de conceptos integrales (…) para entender y explicar el mundo real» (Balbino, 2009), en este caso, la formulación de un modelo de cultura organizacional bajo el enfoque de sustentabilidad.

Desde el pensamiento complejo se buscó una aproximación y tratamiento de una realidad que muestra alta diversidad y recursividad en su naturaleza y manifestaciones, lo cual se abstrajo de diversos estudios en la evolución teórica de la ciencia administrativa,

el desarrollo y la ecología. La visión posmoderna contribuyó a comprender la mezcla de racionalidades propias del campo organizacional y gerencial actual, en una transición característica de los viejos y nuevos modos de actuar, que han introducido análisis recientes. Sirvió para completar la búsqueda el tener el marco general de las contribuciones teóricas sobre cultura, desarrollo, cultura organizacional, gestión por valores, ética, gerencia sustentable, que están vigentes en el pensamiento administrativo y las correspondientes a la sustentabilidad, por el alcance de la investigación propuesta. Específicamente, en la composición interna de cada aspecto, se revisó el estado del arte y la precisión conceptual de las temáticas asociadas al objeto de estudio; para generar aportes que permitan establecer las principales características, variables y elementos que definan, identifiquen y describan un modelo de cultura organizacional bajo el enfoque sustentable.

Dadas las características del análisis, se asumieron las modalidades consecutivas de exploración-descripción-explicación, toda vez que se pretendió explorar e indagar, en el marco de la sustentabilidad, qué aspectos son fundamentales considerar para el modelaje de una cultura organizacional bajo el enfoque sustentable; describir los caracteres, variables y elementos que consolidan el modelo de cultura sustentable en las organizaciones, explicando fundamentalmente las variadas relaciones de ciertos hechos referentes a la influencia que se establece entre la cultura y el desarrollo sustentable. Se siguió un diseño bibliográfico-documental con el uso de técnicas de análisis de contenido, análisis del discurso y análisis crítico de fuentes –orales y escritas– existentes sobre las categorías en estudio. La metódica utilizada para el desarrollo del análisis y desde una perspectiva crítica interpretativa se basó en la combinación de varios métodos, por el sentido de una adecuada aproximación heurística a los hechos, a la realidad social-cultural y a los fenómenos de la cultura organizacional en contextos administrativos-gerenciales; en este sentido, se apeló a la observación, análisis-síntesis, inducción-deducción y a la hermenéutica, como método general de comprensión.

Se escogieron y se trataron varias categorías analíticas para sistematizar los principales componentes del modelo de cultura organizacional bajo el enfoque sustentable: cultura, desarrollo y sustentabilidad, como variables clave, y la cultura organizacional, desde los distintos enfoques y modelos existentes para extraer los principales componentes de esas formulaciones teóricas.

Los hallazgos y resultados se procesaron de acuerdo al sentido proporcionado por el enfoque escogido para el ordenamiento y elaboración conceptual; asimismo se siguió un proceso de definición, descripción y explicación, el cual implicó un «movimiento del pensamiento que va del todo a las partes y de las partes al todo» –circulo hermenéutico– (Dilthey, 1900, 1944:195 en Martínez 2009), de modo que en cada movimiento se aumentase el nivel de comprensión –proceso dialéctico– e integración conceptual, con el fenómeno

observado, sus rasgos recurrentes –que son centrales–, para así sistematizar la relación cultura-desarrollo-sustentabilidad y estructurar el modelo de cultura organizacional bajo el enfoque sustentable.

Resultados del estudio

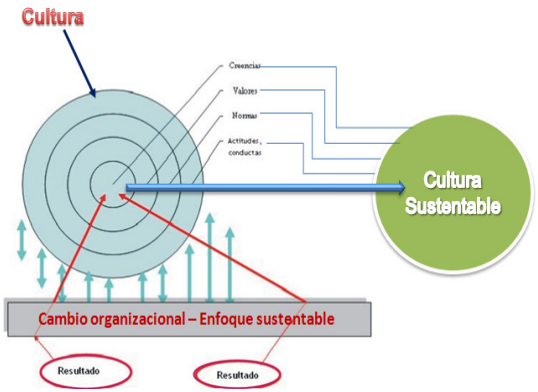
En atención a la naturaleza del problema de investigación, captado y construido, este estudio se propuso contribuir teóricamente a partir de los avances ya existentes sobre cultura organizacional y sustentabilidad, que cumplieron la función de proveer algunas líneas y directrices de referencia para categorizar, analizar e interpretar nuevos hallazgos en la búsqueda de ampliar el campo teórico de la gerencia y lograr una mayor profundidad para la fundamentación de una base epistemológica que sustente constructos teóricos a partir de las visiones, prácticas actuales, y la crítica a las teorías administrativas imperantes.

Se planteó, como premisa fundamental, que la relación entre Cultura-Desarrollo-Sustentabilidad es relevante para viabilizar –desde el contexto organizacional–, el tránsito hacia la sustentabilidad. Organismos internacionales, teóricos del área social, ecológica y organizacional vienen destacando el valor estratégico que tiene la cultura en la economía y su contribución fundamental al desarrollo económico, social y sustentable, refiriendo que los procesos de desarrollo económico y social sustentables, así como la cohesión e inclusión social, solo son posibles cuando son acompañados por políticas públicas, planes y estrategias que toman plenamente en cuenta la dimensión cultural y el reacomodo del sistema de creencias y valores. No es posible, separar la cultura de las actividades económicas y menos aún pensar el desarrollo fuera de la cultura, ya que constituiría un contrasentido. El desarrollo, necesariamente, emerge y se proyecta dentro de un determinado contexto cultural, y en tanto no se reconozca como un proceso anclado en este, no podrá ser aplicado a otros contextos con una alta seguridad de éxito o aprobación.

El viraje del paradigma mecanicista al ecológico se está dando en la ciencia, en los valores y actitudes individuales y colectivas, así como en los patrones de organización social y en nuevas estrategias productivas. Esta nueva racionalidad abre las perspectivas a un proceso económico que rompe con el modelo unificador, hegemónico y homogeneizante del mercado como ley suprema de la economía. En este contexto, la empresa desempeña un papel decisivo a la hora de desarrollar marcos de referencia, políticas e innovación. Esto implica un proceso de transformación, renovación y cambio al interior de las organizaciones, que desmantele el modelo de desarrollo imperante, el cual se sustenta en un sistema de creencias anclado en la ideología del progreso y supone adoptar nuevos enfoques en la cultura que hagan posible «ver» en su apropiada dimensión, el nuevo concepto de desarrollo a escala humana.

Figura 1

La cultura como eje central para viabilizar el tránsito a la sustentabilidad



La cultura no solo se limita a una escala de valores, pues incluye la forma en que estos son desarrollados y expresados. Creatividad, imaginación, vitalidad, innovación, expresión, entre otros, que constituyen el eje de la materialización de la manifestación simbólica y consciente de estos valores, haciendo posible que las personas desplieguen todas sus capacidades y talentos. Estas consideraciones necesariamente toman en cuenta los elementos y las relaciones que deberá tener la nueva cultura organizacional basada en la sustentabilidad.

El paradigma cultural actúa como el epicentro de éxito de los cambios organizacionales (figura 1); al revisar, revalorar y reajustar los elementos culturales de la organización, se podrá avanzar a nuevos estados que la revitalicen y la renueven, en nuestro caso, comenzar a transitar hacia la sustentabilidad.

Es imposible encontrar organizaciones con idénticas culturas. Asumir valores, normas, presunciones homogéneas no implica la identidad de asimilación subjetiva de las crisis (cambios), por lo que los resultados finales u *output* difieren bastante de lo planificado. Entonces, se impone estudiar la significación de los valores compartidos, que permiten, al decir de Berger y Luckman (1984): «... la construcción social de la realidad».

Para incorporar la dimensión del desarrollo sustentable en el ámbito gerencial y, concretamente, como parte de la cultura organizacional (CO), se deberán definir unos códigos culturales que consideren: un actuar racional; la necesidad de resolver problemas en forma integral; tener la capacidad de autodeterminación para tomar decisiones; capacidad de valorar la vida; voluntad y habilidad para organizar y participar proactivamente en la acción social en lugar de pregonar la sumisión a las jerarquías, la actuación pasiva o favorecer el individualismo; y pensar en colectivo, en un marco de justicia y equidad, pues el desarrollo sustentable se encuentra indisolublemente ligado a dos conceptos esenciales: paz y democracia (Matteo, 2014). Por otro lado, hay que reconstruir o bien redimensionar

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

el conjunto de creencias, mitos, valores y prácticas de manera tal que se alineen con los principios orientadores del DS; presupone delinear, cuál será el nuevo piso cultural al que se aspira y favorecer su materialización.

Desde esta perspectiva, la Cultura Sustentable se define como un conjunto de creencias, valores, normas, prácticas y comportamientos que conceden prioridad al ser humano, la calidad de vida y la protección de la naturaleza, como ejes centrales de los productos entregados (bienes/servicios) por la organización a la sociedad. El reconocimiento de cuestiones superiores, como la calidad de vida, el respeto a la naturaleza y la prioridad del ser humano, en esta visión de la cultura sustentable, invitan al desarrollo de valores éticos y morales que son compartidos por todos los miembros de la organización, asimismo, como visión humanista, contempla el ejercicio de la responsabilidad social y la integración de esfuerzos con los grupos de interés.

Para la estructuración del modelo de Cultura Sustentable se partió de analizar, interpretar y sistematizar, la visión de desarrollo sustentable y las contribuciones teóricas sobre cultura organizacional, para determinar las posibilidades de incorporarlas en el cuerpo teórico de conocimiento gerencial.

Figura 2

Principios y directrices de la cultura sustentable

La cultura sustentable en las organizaciones, se configura sobre unos principios y directrices que favorecen la convergencia entre la cultura corporativa, filosofía de gestión y estrategia, para integrar la realidad organizacional con las necesarias transformaciones que demanda el desarrollo sustentable (figura 2). Esta convergencia presupone alinear: la estrategia con buenas prácticas, relaciones con los grupos de interés, integración entre los miembros de gestión, con un enfoque de ecoeficiencia.

Se encontró que el modelo de Denison (1990) es el modelo de CO que más se ajusta a los requerimientos de una gestión sustentable, pues reconoce que las características culturales,

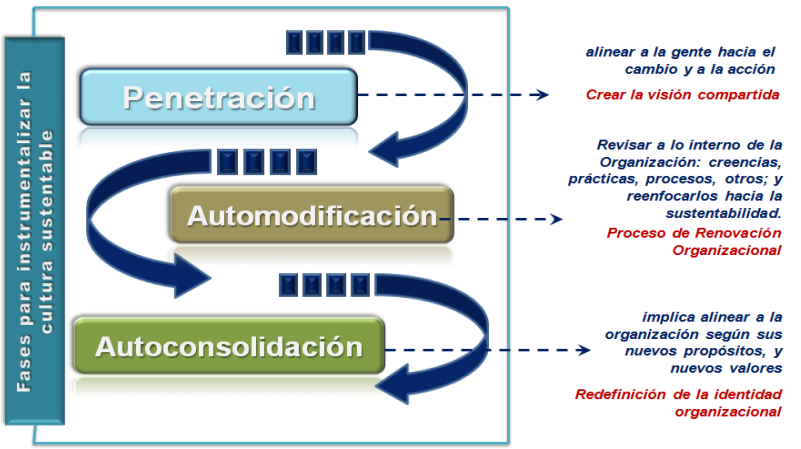
conductas gerenciales y aún las estrategias organizacionales pueden ser enlazadas con un set de creencias y supuestos sobre la organización y su entorno. Considera cuatro dimensiones de la CO: adaptabilidad al entorno, misión de la organización, participación de los miembros de la organización y consistencia de la cultura.

Integrando estas dimensiones con el enfoque sustentable, se procedió a fundamentar el modelo de cultura propuesto: *la adaptabilidad*, que consiste en adoptar un nuevo enfoque de negocios, reorientando la filosofía de gestión en el marco de la sustentabilidad; *la misión*, que plantea procurar nuevas elecciones, en la forma de producir, comunicar y entregar valor a la sociedad; *la participación* que considera transformar el tejido de relaciones, entre la organización y su entorno, creando una visión compartida hacia la sustentabilidad; y *la consistencia*, que pretende consolidar la cultura, con base en la ética, la responsabilidad, la confianza y la cooperación, para coordinar esfuerzos en torno a la visión sustentable.

Para instrumentalizar una cultura sustentable en las organizaciones es recomendable, además, seguir como orientaciones, un proceso que consta de tres fases: penetración, automodificación y autoconsolidación (figura 3), donde la organización es la que ha de determinar su capacidad de cambio.

Figura 3

Fases para instrumentalizar la Cultura Sustentable



Una vez que la organización tenga claro la necesidad de cambio, sus prioridades de sustentabilidad –en atención a las dimensiones económica, social, ambiental– deberá iniciar un proceso alineación cultural a lo interno –redefiniendo y comunicando los nuevos rasgos culturales y atributos de la cultura sustentable– para sensibilizar a los colaboradores y también involucrar a sus grupos de interés externos, de manera de ir difundiendo nuevos

valores, normas y códigos, e ir proyectando al entorno una imagen renovada que se alinea con las nuevas realidades. Amerita la definición de un plan de cascada que vaya desde los altos niveles de gestión (alta gerencia) con el objetivo de socializar las congruencias entre los nuevos atributos culturales y la estrategia de sustentabilidad. Los integrantes de la organización estarán más sensibilizados con los objetivos de sustentabilidad cuando perciban la participación e involucramiento de todos los que hacen vida dentro de ella y además se acompañen de diferentes canales de comunicación formales e informales, actividades de integración, procesos de inducción y formación, entre otros.

Con la intención de hacer seguimiento, o conocer qué tanto se ha internalizado la nueva visión de sustentabilidad o el impacto que los nuevos rasgos culturales de la organización han tenido en la gestión, se hace necesario medir la CO y evaluar la correlación que estas nuevas orientaciones han tenido. El uso de métodos e instrumentos de índole cualitativa y cuantitativa, así como técnicas con base en cuestionarios, entrevistas, observación y herramientas estadístico-matemáticas son las formas más usuales y sugeridas para la recopilación de información de retroalimentación y la toma de decisiones en este ámbito.

El modelo de la cultura sustentable en las organizaciones podrá seguir entonces como etapas: i) Identificar la necesidad de cambio; ii) redefinir la misión y el propósito en el marco de la sustentabilidad; iii) alinear la visión con la cultura corporativa –fases de penetración, automodificación y autoconsolidación-; iv) iniciar un proceso de sensibilización interna y comunicación externa (plan de cascada); v) medir los cambios en la cultura y su correlación en los resultados de la gestión, evaluar aciertos y desaciertos y aplicar los ajustes necesarios. La figura 4 muestra estas etapas.

Figura 4

Etapas para implementar la Cultura Sustentable en las Organizaciones

Desde estos parámetros es posible construir un modelo de cultura sustentable que identifique «lo que es la organización» y como quiere ser en el futuro.

Del análisis realizado, se puede decir, que la cultura puede facilitar el proceso de desarrollo entre las sociedades al proveer nuevas estructuras de organización social, constituye una forma enraizada a la idea de capital social que tiene un impacto positivo en la generación de hábitos públicos que favorecen el impulso de las capacidades innovativas y creativas de los ciudadanos. Estudiosos de la cultura refieren que el mejor antídoto para el aislamiento, la desolación y la fragmentación social es la cultura, por ello, la transformación social debe partir de la propagación y potenciación de valores socialmente compartidos, edificados y comunicados en conjunto. Una fuerza creativa capaz de transformar el futuro.

En el campo organizacional no existe un modelo perfecto de cultura, cada organización la define de acuerdo con sus propósitos, intereses y la visión que desee para el futuro. Sin embargo, las orientaciones de la cultura sustentable plantean una nueva forma de ver y comprender la realidad, nuevos esquemas de valoración del trabajo, del consumo, de las relaciones con el entorno, y nuevas formas de comportamiento y acciones de los integrantes de la organización, y de la organización misma. Una cultura organizacional donde las normas, los hábitos, los símbolos y valores que se practican dentro y fuera de la organización, reflejan un compromiso con una nueva forma de vida.

Referencias bibliográficas

Balbino León, José (2009). *El Ambiente: Paradigma del Nuevo Milenio.* Caracas, Editorial Alfa.

Berger, Peter y **Thomas Luckmann** (1994). *La construcción social de la realidad.* Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Dehter, Mario (2004). «Ideología Emprendedora: impacto de las reglas del pasado en el juego del presente». Disponible en: <http://www.mariodehter.com> [consultado noviembre 2009].

Denison, D. (1990). *Corporate Culture and Organisational Effectiveness*, New York, John Wiley & Sons.

Dixon, N. (1994). *The Organizational Learnin a C ele*. McGraw-Hill.

Elizalde Antonio (2003). «Desarrollo Humano y ética para la sustentabilidad. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente» - Pnuma - Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Versión electrónica disponible en: http://www.ambiente.gov.ar/infotecaea/descargas/elizalde01.pdf [Consultado octubre 2014].

Elizalde, Antonio (2006). «Conceptualización del Sector Solidario» en *Memorias Primer Congreso Nacional de Investigación Sector Solidario,* Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2006. Disponible en: http://base.socioeco.org/docs/conceptualizaci_n_del_sector_solidario.pdf [Consultado, marzo 2018].

Gligo, Nicolo (2001). «La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina». Libros de la Cepal, n° 58.

Granel, Elena *et al.* (1997). *Éxito Gerencial y Cultura. Retos y Oportunidades en Venezuela.* Caracas, Ediciones Iesa.

Guimarães, Roberto P. (1998) «La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo». *Ambiente & Sociedade,* n° 2, 1998 primer semestre, 5-24. Campinas, Brasil.

Hofstede G. (1983). «The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories». *Journal of International Business Studies.*

Matteo, Carmen Aurora (2014). «Enfoque Teórico de Gerencia para la Sustentabilidad a partir de la relación Organización-Sociedad». Trabajo de Tesis Doctoral presentado ante la Universidad Central de Venezuela para optar al grado de Doctora en Gerencia. Caracas, Venezuela

Martínez Miguelez, Miguel (2009). *Ciencia y Arte en la Metodología Cualitativa*. 2a. ed. México, Trillas.

Mintzberg, H. (1989). «Mintzberg on management. Inside our strange world of organizations». New York, The Free Press

North, Douglas (1993). *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

ONU. Comisión del mundo en el ambiente y el desarrollo (WCED) (1987). Informe «Nuestro Futuro Común-Informe de Brundtland (1987)». Oxford, Presión de la Universidad de Oxford.ISBN0-19-282080-X. Disponible en: http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm [Consultado junio 2010].

ONU. Objetivos del Desarrollo Sostenible. Agenda 2015-2030. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85 [Consultado junio, 2016].

Riechmann, Jorge (2013). «Hacia una Cultura de la Sustentabilidad (valores, cambio cultural y ecosocialismo) en el siglo de la gran prueba». Seminario interdisciplinar O(s) sentidos(s) da(s) cultura(s). Consello da cultura galega. Disponible en: http://consellodacultura.gal/mediateca/extras/sentido-JORGE-Riechmann.pdf [Consultado enero 2016].

Vargas Arenas, Irradia (2005). «Visiones del pasado indígena y el proyecto de una Venezuela a futuro». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* [online], mayo 2005, vol.11, n° 2 [consultado 14 Febrero 2010], p.187-210. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200009&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1315-6411 [Consultado enero 2013].

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Presentación del libro «Nuevas Visiones sobre el Desarrollo Referencias sobre Latinoamérica y Venezuela»

Ildis - Cendes,UCV
Caracas, 2018

Auditorio Vásquez Fermín, Apucv-UCV
Caracas, 15 de noviembre de 2018

Por CARLOS MASCAREÑO*

pp. 183-186

A fin de dar a conocer esta relevante publicación académica sobre el tema del desarrollo, el Cendes organizó un foro en el Auditorium de la Apucv, cuyas palabras de apertura presentamos a continuación, las cuales estuvieron a cargo de quien fuese el editor del libro, el Prof. Carlos Mascareño.
El evento contó, además, con la participación de todos los coautores: Rafael Mac-Quhae, Ángel G. Hernández, Arnoldo J. Gabaldón, Magaly Huggins C., Antonio De Lisio, Nelly Arenas, Carlos Aponte Blank y Juan C. Sánchez M.

El libro que presentamos en versión electrónica es la culminación de un proyecto iniciado hace varios años en el Comité Académico del Doctorado en Estudios del Desarrollo en Cendes. Este espacio institucional ha servido para intercambiar ideas sobre la pertinencia de los contenidos que se imparten y los ajustes que habría que incorporar para estar a tono con los cambios que han transcurrido en el presente siglo. Quiero expresar entonces mi profundo agradecimiento y reconocimiento a las dos personas con quien he compartido en estos años el Comité de Doctorado: las profesoras Consuelo Iranzo y Coromoto Renaud, a quienes aprecio.

El doctorado fue creado en 1980, cuando aún mantenía vigencia la tesis sobre la relación centro-periferia y las teorías sobre la dependencia y el subdesarrollo que dominaron la agenda en Latinoamérica y el Tercer Mundo. La impronta de estos enfoques se podía rastrear en muchos cursos sobre el desarrollo que se impartían en Latinoamérica a lo largo de los 80 y 90. Mientras tanto, en el mundo académico y de las instituciones relacionadas con el desarrollo, surgían nuevas propuestas que terminarían imponiéndose. La más conocida era la de las capacidades y libertad, con centro en la obra de Amartya Sen, a partir

* Doctor en Estudios del Desarollo. Coordinador del Doctorado en Estudios del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.
Correo-e: mascarenq@hotmail.com

de la cual se inició la aplicación del Índice de Desarrollo Humano en 1990; una medida del desarrollo más allá del crecimiento económico. También emergían las ideas sobre el desarrollo sustentable, la dimensión ambiental y el enfoque de género. Por otro lado, se discutían temas gruesos: la integración global de los procesos económicos, financieros y tecnológicos; la obsolescencia del Estado-nación; la tercera ola de las democracias y su relación con el desarrollo; las reformas al Estado de bienestar; los procesos de descentralización y las críticas al patrón energético basado en derivados fósiles.

¿Cómo hacer para introducir los cambios académicos que se necesitaban y que la realidad imponía? Luego de algunos ensayos en varios cursos, surgió la idea, en 2015, de realizar un seminario doctoral basado en los temas antes mencionados. Así, coordinamos con conferencistas especializados en cada uno de ellos y, finalmente, realizamos la actividad entre marzo y junio del año 2017. Se dictaron trece conferencias y se concretaron diez artículos que son los que nutren el libro que hoy se ofrece.

Antes de abordar sus contenidos y referir el trabajo de los autores, es imperativo agradecer a todas las personas e instituciones que hicieron posible llegar hasta este momento.

La Comisión Técnica del Cendes, dirigida por el profesor Carlos Walter, ofreció su respaldo institucional para el proyecto de seminario.

El personal del Cendes nos acompañó durante la realización del seminario doctoral y en la promoción y montaje de este acto. Agradecimiento especial a la profesora Zulay Poggi, quien para aquél momento dirigía la unidad de extensión; a Norma Mendoza, Carolina Armas, José Luis Graterol, Analiette Solórzano, Adelaura Delgado y a Elina Cárdenas, Jefa de la Biblioteca y Centro de Documentación e Información.

Destacamos el compromiso de los 26 estudiantes que mantuvieron su presencia e interés por las discusiones sobre los temas del seminario. Debieron sortear severas limitaciones de movilización y transporte, toda vez que la actividad coincidió con las intensas protestas de 2017.

El Ildis acogió la idea del libro y la hizo suya. Hildebrand Breuer, estudiante de nuestro doctorado, era el Director de Proyectos de esta institución para el momento en que se estaba programando el seminario. Analizando sus contenidos, propuso la idea de que el Ildis copatrocinara un texto que recogiera las conferencias. Dicha iniciativa se concretó con el Representante de la Fundación Ebert, Sr. Michael Lander, cuando apenas llegaba a Venezuela a finales del 2016. Hildebrand se fue a la Embajada de la República de Alemania, por lo que Anais López asumió la Dirección de Proyectos. Anais ha cumplido una encomiable labor de coordinación y control para que el libro y el evento de hoy se concretaran. A todos, un sentido reconocimiento, tanto por el respaldo financiero como por su compromiso institucional.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Finalmente, debemos mencionar el apoyo editorial de las siguientes personas: Rosa Celi, Jefa del Departamento de Publicaciones del Cendes; Nora López, correctora de los textos y Margarita Páez Pumar, diseñadora. Ellas forman el equipo que garantizó que el libro estuviera dentro de los tiempos convenientes y con la calidad necesaria.

Sobre los autores y los contenidos

Sabemos lo difícil que resulta preparar conferencias y escribir artículos con rigurosidad académica en los tiempos que corren en nuestro país. Por esa razón, debo agradecer y ofrecer un reconocimiento a los coautores, por su permanente ánimo y compromiso.

El libro tiene un subtítulo: referencias a Latinoamérica y Venezuela. Efectivamente, cada documento ha incorporado una relación entre la teoría que ha abordado y las ideas que se han manejado en la región y en nuestro país.

Lo iniciamos con un trabajo de mi autoría denominado «Cartografía de las teorías del desarrollo», el cual procura orientar sobre la trayectoria de las ideas sobre el tema, desde los primeros trazos de la relación entre crecimiento y desarrollo en la postguerra, hasta la profusa producción de conceptos sobre las capacidades, la sustentabilidad, el ambiente, el género y, más recientemente, la teoría de los sistemas complejos.

El siguiente artículo pertenece a Rafael MacQhuae, cuyo título es «La conexión regional entre el desarrollo y la globalización». Allí nos ofrece una visión sobre cómo ha sido el proceso de integración global de actividades realizadas por personas o empresas en distintas partes del mundo, a través de la conectividad producto de la revolución tecnológica. MacQhuae reflexiona sobre cómo se inserta Latinoamérica y Venezuela en ese contexto.

El tercer artículo es de Ángel Hernández, denominado «Enfoques de la capacidad y libertad como desarrollo. Perspectiva sistémica». El autor, partiendo del enfoque de la capacidad de Amartya Sen, nos propone el uso del paradigma sistémico, así como de novedosos conocimientos provenientes de la biología, la neurociencia, las ciencias del conocimiento, la paleontología y las ciencias económica y política.

Arnoldo José Gabaldón, en cuarto lugar, elaboró el trabajo llamado «La sustentabilidad del desarrollo: expresiones en América Latina y Venezuela». Gabaldón ha dedicado buena parte de sus esfuerzos a la difusión de las ideas sobre la sustentabilidad. En esta ocasión nos ofrece una renovada reflexión acerca de sus dimensiones y los factores de los cuales depende.

El tema de género se impuso en la agenda sobre el desarrollo. Magaly Huggins es la responsable del quinto artículo. En su trabajo, ha trazado la trayectoria de las ideas sobre Género, desde la Comisión sobre el estatus de la mujer de Naciones Unidas en 1946 hasta los recientes aportes sobre la relación entre género y desarrollo, a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum.

Antonio De Lisio escribió el sexto texto. Se denomina «El reto ambiental en el desarrollo latinoamericano y venezolano». Resaltando que las posturas ambientales han venido escalando posiciones en la discusión sobre el desarrollo desde hace, al menos, cinco décadas, el autor ofrece un amplio tratamiento sobre los retos ambientales del desarrollo en América Latina, el Caribe y Venezuela.

Seguidamente, el séptimo artículo trata el tema de la democracia y el desarrollo y se titula «Democracia y desarrollo: no siempre de la mano» de Nelly Arenas. Allí se nos advierte que la relación entre ambas dimensiones no viene dada; por el contrario, son procesos en permanente tensión. Con este telón de fondo, el documento examina el caso de América Latina a partir de la Matriz Estado-céntrica formulada hace varias décadas.

Carlos Aponte realizó el octavo trabajo, con el nombre de «El Estado de Bienestar, ¿alternativa del desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?». Si bien el Estado de Bienestar se ha asumido como un modelo deseable para la configuración de la institucionalidad estatal asociada al desarrollo, Aponte advierte sobre la necesidad de repensar este modelo para indagar hasta dónde ofrece opciones viables para el desarrollo de Latinoamérica y de Venezuela.

Luego, el noveno trabajo, elaborado por quien escribe, se denomina «Teorías del desarrollo territorial: postulados y prácticas. Alusión a América Latina y Venezuela». Su pretensión es ofrecer una discusión sobre las principales fuentes teóricas que marcaron las primeras ideas sobre el desarrollo territorial en los años cuarenta, hasta llegar a la discusión de hoy relacionada con la descentralización política, el desarrollo local y el desarrollo económico local.

Finalmente, el décimo artículo pertenece a Juan Carlos Sánchez y lleva por título «La transición energética y su incidencia en Venezuela». Para el autor, la transición energética es la transformación radical del esquema actual de oferta y demanda de energía a escala mundial, a partir de lo cual las fuentes renovables y el aumento de la eficiencia energética, desplazarán del mercado a los combustibles fósiles. Se discute entonces, por evidentes razones, la relevancia de esta transición para Venezuela.

Este libro está dirigido, en primer lugar, a los estudiantes, investigadores y profesores que lidian con la idea del desarrollo en su quehacer académico, pero también, y no menos importante, a los formuladores de políticas y decisores públicos, privados y de la sociedad civil que enfrentan la creciente complejidad del sistema social. Nuestro objetivo ha sido ordenar las ideas que sobre el desarrollo se han desplegado desde mediados del siglo XX y como se han entretejido con distintas vertientes, a veces coincidentes y la más de las veces en relación de conflicto, hasta llegar a este momento del siglo XXI. Hoy podemos afirmar que no hay una teoría sobre el desarrollo. Existen, sí, múltiples visiones complejas en un entorno global de alta incertidumbre y de final abierto.

Esperamos que los contenidos sean de utilidad. De nuevo gracias al Ildis. El trabajo entre instituciones es provechoso cuando hay confluencia de propósitos y compromiso de quienes participan en los proyectos. Y a todos ustedes por su amable presencia.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

The Welfare State Revisited [El Estado de Bienestar revisado]

José Antonio Ocampo Joseph E. Stiglitz, eds.

Columbia University Press, New York, 2018

Por THAIS MAINGON*

pp. 187-191

Este sugestivo libro editado por José Ocampo, codirector del Banco Central de Colombia, presidente del Comité de Política del Desarrollo de las Naciones Unidas y profesor de la Universidad de Columbia, y Joseph Stiglitz, premio Nobel de Ciencias Económicas 2001 y profesor de la Universidad de Columbia, reúne las inspiradoras contribuciones de varios expertos en el estudio del Estado del Bienestar y la política social, como Nora Lustig, Isabel Ortiz y Ana Sojo, conocidas por sus investigaciones y aportes sobre la protección social, la desigualdad y la pobreza en América Latina. La lectura de este libro es esencial para todos aquellos académicos que investigan sobre el bienestar social.

Así como en los años 80 el desempeño del Estado de Bienestar (EB) fue atacado, ahora, 30 años después y bajo otro contexto y otras circunstancias, el EB vuelve a sufrir ataques. Los argumentos principales de estos giran alrededor de la idea de que las políticas derivadas del EB atenúan los incentivos y crean dependencia. Algunos de los críticos del EB han declarado que el modelo social europeo ya no existe (p.xi). Los autores ubican el inicio de estos ataques en el año 2008 y afirman que ahora, más que nunca, los ciudadanos necesitan de una protección social fuerte, ya que es la mejor herramienta para combatir la desigualdad y mejorar el rendimiento económico general.

El EB del siglo XXI es diferente al del siglo XIX y al del siglo XX, cuando se extendió por casi todos los países europeos. Este libro trata dos temas interrelacionados que conforman los principales retos reflexivos sobre ese tipo de Estado. El primero es dar algunas

* 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

ideas y sugerencias para emprender la ardua tarea de rediseñar el EB para que sea más consistente y coherente con su papel en el sistema económico y social; y el segundo es la formulación de propuestas para facilitar la difusión del EB en todo el mundo, especialmente en los países en vías del desarrollo, de ingresos bajos y medios.

«El Estado de Bienestar revisado» aborda los principales debates sobre el bienestar, considerando los éxitos alcanzados, conjuntamente, por las políticas universales y las focalizadas; las respuestas a las fallas del mercado; la integración del bienestar al desarrollo económico y también analiza cómo han venido cambiado los EB alrededor del mundo desde que se dio el giro neoliberal. En los distintos capítulos se pueden encontrar prescripciones o normativas para delinear un rediseño del EB que esté en condiciones de responder a las nuevas demandas generadas por los cambios demográficos, las funciones de las familias, los mercados laborales, las tecnologías, los desafíos del envejecimiento de las sociedades y las restricciones fiscales, entre otros aspectos. Las investigaciones realizadas en décadas recientes han proporcionado luces acerca de las nuevas funciones que un EB debería cumplir y cómo rediseñarlo para que sea más eficiente y equitativo.

La idea general de que el EB tiene la responsabilidad de la protección social viene desde el siglo XIX. Fue Von Bismarck quien diseñó el primer programa que les dio seguridad social a los ciudadanos y que tuvo objetivos tanto económicos como sociales. La idea primigenia sostuvo que la seguridad social tiene efectos positivos en el incremento de la productividad lo que evitaría en el futuro realizar reformas mas radicales de este tipo.

El primer desafío de los artículos reunidos en este libro se basa, en primer lugar, en negar el argumento de Mario Draghi, jefe del Banco Central Europeo, quien afirmó en una entrevista, que el EB europeo había desaparecido (p. xi); en segundo lugar, en reforzar la idea de que ahora más que nunca es necesario fortalecer al EB y para ello es necesario trabajar en su rediseño. Varios de los capítulos de este libro analizan las diferentes opciones para fortalecer su desarrollo en sociedades cuyos avances han sido incompletos, como, por ejemplo, en los EEUU y en América Latina o en países en donde es más débil a causa de las políticas de austeridad implementadas por décadas, como es el caso de algunos los países europeos.

El segundo reto viene dado por el aumento de la desigualdad que se viene experimentando desde los años 80, con algunas notables excepciones, en casi todos los países que no la han logrado superar y especialmente en América Latina, que sigue siendo la región mas desigual del mundo. Este reto está por supuesto relacionado con el primero, ya que el EB ha sido históricamente la institución más eficiente para manejar y eventualmente reducir, las inequidades generadas por el funcionamiento de los mercados y que han sido magnificadas por la globalización.

Este libro está organizado en dos grandes partes. En la primera parte, se analizan los temas conceptuales asociados con los dos retos mencionados y en la segunda parte se muestran experiencias específicas de algunas regiones y países que expresan diferencias y semejanzas para la definición de políticas sociales dirigidas al rediseño del EB. Estos análisis incluyen la India, los Estados Unidos y algunos países europeos, escandinavos, de América Latina.

La principal defensa del EB es ética (Stiglitz, capítulo 1) y viene dada por el deseo de alcanzar la justicia social basada en el principio de la solidaridad. Para rediseñar el EB, afirma Stiglitz, lo primero que habría que discutir es sobre la clase de sociedad que se quiere crear y a la que se quiere pertenecer. Ello implica tener en cuenta o preocuparse por aquellos que no pueden cuidarse a si mismos, como los niños y los ancianos, entre otros, que sin la ayuda del Estado podrían enfrentar severas privaciones. Aparte del argumento ético, los autores de este libro argumentan que un EB bien diseñado también mejoraría el desempeño económico. Hacen énfasis en las persistentes fallas del mercado, incluyendo su capacidad para proveer seguridad a los ciudadanos en contra de riesgos mayores, como enfermedades severas, desempleo y vejez. La premisa de la cual parten los autores es aquella que señala que los mercados no son capaces de mitigar y menos aún, cambiar la tendencia hacia la desigualdad. Los mercados tienen imperfecciones por las que, sin la intervención de los gobiernos, la brecha de la inequidad crecería. El tema de la provisión social para la satisfacción de las necesidades individuales en varias etapas de la vida, desde la educación de los niños hasta el retiro de los ancianos, es central en este libro.

Corregir las fallas del mercado es una cuestión de justicia social, pero también tiene que ver con la mejoría del desempeño económico. La ausencia de un sistema de protección social adecuado contribuye al crecimiento de sentimientos proteccionistas que, en los años recientes, se están expandiendo en diferentes partes del mundo. Los resultados de esta práctica acentúan las críticas hacia el EB, crean una cultura de dependencia y van en contra de los incentivos propios del mercado.

Los EB, frente a los cambios sociales, laborales, culturales y económicos que se han producido en el mundo, están llamados a cambiar o rediseñar sus estructuras sociales, lo que implica, entre otras cuestiones, reconocer que algunas de las instituciones sociales, como la familia, ya no están cumpliendo la función que tenían en el pasado. Asimismo, los trabajadores han venido perdiendo poder en las negociaciones laborales. Las transferencias en efectivo y los diferentes esquemas de micro crédito representan innovaciones importantes en los países en desarrollo. El rediseño propuesto en este libro enfatiza que el EB tiene ventajas comparativas en varias áreas frente al mercado. Una de ellas es en el ámbito de la política fiscal. Estos argumentos están articulados con los debates sobre la desigualdad que señalan, con amplias evidencias, que las sociedades mas iguales o menos

desiguales son aquellas que tienen un mejor desempeño económico. Esta relación se confirma en varios de los capítulos de este libro (capítulo 2 de Polaski, capítulo 7 de Andersen y capítulo 10 de Ocampo y Gómez-Arteaga)

En el capítulo 4, Heyman y Sprague proponen cuatro pilares esenciales a considerar en un rediseño del sistema de bienestar, a saber: un desarrollo saludable, oportunidades económicas, fundamentos para la resiliencia y la no discriminación. El primero incluye políticas para infantes y licencias pagas para sus madres por periodo determinados, así como políticas que apoyen la educación de los niños. El segundo pilar tiene que ver con el acceso a trabajos dignos y de calidad como cuestión necesaria para salir de la pobreza; ello también requiere de salarios justos que les permitan a los trabajadores satisfacer sus necesidades. El tercero implica dar apoyo durante las enfermedades, el desempleo y la vejez. El ultimo pilar se superpone con los dos primeros y viene dado por la garantía de un tratamiento social igual a todos sin discriminación por edad, genero, raza, habilidad o discapacidad.

Otro de los debates conceptuales que atraviesa todos los capítulos de este libro es el del universalismo y su función versus la focalización en el diseño de la política social o en áreas especificas de la protección social y de la seguridad social. La visión que impera en este libro se inclina hacia la instrumentación de políticas sociales universales. Un tercer debate, se centra en la discusión sobre la conveniencia de mejorar los ingresos de las familias por la vía del pago directo de los beneficios lo que les permitiría realizar escogencias sobre su futuro.

Los autores discuten otros problemas o temas a incluir en un rediseño del EB, como son: las políticas dirigidas a los niños y a los ancianos, el salario mínimo, el financiamiento y sus efectos redistributivos (ver especialmente el capítulo 5 de Lustig), bajo el argumento de que una política social eficiente mejora la distribución del ingreso y reduce la pobreza. Sin embargo, como asevera Ana Sojo en su capítulo, la estrategia de la universalización de la protección social no puede pensarse exclusivamente en función de un crecimiento de los recursos financieros, sino que debe más bien actuar mediante una arquitectura institucional propia para desarrollar políticas sociales sostenibles: el cambio institucional es una parte crucial del *locus* de la innovación, porque la fragmentación y la segmentación están construidas (incrustadas) dentro de la propias estructuras sociales de los sistemas de protección social (p. 259)

Los autores concluyen que, si bien los EB han tenido progresos significativos desde su creación, la región latinoamericana, específicamente, tiene todavía algunos desafíos importantes que enfrentar, como son, entre otros: la expansión de la cobertura limitada y mejorar la calidad de la protección social, y resolver los problemas para el financiamiento de esta,especialmente para los trabajadores informales. Otro de los desafíos es el de mejorar

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

los mecanismos de contribución fiscal para optimizar el bajo impacto redistributivo que tiene la política fiscal, lo que impide que se rompa con las estructuras de fragmentación y segmentación de los sistemas de protección social vigentes. Un tercer desafío es el de hacer esfuerzos por mejorar los mecanismos de regulación.

Reducir las desigualdades requiere, entre otras, la adopción de políticas macroeconómicas que generen trabajo y brinden la posibilidad de expandir los sistemas públicos de bienestar, lograr que la protección social tenga cobertura universal con calidad, abandonar las políticas de austeridad y apoyar otras políticas redistributivas.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Autores

Emilia Ormaechea
Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Ciencias Sociales (Universidad Nacional del Litoral, Argentina). Doctoranda en Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina), con beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Lugar de trabajo: Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-Conicet). Docente de la Universidad Nacional del Litoral en las cátedras: Globalización y Desarrollo y El desarrollo de América Latina en la economía capitalista contemporánea.
Correo-e: eormaechea@fcjs.unl.edu.ar

Víctor Ramiro Fernández
Abogado, Universidad Nacional del Litoral. Magíster en Ciencias Sociales, Flacso Argentina. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Madrid. Estudios posdoctorales en las Universidades de Durham, Reino Unido y British Columbia, Canadá. Investigador independiente del Conicet, Argentina. Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-Conicet). Docente titular en la Universidad Nacional del Litoral de las cátedras Geografía Económica, Teoría Política IV, Teoría del Estado y Globalización y Desarrollo. Profesor invitado en diversas universidades nacionales y extranjeras.
Correo-e: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

Jesús Manuel Vallez
Ingeniero Mecánico (UCV). Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo, mención Planificación Global (Cendes-UCV). Investigador independiente. En 2017 obtuvo la Beca de Movilidad en el postgrado, otorgada por la Red de MacroUniversidades para América Latina y el Caribe, realizando una pasantía de investigación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) bajo supervisión del doctor Juan Kornblihtt (UBA-Ungs-Conicet). Durante la elaboración de su trabajo de grado de maestría fue supervisado por el doctor Asdrúbal Baptista, siendo acreedor de la mención «Excelente», otorgada por parte del jurado evaluador. Sus intereses de investigación se orientan al análisis cuantitativo de datos en ciencias sociales, con énfasis en el área de desarrollo económico e industrial.
Correo-e: jvallez91@gmail.com

Carlos Miguel Rodrigues de Caires
Politólogo (Universidad Central de Venezuela). Magister en Planificación del Desarrollo (Cendes-Universidad Central de Venezuela) y en Políticas Públicas, Flacso-Ecuador. Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y miembro del Grupo de Investigación en Políticas Comparadas, Flacso-Ecuador. Temas de investigación: instituciones participativas, políticas de transparencia y gobierno abierto, regímenes de *accountability*. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1310-7686
Correo-e: cmrodriguesdefl@flacso.edu.ec

Jesús Alberto Sánchez Azuaje
Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, por la Universidad de Alcalá, España. Magíster en Relaciones Internacionales, mención Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Temas de investigación: política internacional, derechos humanos, política exterior. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6633-6277
Correo-e: jesussanchez.aa@gmail.com

Verónica López
Candidata a Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Msc. en Política y Gestión de la Innovación Tecnológica, Cendes-UCV. Msc. en Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Experimental Politécnica «Antonio José de Sucre», Unexpo. Licenciada en Informática de la Universidad Simón Rodríguez. Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Actualmente es miembro del Consejo de Educación a Distancia de la UCV y Coordinadora de la Maestría de Políticas y Gestión de la Innovación Tecnológica del Cendes-UCV. Auditor certificado ISO 9001-2008. Su trayectoria incluye cargos de responsabilidad en la Electricidad de Caracas, Fondo de Crédito Industrial, Ince, Industrias Básicas e Intermedias, Ministerios, Unexpo y UCV.
Correo-e: lopeznv.01@gmail.com

Zulay Poggi
Doctora en Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Master en Política y Gestión de la Innovación Tecnológica, Cendes-UCV. Licenciada en Educación Biología, Universidad Católica Andrés Bello, UCAB. Profesora-Investigadora del Área de Ciencia, Tecnología e Innovación del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Investigadora invitada del Max Plank Institute de Innovación y Competencia, Munich- Alemania, julio 2017-mayo 2019. Consultora de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca), GIZ con sede en Brasil. Pasantía de investigación OMC y Ompi.
Correo-e: zulay.poggi@gmail.com

Jorge Walter
Doctor en Sociología del Trabajo por la Universidad de Paris III, Sorbonne Nouvelle (1985). Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la Argentina. Director del Centro de Investigaciones por una Cultura de Seguridad de la Universidad de San Andrés, Argentina. Profesor Titular Regular de Sociología de las Organizaciones en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Presidente 2013-2016 de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo y Codirector del Centro de Investigaciones América latina-Europa (Cerale). Sus investigaciones tratan sobre la gestión de los riesgos laborales y tecnológicos y las culturas de seguridad.
Correo-e: walter@udesa.edu.ar

Jean Ruffier
Doctor en Sociología del Trabajo. Director de Investigaciones del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Cnrs) de Francia y Profesor Emérito del IAE Lyon. Director (2000-2014) del Centro franco-chino de investigaciones sobre la industria con sede en la Universidad Sun-Yat-Sen de Cantón y del Instituto Internacional para el Desarrollo de Tecnologías (Inidet) fundado en Buenos Aires en 1989. Se ha especializado en el estudio de la transferencia de tecnologías y la eficiencia productiva en plantas industriales de Francia, varios países de América latina y China, trabajando siempre en equipos multinacionales de investigadores.
Correo-e: jean.ruffier@univ.lyon3.fr

Hernán Manson
Magíster en Gobernanza y Negocios Públicos Internacionales de Luiss Business School (2013). Programa de Graduados de Naciones Unidas en 2005. Licenciado en Administración por la Universidad de San Andrés, Argentina. Oficial Superior de Desarrollo del Sector Competitividad del Centro de Comercio Internacional (Organización Mundial del Comercio-Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), con 12 años de experiencia facilitando la creación de nuevas cadenas de valor basadas en partenariados público-privados y en alianzas multi-actores para un desarrollo sostenible.
Correo-e: hmanson.itc@gmail.com

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.

- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.

- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.

- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@ucv.ve / cupublicaciones@gmail.com.

- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.

- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

  Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

  Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes,* nº 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.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

Standards for authors

All manuscripts sent to *Cuadernos del Cendes* are subjected to a review by the Editorial Committee to guarantee that they meet normal minimum quality requirements of academic journals, and are consistent with *Cuadernos del Cendes* specific subject area. If the Committee opinion is favorable, the document is sent to arbitration by highly reputed experts, under the double-blind system. Authors will be advised of Arbiters suggestions, if any, following the due confidentiality rules.

Scientific articles to be considered for publication by the Editorial Committee of *Revista Cuadernos del Cendes* should meet the following requirements:

- Only unpublished articles that are not simultaneously submitted to another journal will be considered.

- Proposals must include title of the article, name of the author, a condensed résumé, e-mail address, abstracts both in Spanish and English, three key words, and the name of the related research project. Under no circumstances should the length of the abstracts exceed 850 characters.

- Proposed articles will be 20 to 30 pages long, typewritten in 11 font size, 1.5 line spacing and on letter paper size, including footnotes, tables and bibliography.

- Proposals must be emailed to the Cendes Publications Department: cupublicaciones@ucv.ve / cupublicaciones@gmail.com

- When graphics, tables or maps are needed, a black and white version that fits the journals' page-layout must be sent together with the original, indicating the pages and specific places where they are to be inserted.

- Notes should be included as numbered footnotes, separate from bibliographic references.

- Bibliographic references in the text must follow the author-date system, i.e. (Monedero, 2007). When the reference is within quotation marks, the respective page number must follow the year: (Derrida, 2005:128) or in the case of several pages: (Salbuchi, 2005:83-84). All references with their complete data should be listed at the end of the article, in alphabetic order, following the pattern applicable in each case:

  Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela,* Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

  Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agro-alimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, nº 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.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

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.

CUADERNOS DEL CENDES
AÑO 35. N° 99
TERCERA ÉPOCA
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2018
CARACAS-VENEZUELA

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.