

Carlos Mascareño
Editor

Nuevas visiones sobre el desarrollo



CENDES
Centro de Estudios del Desarrollo - Universidad Central de Venezuela



Caracas, 2018

Carlos Mascareño
Editor

NUEVAS VISIONES SOBRE EL DESARROLLO

REFERENCIAS A LATINOAMÉRICA Y VENEZUELA

Autores

Carlos Mascareño • Rafael Mac-Quhae
Ángel Hernández • Arnaldo Gabaldón • Magaly Huggins
Antonio De Lisio • Nelly Arenas • Carlos Aponte
Juan Carlos Sánchez



CENDES
Centro de Estudios del Desarrollo Universidad Central de Venezuela



Caracas, 2018

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes Universidad Central de Venezuela, UCV

El Cendes es un instituto experimental e interdisciplinario de la UCV, fundado en marzo de 1961. El mismo se dedica a la investigación y a la docencia de postgrado en las áreas de planificación y estudios del desarrollo. En sus casi sesenta años de trayectoria, el Instituto ha tenido un papel protagónico en la producción y difusión de conocimientos y en la formulación de propuestas para el cambio social, bien sea para el desarrollo local, nacional o regional. En su labor docente, el Cendes ha formado profesionales con capacidad de liderazgo e incidencia en las distintas áreas de desempeño de la gestión pública, en el ejercicio de la consultoría individual, en organizaciones no gubernamentales o en actividades de la empresa privada.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ildis Fundación Friedrich Ebert (FES)

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) es la oficina nacional de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Venezuela, fundado en 1973.

El Ildis funciona como un *think and do tank*. Sus mecanismos de trabajo son la organización de diálogos (acercar a la gente), la formación de discursos políticos y la asesoría política. Entre sus metas estratégicas se encuentran: fortalecer la relación entre actores políticos, sindicales, académicos y sociales; hacer valer los principios de la socialdemocracia (justicia social, participación ciudadana e igualdad de condiciones).

Es una institución sin fines de lucro, financiada con recursos del Ministerio de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania.

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Ildis – Fundación Friedrich Ebert (FES), 2018

© Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes – Universidad Central de Venezuela, 2018

Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: DC2018001324

ISBN: 978-980-00-2904-6

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales – Ildis

Av. San Juan Bosco con 2da. Transversal, Edf. San Juan, Piso 4, Altamira

Apartado 61712 - Chacao, Caracas 1060-A, Venezuela

Correo-e: infoildis@ildis.org.ve - Web: www.ildis.org.ve

Centro de Estudios del Desarrollo – Cendes, Universidad Central de Venezuela

Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte. Caracas - Venezuela

Correo-e: cupublicaciones@ucv.ve / cupublicaciones@gmail.com - Web: www.cendes-ucv.edu.ve

Apoyo editorial: Rosa Lucía Celi, Jefa del Departamento de Publicaciones, Cendes-UCV

Corrección de textos: Nora López

Diseño, diagramación, carátula: Margarita Páez-Pumar

Imagen de carátula: **Título:** Imprenta francesa de inicios del siglo XVI. **Autor:** Desconocido. **Fuente:** Christian Galantaris: *Biblia Sacra Mazarinea*. Bibliotheca Rara Münster 2004, S. 15 Biblioteca Nacional de Francia. Departamento de manuscritos. París.

Tomada de: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Buchdruck-15-jahrhundert_1.jpg

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

Índice

Presentación	V
Ildis	
Introducción	VII
Cartografía de las teorías del desarrollo	1
<i>Carlos Mascareño</i>	
La conexión regional entre el desarrollo y la globalización	53
<i>Rafael Mac-Quhae</i>	
Enfoques de la capacidad y libertad como desarrollo. Perspectiva sistémica	101
<i>Ángel G. Hernández</i>	
La sustentabilidad del desarrollo: expresiones en América Latina y Venezuela	151
<i>Arnoldo José Gabaldón</i>	
Nuevas visiones sobre el desarrollo: género y desarrollo	177
<i>Magaly Huggins Castañeda</i>	
El reto ambiental en el desarrollo latinoamericano y venezolano	225
<i>Antonio De Liso</i>	
Democracia y desarrollo: no siempre de la mano	287
<i>Nelly Arenas</i>	

ÍNDICE

El Estado de bienestar: ¿alternativa del desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?	331
<i>Carlos Aponte Blank</i>	
Teorías del desarrollo territorial: postulados y prácticas	
Alusión a Latinoamérica y Venezuela	383
<i>Carlos Mascareño</i>	
La transición energética y su incidencia en Venezuela	425
<i>Juan Carlos Sánchez M.</i>	

Presentación

Las múltiples crisis económicas, sociales y ecológicas a nivel global de los últimos años muestran la insostenibilidad de un modelo de desarrollo que pone en el centro el crecimiento económico y nada más. Ese modelo está colapsando en cámara lenta por la resistencia a explorar alternativas de desarrollo que no se funden en la explotación intensiva de recursos finitos, lo que ha causado niveles de contaminación ambiental sin precedentes, así como desplazamientos forzados de poblaciones enteras de sus territorios. Se fundamenta también en un consumo excesivo, una orientación infinita, sin límites hacia el crecimiento económico como indicador estructural del desarrollo.

El desarrollo ha sido tradicionalmente definido como la capacidad de países o regiones para crear riqueza a fin de mantener la prosperidad o bienestar económico y social de sus habitantes, esto es lo que se conoce como *desarrollo económico*. A pesar de los distintos adjetivos con los que se han ido enriqueciendo las teorías del desarrollo (social, humano, sostenible, rural, local, entre otros), las formas y características que este debe tener siguen siendo objeto de disputas en el campo teórico y político. En América Latina, cuyo principal rasgo sigue siendo el de exportador de materias primas hacia los llamados países del “primer mundo”, los debates sobre el desarrollo se centraron durante mucho tiempo en la necesidad de desarrollar una política de industrialización y sustitución de importaciones que conllevaría por sí misma al crecimiento económico de la región, y por extensión al desarrollo.

Cuatro décadas atrás, la teoría de la dependencia supo demostrar bien que el desarrollo de la región latinoamericana dependía de un poco más que la voluntad de las naciones por superar su condición de proveedores de materias primas, planteando así nuevas líneas de discusión sobre las implicaciones del desarrollo, que puesto en contextos y situaciones específicas fueron confluyendo con otras elaboraciones políticas y académicas que han derivado en la incorporación de

otros enfoques, nuevas visiones sobre el mismo, de las cuales, entre otras, trata el libro que presentamos en esta ocasión.

El presente texto reúne diez artículos de investigación, elaborados al calor de un ciclo de seminarios impartidos en el Cendes en alianza con la Fundación Friedrich Ebert en Venezuela sobre “*Teorías del desarrollo, visiones y situación en América Latina*”. Los artículos ofrecen una mirada contemporánea y crítica de los principales temas en cuestión en las teorías sobre el desarrollo. Todos extraordinariamente útiles para revisar la experiencia venezolana y pensar en nuevas vías para una planificación del desarrollo que supere los anhelos incumplidos de la sustitución de importaciones por un lado, así como la comprensión del desarrollo asociado sólo al crecimiento económico.

Los trabajos acá presentados son el resultado de investigaciones de largo aliento, en distintas áreas temáticas vinculadas con el desarrollo (territorio, género, democracia, bienestar), abordadas desde y para América Latina. Para el caso venezolano, representan una oportunidad extraordinaria para recuperar los debates truncados sobre la necesidad de pensar un modelo de desarrollo que supere definitivamente los anclajes rentistas/extractivistas realmente existentes en el modelo de desarrollo implementado en la Venezuela contemporánea.

Queremos aprovechar la oportunidad para agradecer a las y los autores por sus aportes constructivos, y por su disposición a seguir contribuyendo en la generación de conocimiento en torno a estos trascendentales temas.

Para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Venezuela, es un enorme placer presentar junto al Cendes este trabajo que es el resultado de un compromiso indiscutible con la docencia y la investigación asociada a los grandes problemas del desarrollo nacional en un momento en el que el modelo rentista parece aproximarse a su agotamiento definitivo. Esperamos que la presente publicación contribuya a promover amplios y fructíferos debates, así como acciones para el diseño de un modelo de desarrollo para Venezuela, que supere la lógica del crecimiento como único imperativo del bienestar, y aprovechemos la oportunidad para poner en el centro las necesidades sociales colectivas así como el respeto por la naturaleza.

Dr. Michael Langer (Representante)

Anais López Caldera (Coordinadora de Proyectos)

Fundación Friedrich Ebert (FES) en Venezuela /

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Introducción

El libro *Nuevas visiones sobre el desarrollo* es producto del Seminario Teorías del Desarrollo. Visiones y Situación en América Latina, dictado entre marzo y junio del año 2017. Dicho seminario forma parte de la estructura curricular del programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela.

En esta ocasión, la actividad señalada se organizó a partir de conferencias de especialistas en diferentes enfoques sobre el desarrollo, con el ánimo de ofrecer a los estudiantes una visión variada y actualizada de la discusión que se ha suscitado en este campo durante las últimas tres décadas. Así, el libro contiene artículos de los conferencistas basados en sus disertaciones.

La principal motivación para este tipo de seminario y para la publicación de sus contenidos se relaciona con la imperiosa necesidad de entregar al público interesado en la materia nuevos enfoques que se vienen discutiendo alrededor del desarrollo como disciplina y como teoría, con énfasis en los cambios de paradigmas, y por esa vía indagar acerca de cómo tales cambios se insertan en las ideas que se utilizan en Latinoamérica.

Las teorías sobre el desarrollo que prevalecieron en América Latina hasta hace tres décadas estuvieron inspiradas, por una parte, en la tesis del crecimiento hacia adentro y, por la otra, en la tesis de la dependencia externa de los países, conocida como “la teoría de la dependencia”. Sobre estos pilares se elaboraron densas propuestas de cambio que procuraban la alteración del estatus de subdesarrollo de los países más atrasados.

La dinámica mundial cambió, se ha globalizado, se impuso un nuevo paradigma de desarrollo tecnológico y el planeta se hizo pequeño por las interconexiones en todos los planos de la vida. En ese contexto, la dinámica de Latinoamérica ha sufrido importantes alteraciones. Sin embargo, la manera de explicar el desarrollo y su procura, todavía incorpora ideas poco cónsonas con la

actual realidad mundial. Por ello, es fundamental promover la discusión sobre el tema, con nuevos parámetros y conocimientos académicos.

En esa perspectiva, este libro ofrece diez temas para la discusión, articulados de la siguiente manera. En el primer capítulo, elaborado por Carlos Mascareño, se discute sobre la cartografía de las teorías del desarrollo, necesaria para comprender la evolución de las ideas desde los primeros postulados en la década de los cuarenta y sus transformaciones hasta los momentos. Seguidamente, en el segundo capítulo, preparado por Rafael Mac-Quhae, a propósito del proceso de globalización de las actividades de los sistemas sociales en todos los planos, se abordan los contenidos de ese proceso y su impacto en América Latina. Esto permite observar con mayor claridad la dinámica en la cual se insertan los cambios de las ideas sobre el desarrollo, convertidas en nuevos soportes teóricos.

Una primera vertiente de las ideas sobre el desarrollo distinta a las pre-valetientes entre los años cuarenta-setenta del siglo XX se ofrece en el tercer capítulo, cuyo autor es Ángel Hernández. Está representada por el enfoque de la capacidad y la libertad, tema que tomó fuerza a finales de los años ochenta con las propuestas de Amartya Sen. Paralelamente y, a veces, encontrándose con el anterior, en el cuarto capítulo se discute acerca del enfoque de la sustentabilidad del desarrollo, sus dimensiones y expresiones en América Latina, en un trabajo elaborado por Arnoldo José Gabaldón. Tanto uno como otro enfoque son hoy utilizados ampliamente en las instituciones internacionales que, como las Naciones Unidas, promueven propuestas para el desarrollo de los países.

En el quinto capítulo se plantean las tesis de un enfoque que se ha impuesto con entidad propia en las visiones sobre el desarrollo. Es el de género, abordado por Magaly Huggins. No cabe duda de que desde los años ochenta la idea de género se impuso como factor central en la discusión sobre el desarrollo. Igual situación se puede constatar en cuanto a la relación entre ambiente y desarrollo. La argumentación acerca de la importancia del ambiente puede encontrarse desde los años cuarenta. Sin embargo, es solo en los setenta que irrumpe con fuerza para colocarse en el centro de las preocupaciones sobre el devenir de las sociedades humanas. Este asunto se discute en el capítulo sexto del libro, trabajo preparado por Antonio De Lisio.

En los capítulos séptimo y octavo, el libro contiene dos trabajos provenientes del enfoque sociopolítico y su relación con los asuntos del desarrollo. El primero de ellos, de Nelly Arenas, trabaja la importancia de la democracia y se pregunta si, efectivamente, va de la mano con el desarrollo. Es una discusión que cuando se aborda para América Latina, nos obliga a reflexionar sobre si

la matriz Estado-céntrica que ha privado en la historia de la región ha podido ajustarse a los cambios planetarios, que demandan nuevas formas de Estado y de sus relaciones sociopolíticas. El otro trabajo, de Carlos Aponte, aborda el Estado de bienestar y se pregunta si este modelo mantiene su vigencia como soporte institucional del desarrollo o estamos hablando de una forma de relación Estado-sociedad en vías de extinción.

En el capítulo nueve se discute sobre las teorías del desarrollo territorial y cuáles han sido sus principales prácticas desde la década de los cuarenta del pasado siglo y sus variantes hasta el presente; el mismo pertenece a Carlos Mascareño. El territorio representa un factor transversal en los temas del desarrollo, desde el cual se han formulado políticas y proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida de las sociedades locales. Por último, el capítulo diez, de Juan Carlos Sánchez, se adentra en una discusión en marcha: ¿estamos en medio de una transición energética? Conocer esta dinámica es fundamental, toda vez que las teorías del desarrollo en el siglo XX estuvieron soportadas sobre el modelo energético centrado en los derivados fósiles. Si esta relación se viene alterando, lógicamente los enfoques también se someterán a cambios profundos.

Ninguno de los trabajos presentados ha sido asumido con carácter finalista. El lector podrá entender que se trata de temas gruesos, complejos, que se encuentran en pleno debate y elaboración. El desarrollo continúa siendo esa idea según la cual las sociedades humanas procuran una mayor igualdad, ahora planetaria, en la calidad de vida. Y como esta dinámica no tiene final, tampoco la puede poseer la producción de ideas sobre el tema. Se aspira, entonces, a que el libro sea un aporte a la elaboración de los asuntos tributarios del desarrollo.

Cartografía de las teorías del desarrollo

Carlos Mascareño*

INTRODUCCIÓN

Este documento ofrece una visual general sobre el origen, elaboración y difusión de lo que desde mediados del siglo XX se ha conocido como las teorías del desarrollo. Estas teorías congregan un conjunto variado de posiciones sobre lo que era, es y debe ser el desarrollo de las sociedades contemporáneas, medido el desarrollo dependiendo de la perspectiva de quien lo analiza.

Los primeros trazos de las mismas, entre la postguerra y mediados de la década de los setenta, estuvieron marcados a partir de la relación crecimiento económico-desarrollo. La literatura dominante tuvo como guía la medición de los índices que dieran cuenta de ello, así como la explicación acerca de cómo lograr el desarrollo en aquellas sociedades que aún no habían alcanzado un nivel satisfactorio. Sin embargo, paralelamente fueron surgiendo nuevas miradas más allá del sólo crecimiento, que incorporaban variables como el ambiente, el ser humano, el género, entre las más connotadas. A ello se agrega la producción de conocimientos desde la perspectiva de los sistemas complejos, la cual transcurre con distancia de las antes citadas.

Hoy día existe una amalgama de posturas, tanto en la academia como a través de las instituciones creadas para discernir sobre el desarrollo de las

* Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la UCV. Coordinador del Doctorado en Estudios del Desarrollo del Cendes. PhD en Estudios del Desarrollo (Cendes). Postdoctoral en el Centro de Estudios Latinoamericanos (Universidad de Maryland). Máster en Planificación (Cendes). Ingeniero industrial (Universidad de Carabobo). Consultor y coordinador de proyectos en organismos nacionales e internacionales. Autor de libros y artículos académicos sobre políticas públicas, descentralización, desarrollo territorial, participación y gestión pública.

naciones, bajo un intercambio de conocimientos facilitado por las tecnologías de la información. No es fácil seguirles la pista a estas formulaciones y concluir si, en definitiva, todavía se las puede llamar “teorías”.

Por ello, en este documento hemos optado por ofrecer una cartografía que permita leer las coordenadas de las ideas sobre el tema y su despliegue en los medios académicos e institucionales. En consecuencia, no se entregan consideraciones detalladas, pues no es el objetivo del trabajo. Se espera, por el contrario, contribuir con los lectores para que cuenten con una guía general de las pautas de las teorías del desarrollo y sus principales autores.

El texto es el resultado de la conferencia dictada en el mes de marzo de 2017 en el Seminario Teorías del Desarrollo del programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo del Cendes, Universidad Central de Venezuela.

UBICACIÓN TEMPORAL DE LA IDEA DESARROLLO

Si nos atenemos a una definición amplia de la idea de desarrollo aplicada a las sociedades humanas, tendríamos que aceptar que la misma se refiere al constante cambio, adaptación y progreso de dichas sociedades. Esta adopción amplia del término nos introduce en dos problemas: uno, desde cuándo, entonces, existe ese desarrollo, y dos, qué debe asumirse como progreso de dichas sociedades.

El largo plazo histórico

Para el primero de los problemas, puede ser útil la periodización que expone Harari (2017). Este historiador establece una visión de larga trayectoria para la comprensión de la evolución de los seres humanos, según la cual han existido tres grandes revoluciones que han cambiado el sentido y trayectoria de la humanidad. La primera revolución fue la aparición y dominio del lenguaje ficticio hace unos 70.000 años; sólo a partir de esta creación fue posible que el *Homo sapiens* terminara siendo la especie que dominara el planeta. La segunda revolución fue la aparición y predominio de la agricultura, proceso ocurrido entre 14.000 a 12.000 años; sólo así se inició la estructuración de los asentamientos humanos que se han transfigurado hasta ser las grandes metrópolis de hoy. Y la tercera revolución fue la científica, hace unos 500 años apenas,

momento en el cual el humano, al decir de Harari, admitió su ignorancia y comenzó a formularse dudas e interrogantes sobre cómo transformar el hábitat que nos acoge. La idea de transformar es la que ha impulsado al ser humano hacia la innovación creciente y la producción de conocimientos que nos han conducido a configurar la red planetaria que hoy somos. Esta visión de largo alcance permite asumir que las sociedades humanas –bien en grupos móviles antes de la agricultura o sedentarios luego de ella– han experimentado constantes cambios y procesos de adaptación. ¿Es desarrollo lo experimentado en estos 70.000 años?

En el caso del segundo problema, el del progreso, se trata de una interminable discusión que no arroja acuerdos. Nisbert (1980) presenta una visión de la idea de progreso en Occidente y se remonta a su base griega hace más de veinticinco siglos. Desde ese momento, el progreso ha contribuido a asumir y promover la idea de cambio en la sociedad, aunque concluye con dudas sobre su vigencia, toda vez que Occidente ha dado muestras de decadencia y destrucción en el siglo XX. La perspectiva de Nisbert se inscribe en la de muchos pensadores que asumen la historia con una cierta linealidad que permite observar las sociedades humanas siempre en una dirección de avance hacia mejores estadios, aunque en su caso advierte que “el progreso no siempre ha producido un impulso hacia adelante” (ibíd., 24). Por esta vía no hay salida posible, pues, en consecuencia, cualquier “accidente” de la historia puede entenderse como una desviación; así, entramos en un círculo vicioso en el cual las sociedades siempre estarán mordiendo la cola.

Parece conveniente, en consecuencia, tomar otro camino, probablemente menos trajinado en las ciencias sociales convencionales, pero, a lo mejor, con nuevas visiones que abren la discusión. Nos aproximamos a esta idea de la mano de Wagensberg (1998), físico que se plantea si el concepto de progreso está acabado o debe mirársele de manera distinta.

Para él, la palabra “progreso” prometió mucho, sobre todo luego del evolucionismo de Darwin. Hoy día se pueden establecer dos acuerdos básicos y un desacuerdo. Los acuerdos son: a) que el progreso existe en la materia viva y b) que no es una fuerza motriz que empuja la evolución biológica, sino un efecto. La discordia es que el progreso no debe asumirse como una noción trascendente en la historia de la materia, pues en dicha visión predomina una dosis antropocéntrica, que no es mala en sí misma, por lo cual se la podría etiquetar de “antropocentrismo del bueno”.

Lo que se constata en la trayectoria de la naturaleza es la *independencia* de un ser vivo (o grupos de ellos) respecto al medio que le rodea, para lo cual ese sistema vivo debe garantizar un *permanente intercambio de información* con ese medio. Y para ello es necesario la constante innovación que garantice la independencia, so pena de llegar a un fatal equilibrio en el cual el ser vivo desaparece. Múltiples son los ejemplos: la fotosíntesis generó el oxígeno necesario para la vida; el bipedismo universalizó el movimiento humano; el fuego y la agricultura liberaron al hombre del destino de cazador-recolector y de las amenazas de los otros seres vivos; el dinero logró evadir el infortunio local del trueque y, hoy, la tarjeta de crédito libera al hombre de las cuentas y los viajes al banco (v. Wagensberg, 1998).

Pero para que ello suceda, el ser vivo debe intercambiar información con el medio, para lo cual se necesitan *fuentes de información* que procuren el intercambio y, con ello, eviten la parálisis del sistema. O sea, para progresar, es indispensable una permanente *interacción sistema/entorno*. En esta visión del problema, el sistema vivo progresa si (y solo sí) mejora su percepción y conocimiento de su medio y su capacidad para actuar en consecuencia. Se trata, entonces, de una independencia activa del sistema de su entorno, y no de una independencia trivial. Mientras mayor sea la independencia alcanzada, mayor será el grado de progreso alcanzado.

En la naturaleza es posible constatar la existencia de muchísimas líneas que cambian poco, muchas que son regresivas y algunas –las menos– que son progresivas. En estas excepciones se inscribe la unión de diferentes humanos para crear una nueva identidad colectiva mayor, lo que le confiere al ser vivo ventajas ante el medio que lo rodea. Las sociedades humanas que hoy conocemos, cuya primera agregación estable y sedentaria apareció hace apenas unos 10.000 años, son parte de ese selecto grupo de seres vivos que han adquirido mayores grados de independencia del entorno; es decir, adquirieron un mayor grado de progreso, hasta los actuales momentos.

La polis griega y la creación del Estado son esas raras “Sociedad de sociedades multifamiliares con soberanía sobre sí mismas” (Wagensberg, 1998: 51), que se ubican en el máximo nivel de la historia de la materia: aquella que ha accedido al conocimiento y ha sido capaz de volverse sobre su historia y preguntarse su sentido en el devenir del universo. Allí, por ejemplo, ejercer la política es utilizar una clase privilegiada de conocimiento indispensable para intentar organizar la convivencia humana. Y en el ejercicio de la política, no por casualidad la palabra “progreso” es omnipresente, sobre todo en democracia,

sistema de convivencia en el cual la idea de progreso es inobjetable: todos dicen que hay que lograrlo.

De esta manera, la idea de desarrollo en la perspectiva de la larga visión histórica, y la de progreso o grado de independencia del sistema respecto de su entorno, nos ayudan a ubicar en su justo lugar la aparición y despliegue de lo que, en el mundo contemporáneo, el del siglo XX, se ha conocido como *las teorías del desarrollo*.

Las “recientes” teorías del desarrollo

Utilizamos intencionalmente la palabra “reciente” para ubicar las denominadas “teorías del desarrollo” en un espacio temporal ínfimo, casi puntual, en el “progreso” de la materia viva y que es parte de manera indisoluble de la procura de explicaciones de las sociedades humanas acerca de su devenir, que es de más larga data.

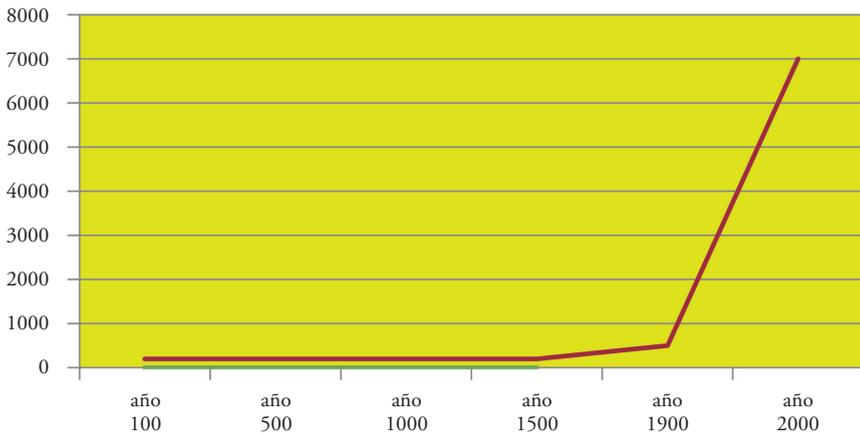
Si somos rigurosos con la idea de “teoría” como un cuerpo coherente y sistemático creado para explicar un fenómeno dado, social o no, las del desarrollo iniciaron la adopción de un perfil como tal apenas a finales de la década de los cuarenta del siglo XX. Ese inicio estuvo ligado a dos fenómenos claves: por un lado, el clima de postguerra, que ofrecía un cambio y mejores formas de vida de las sociedades y, por el otro, el constatable crecimiento de las economías europeas y norteamericana, como parte de la evolución de la revolución científica y tecnológica que habían iniciado las sociedades humanas hacía unos quinientos años¹.

El segundo de los fenómenos puede observarse con mayor claridad con el uso de los índices de crecimiento de la renta per cápita en el largo plazo, estimada por el minucioso trabajo de Angus Madison (en Sachs 2007). El gráfico de la página siguiente muestra cómo dicha renta era cercana a cero desde siempre (es decir, muy baja, de subsistencia) y apenas en el año 1500 comienza un leve ascenso hasta mediados del siglo XX; este período coincide con el despliegue

¹ Si bien los humanos han buscado comprender el universo al menos desde la revolución cognitiva (70.000 años), la revolución científica iniciada hace unos 500 años es, sobre todo, una revolución de la ignorancia basada en: a) la disposición a admitir la ignorancia, b) la centralidad en la observación y las matemáticas y c) la adquisición de nuevos poderes. Los humanos descubrieron, sobre todo, que no sabían las respuestas a los fenómenos que los rodeaban. Por ejemplo, fue apenas en 1674 que el ojo humano vio por vez primera un microorganismo, cuando Leeuwenhoek lo observó a través de su microscopio casero. Para detalles sobre el tema ver Harari 2017: 187-208.

de la revolución científica antes aludida. En algún momento de la historia, precisamente en la era de la segunda postguerra, las sociedades humanas acusan un *desconocido salto* en su nivel promedio de concentración y disponibilidad de riqueza para cada individuo: se inicia en apenas unos 500 \$/persona en 1900 y llega a un codiciado nivel de 7.000 \$/persona en apenas 100 años. Se trató de un “brinco de calidad de vida” único en la historia humana, que trajo consigo un crecimiento inusitado en el confort del ser humano para llevar la vida diaria: medios para trasladarse y comunicarse, ingresos para adquirir alimentos y formas de provisión de servicios.

EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CÁPITA MUNDIAL



Fuente: Adaptación del gráfico de Madison en Sachs, 2007: 61.

Pero como contraparte de aquella emoción de progreso, hubo quienes advirtieron que ese fenómeno no era uniforme en todas las sociedades humanas del planeta. Había grupos humanos relegados y era imperativo buscar una explicación. Esta realidad promovió la investigación a partir de cuyos resultados tomaron cuerpo las visiones sobre las diferencias de los humanos, hasta acoplarse en lo que se ha dado en llamar “las teorías del desarrollo”.

Una advertencia previa. La diferencia entre grupos humanos siempre existió, desde la conformación misma de las sociedades humanas y el asentamiento de las mismas alrededor de aldeas agrícolas. Las diferencias acumuladas al surgir los imperios antiguos eran de tal magnitud que la única manera de sostenerlas era a través de explicaciones divinas: los privilegiados eran privilegiados porque

así lo habían dispuesto los dioses. Esa condición de riqueza y sumisión no se discutía, y se tradujo en formas de esclavitud de las mayorías. Esta condición era así en todas las sociedades conocidas en el planeta: desde los imperios egipcio, mesopotámico y romano o maya, inca y azteca.

Lo novedoso con la elaboración de las teorías del desarrollo fue que las desigualdades comenzaron a tratarse de manera distinta: ya no sólo era un problema entre sectores sociales, sino que el énfasis giró hacia la diferencia entre una categoría reciente en la historia de la humanidad: las naciones. Las mismas fijaron su mirada en las disparidades que emergieron entre “naciones ricas” y “naciones pobres”. De allí surgió la otra cara de la moneda: el subdesarrollo. En consecuencia, el asunto central de las teorías fueron las causas de dicho fenómeno y las medidas a tomar. Así, las teorías del desarrollo ven su origen porque existió el nuevo fenómeno de diferencias de riqueza entre grupos humanos organizados en naciones. Sería necesario teorizar sobre el “crecimiento económico” de las naciones como pivote explicativo de las diferencias en cuestión.

Una advertencia final sobre el origen de las teorías: ¿quiere decir entonces que nunca antes se habló del crecimiento económico? La respuesta es definitivamente no. Adam Smith en el clásico *Riqueza de las naciones*, publicado originalmente en 1776, asoma la necesidad de comprender las causas del ventajoso adelantamiento de algunas naciones en cuanto a sus facultades para producir y cómo se distribuye el producto y la abundancia entre las clases sociales. De igual manera, el economista germano-americano Friedrich List (1789-1846) hablaba sobre la necesidad de un sistema nacional de innovación como base para el crecimiento de las naciones (List en Payne y Phillips, 2012). También merece mención Schumpeter, quien en 1942 popularizó la idea de “proceso de destrucción creativa” (v. Schumpeter, 1983: 118-124) como base del crecimiento económico. Asimismo J.M. Keynes, quien en su obra de 1936 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* propone su modelo para acelerar y recuperar el crecimiento de las naciones luego de la crisis de los treinta.

La idea del crecimiento económico ha estado en las formulaciones para el mejoramiento del desempeño de la economía de las naciones por lo menos desde el siglo XVI, coincidiendo con la revolución científica y el despliegue de la Revolución Industrial². ¿Por qué, entonces, se habló de teorías sobre el desarrollo solo a mediados del siglo XX?

² Comprender el significado de la Revolución Industrial (RI) en la producción de la base material sobre la que hoy sustentamos nuestras vidas es central en la construcción del hilo de las ideas que llevó hasta el

¿Qué condujo a la formulación de estas teorías?

Varias fueron las circunstancias que agruparon las ideas sobre el crecimiento y sus diferencias entre las naciones en un cuerpo que mereciera ser conocido como *teoría*. Una primera fue la secuencia de hechos que experimentó la humanidad desde que se produjo la Gran Depresión económica de los años treinta que llevó al fascismo y al nazismo y a la Segunda Guerra Mundial. La finalización de la misma dio lugar a un largo período de postguerra de evidente crecimiento y estabilidad política en Europa Occidental y Norteamérica, cuando se logró la tasa más alta de innovación y desarrollo tecnológico jamás conocidos y la materialización de las nuevas formas de producción en serie que masificó los bienes y servicios en los países que se industrializaron.

La segunda circunstancia fue la aparición de un número inusitado de naciones y Estados-nación, producto de la descolonización, que no acusaban el bienestar de la anterior región. En Asia se formalizan la India (1947) y Pakistán (1948), así como la secuencia de Ceilán, Birmania, Malasia, Indonesia, Singapur, Laos, Camboya y Vietnam. En África se inició la descolonización con Egipto en 1922, seguida de Marruecos y Túnez en 1956, Guinea en 1958 y Argelia en 1954-1962. Eran nuevas voces políticas que reclamaban su condición de no desarrollados. A ellos se unieron los países latinoamericanos, que eran repúblicas desde principio del siglo XIX, pero con una condición de atraso económico y tecnológico que los mantenía en constante tensión con el “imperialismo del Norte”. Esta realidad fue determinante en la aparición del término “subdesarrollo”.

Una tercera circunstancia era política. Los nuevos Estados mostraron problemas que debían ser tratados como diferencias entre territorios ricos y territorios no ricos, bajo la explicación de que los primeros explotaban a los segundos y que, en buena medida, eran los culpables de su situación. Así, el tratamiento de la diferencia de los “niveles de desarrollo” se convierte en un

momento de las teorías del desarrollo en la postguerra del siglo XX. La RI ha atravesado por cuatro fases: a) 1750-1830: industria textil, hierro y carbón; b) 1850-1900: ferrocarril, acero, barcos a vapor, tecnología agrícola; c) 1900- II Guerra Mundial: automotriz, eléctrica, telefónica, petróleo; d) II Guerra Mundial- actual: aviación, aluminio, electrónica, energía nuclear, computadoras, automatización. Para detalles del tema: Lenski et ál., 1997. Para el momento de la edición antes citada no habían explotado las redes cibernéticas en toda la magnitud que hoy conocemos. Esta es, sin duda, una quinta fase de la RI, la cual ha interconectado al planeta, hasta su último rincón. Inclusive pudiera hablarse de otra revolución, la tecnológica, basada en la nanotecnología y la bioquímica. Para profundizar el tema, es importante el trabajo de Carlota Pérez, 2012.

asunto político: se crea el Movimiento de los Países no Alineados³, se institucionaliza la Cepal⁴ y se acuña el término “tercer mundo”⁵ para agrupar a todos estos países que no eran del “primer mundo” ni de la órbita soviética. Aparecen dos bloques ideológicos: el capitalista y el socialista, con propuestas divergentes sobre el desarrollo de las naciones, ambas basadas en la necesidad del crecimiento económico. Las teorías surgen en medio de un campo de batalla político-ideológico que definió su ruta y sus conflictos. Como lo definen Payne y Phillips (2012), tales teorías eran sobre el desarrollo del tercer mundo. El primer mundo ya había alcanzado el máximo estadio de desarrollo.

Las teorías del desarrollo fueron dominadas por las diferencias del bienestar de las naciones y la disminución de esa brecha, siendo necesario formular políticas y programas que coadyuvaran a la salida del subdesarrollo de las naciones menos aventajadas.

¿PARADIGMAS, CAJA NEGRA O RELATOS?

Las teorías sobre el desarrollo pueden verse como ideas convertidas en paradigmas signados por el campo ideológico desde donde se ubica el observador. Héctor Silva M. (2011) sugiere que el desarrollo se analizó desde las perspectivas del capitalismo o del socialismo por una razón determinante: las formulaciones surgieron cuando el mundo se convirtió en bipolar, con un bloque socialista liderado por la URSS y otro capitalista bajo la égida de Estados Unidos. De ambos bandos se generaron diagnósticos y proposiciones sobre cómo es y debe ser el desarrollo, habiendo pensadores alineados con cada bloque. África se alinea en el Movimiento de los No Alineados, cercano a las ideas del socialismo. Latinoamérica con la idea del subdesarrollo dependiente en la perspectiva marxista de la historia. Desde Europa Occidental y Estados Unidos surgieron las ideas sobre la modernización de los países según los patrones del capitalismo, aunque de allí emergieron también importantes intelectuales que, como Paul Baran y Paul Swezzy, se inscribieron en el terreno del marxismo. Según Silva M., la

³ Creado en 1961 en Belgrado, como un intento de marcar la autonomía de los bloques ideológicos en pugna. El anfitrión fue el mariscal Tito, entonces líder de Yugoslavia.

⁴ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, se creó en 1948, como una comisión asesora para los asuntos de Latinoamérica.

⁵ Término acuñado por el demógrafo francés Alfred Sauvy en 1952.

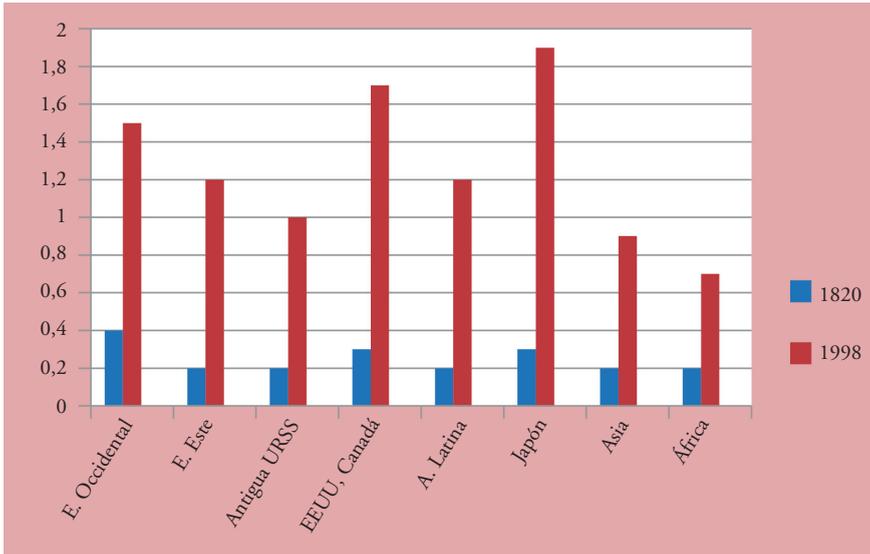
ideologización de las teorías sobre el desarrollo se proyecta hasta nuestros días con nuevos postulados conceptuales.

Las teorías del desarrollo también son relatos sobre cómo las sociedades se han venido transformando en cuanto a su calidad y formas de vida. Los modernizadores construyeron la idea de que las sociedades pasan por etapas hasta alcanzar, bajo ciertas condiciones, un Estado de bienestar. Los marxistas se aferran a la idea de los cambios revolucionarios para que las sociedades alcancen su felicidad en la tierra. En ambos casos se han construido explicaciones que envuelven la dinámica de las sociedades nacionales y, ahora, multinacionales y globales del planeta.

De igual manera, las teorías del desarrollo son una caja negra. Es una suerte de alquimia que incorpora aditamentos para explicar la dinámica de las sociedades y, a partir de allí, derivar políticas y proyectos para el desarrollo de regiones y naciones. En esa dinámica participan planificadores, formuladores de políticas, instituciones globales y regionales, académicos y un sinnúmero de estructuras de pensamiento. Lo que conocemos como teorías del desarrollo son formulaciones originadas por las interacciones de los agentes antes citados. En los años de postguerra, la modernización y el socialismo colmaron la escena de esas formulaciones. Hoy observamos como gobiernos, sociedades nacionales, instituciones globales y sociedad civil buscan medios para que se logren los objetivos del postmilenio, basados en propuestas surgidas de la interacción antes señalada. Esta caja negra posee una dinámica de formulaciones para alcanzar el desarrollo en todas las sociedades del planeta.

En todas las perspectivas se mantiene una idea-fuerza: la divergencia en desarrollo de los países, para lo cual hay que procurar que se logre un cierto “alcance” con una tabla rasa mínima común. Y en esa dinámica convergencia/alcance siempre está de por medio la tasa de crecimiento, a pesar de que muchas nuevas posturas tratan de alejarse de ella. La culpa, entonces, de las diferencias radica en la tasa de crecimiento, que ha sido abiertamente divergente en la historia de los últimos dos siglos. Si vemos el gráfico siguiente, efectivamente Europa Occidental, Japón, EE.UU., Canadá y Oceanía han mantenido una tasa de crecimiento a lo largo de doscientos años superior al resto de las regiones. Una tasa de más del 1,5% en un tiempo prolongado es lo que ha marcado la diferencia y que en el siglo XXI posee vigencia. Como lo explica Sachs (2007), el asunto del desarrollo no parece ser solo de circunstancias en las cuales una determinada región o país pueda experimentar grandes tasas de crecimiento en un momento determinado.

PIB PER CÁPITA POR REGIONES EN 1820 Y 1998



Fuente: Adaptación del gráfico de Madison en Sachs 2007: 63.

Se trata, más bien, de que existan las condiciones para que la economía y la sociedad se mantengan creciendo en largos plazos, siglos quizá, para lo cual la sociedad de que se trate requiere de formas de pensar, instituciones y estructuras que hagan sostenible ese tipo de crecimiento.

En este marco, realicemos un breve paseo por las diferentes visiones que dieron origen a lo que se ha llamado “teorías del desarrollo”, utilizando una cartografía con escala tal que permita una mirada integrada sin los detalles de cada una de ellas.

Crecer, alcanzar y modernizarse para superar la tradición

El interés por el estudio de las diferencias en el bienestar de los países no pertenece solo a las teorías del desarrollo estructuradas a partir de la segunda mitad del siglo XX. Desde Smith y Ricardo en el siglo XVIII se formulaban hipótesis sobre por qué unas sociedades acumulaban más riquezas que otras y existían diferencias entre grupos sociales. Los clásicos observaban las grandes

transformaciones en Europa: una revolución científica que estaba cambiando los procesos agrícolas y la creación de procesos manufactureros desconocidos hasta entonces; el vertiginoso intercambio comercial entre las naciones con las nuevas tecnologías de navegación (Lenski et al., 1997) y la lenta pero sólida configuración de los Estados nacionales, cuya primera muestra fue la República Federal de Estados Unidos de Norteamérica en 1776.

Es Adam Smith quien primero describe con precisión el funcionamiento de los nuevos procesos de producción que agregan factores e incrementan la productividad y elabora las bases de lo que definía como el mayor intercambio entre productores y comerciantes, a medida que se incrementaba la disponibilidad de productos. Se institucionaliza la noción de “mercado”, logrando crear la teoría económica liberal que tanta influencia y dominio ha tenido hasta hoy. Smith no habló explícitamente sobre el desarrollo, pero elaboró las bases sobre las cuales se montaron las teorías del desarrollo en el siglo XX.

No sería completa esta brevísima visión de antecedentes sin una alusión a las ideas de Marx. La razón para este propósito es sencilla, pero de gran ayuda para estructurar una cartografía: si Smith está en la línea de los teóricos liberales del crecimiento, defensores del mercado y del capitalismo, Marx soporta la totalidad de la otra vertiente orientada hacia el “subdesarrollo” y la dependencia de los países periféricos respecto a los países del “centro”. El materialismo histórico de Marx no pretendió ser una elaboración económica, sino sobre todo una visión de la historia y de la evolución y cambio de los procesos de producción y las fuerzas sociales involucradas en ellos. Un asunto clave que lo diferenció de los liberales clásicos fue la idea de que los sistemas políticos y económicos no eran hechos naturales, como lo postulaban los anteriores, sino que existían leyes de la historia que eran el motor de tales cambios (Payne y Phillips, 2012).

Esta diferencia clave en la perspectiva del comportamiento de las sociedades y economía humanas signó el futuro debate sobre el desarrollo, ideologizando, como ya se anotara, las posturas sobre el mismo.

Alcanzar el desarrollo: las visiones antes de las teorías

Las formulaciones sobre el desarrollo temprano antes de la Segunda Guerra Mundial no aparecen en los textos de las teorías del desarrollo. Las referencias a las mismas son extrañas. Tomamos de Payne y Phillips (2012) una clasificación bastante útil para suplir esa ausencia.

Un primer grupo de formulaciones, posteriores a las referidas de los siglos XVII y XVIII, son las catalogadas como “nacionalistas”. En esta perspectiva aparece Hamilton, autor principal de *El Federalista*⁶, quien formuló una profusa defensa de las políticas nacionales para el desarrollo de los Estados Unidos de Norteamérica. Su visión sobre el crecimiento de la industria manufacturera fue correlativa con la defensa de la seguridad de la nación respecto al comercio de otras naciones, sin ser autárquico. Desde su cargo de secretario del Tesoro aupó el desarrollo de su país respecto de los niveles de industrialización que ya habían logrado los países de Europa Occidental.

Las ideas de Hamilton inspiraron a Friedrich List, alemán y uno de los más importantes elaboradores de ideas sobre el desarrollo en el siglo XIX. Defensor de naciones fuertes y equilibradas, propugnó el proteccionismo limitado y temporal para fortalecer a los países más débiles. Sus ideas influenciaron tanto a la Alemania de Bismarck como a experiencias foráneas como la japonesa, la canadiense o la de la India. Se le conoce como el fundador de la Escuela Histórica Alemana de Economía.

El nacionalismo de Hamilton y List en la época del “despegue” de las naciones incidió en las políticas de líderes como Sergei Witte, primer ministro ruso hasta 1903, y Sun-Yat-Sen, primer presidente de la República China. El primero promovió la empresa privada en la Rusia zarista y el segundo impulsó la política proteccionista de la industria asociada a planes de infraestructura. La yunta de teóricos-prácticos y líderes modernizadores hace posible defender la idea de una “teoría nacionalista del alcance del desarrollo” (Payne y Phillips, 2012: 62), como puente entre los clásicos del XVII y los teóricos de postguerra.

Dentro de la misma categoría nacionalista, se encuentran las formulaciones de inspiración comunista de la historia, representadas por las ideas de Pléjanov y Lenin. Este último llegó a afirmar que el desarrollo del capitalismo en Rusia era necesario para los propósitos revolucionarios, como preámbulo del socialismo. Como se sabe, Stalin terminó resolviendo el asunto de la industrialización y el desarrollo de la economía rusa a través del método del liderazgo autoritario y personalista que impuso la planificación centralizada al servicio del Estado, el partido y la revolución. Su objetivo de desarrollo fue alcanzar a los demás países de Europa, que los adelantaban cincuenta o cien años. En este sentido,

⁶ Obra publicada en 1780. Recoge los escritos de Hamilton, Madison y Jay sobre la Convención de Filadelfia y la creación de los EE.UU. Es un texto fundamental para entender la particularidad de la primera república del planeta, a la vez que el primer ensayo defederalismo. Utilizamos la edición de 2001.

se argumenta que el verdadero desarrollo soviético se asocia al establecimiento del estalinismo.

El crecimiento y la modernización de postguerra: la marca de fábrica de las teorías del desarrollo

El binomio Harrod-Domar marca el inicio de un esfuerzo por elaborar formulaciones acerca del crecimiento de la economía a través de la modelística macroeconómica, basadas en la perspectiva del largo plazo. Los autores son pioneros de las teorías del crecimiento de postguerra, junto con John Maynard Keynes.

La tesis de Harrod (británico) y Domar (estadounidense), quienes trabajaron por separado a finales de los años cuarenta, fue la *teoría dinámica del crecimiento económico* basado en la relación entre el empleo, el ingreso y la estabilidad económica. Era un modelo matemático sofisticado, pero de aplicación simple, por lo cual influenció el diseño de políticas nacionales de postguerra. Detalles del modelo, así como sus implicaciones de uso en Latinoamérica, pueden encontrarse en el trabajo de Paz y Rodríguez (1968).

Robert Solow, quien dominó el escenario de los cincuenta, mejoró la formulación de Harrod-Domar al introducir el progreso tecnológico como la nueva variable que verdaderamente promovía el crecimiento. Su trabajo sobre el crecimiento económico publicado en el MIT (1956) es hoy un clásico de las teorías del desarrollo.

Pero faltaba traducir las formulaciones abstractas al campo real de las naciones, sobre todo las rezagadas respecto a Europa y EE.UU. Arthur Lewis, economista de Naciones Unidas, colocó en las manos del vulgo, a través de metáforas, las ideas de cómo los países atrasados podrían concretar la relación entre el ahorro interno y la inversión, a partir de lo cual sería posible su crecimiento (v. Lewis, 1971 [1955]). En la misma línea, pero con argumentos diferentes, sobre todo el del crecimiento desequilibrado, Albert Hirschman planteó que era necesario concentrar la inversión en las áreas económicas con mayor potencial. Este economista alemán-estadounidense, a partir de su práctica de asesor económico en países “atrasados”, elaboró su conocido texto *La estrategia del desarrollo económico* (1958), con el cual influenció importantes planes de desarrollo nacionales.

La modernización fue la resultante natural de la difusión de las abstractas teorías del crecimiento. Si ellas se aplicaban a las economías reales, el desenlace debería ser la modernización, lográndose el crecimiento, progreso y bienestar. En 1960 W.W. Rostow, en su famosa obra *Las etapas del crecimiento económico*, propuso una respuesta histórica, pues era historiador y no economista, para lograr la modernización. Las cinco fases hacia el desarrollo: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue, el despegue, la madurez y el consumo de masas, conformaban la cartografía que facilitaba el paso desde sociedades tradicionales a las modernas. Su simplicidad y practicidad era el medio ideal para abordar las políticas y prácticas de desarrollo en las nacientes naciones de África, Oriente Medio y Asia, así como las tradicionales sociedades de América Latina. La propuesta modernizadora de Rostow llegó a ser la bisagra perdida entre el ideario sobre el desarrollo lanzado por Harry Truman en el discurso inaugural de su segundo mandato en 1949 y el programa “Alianza para el Progreso” del presidente Kennedy en 1961. Rostow fue director de Políticas y Planificación en el Departamento de Estado durante la presidencia de Kennedy.

Las teorías de la modernización fueron el soporte de las políticas para el desarrollo formuladas, sobre todo, desde Estados Unidos, y se desplegaron desde los estudios económicos hacia los análisis politológicos, espaciales, culturales y sociales. Fueron la plataforma construida para la procura de un pacto democrático de postguerra alrededor de la idea de que modernizar era el camino correcto para todas las naciones. En esta perspectiva, y por su profusión y alcance, Hobsbawn acuñó la etiqueta de “Edad de Oro” para la etapa contemporánea (1945-1973) dentro de la cual surgieron y se impusieron las ideas relacionadas con los teóricos y teorías del crecimiento y la modernización (v. Hobsbawn (1998 [1994])). Ciertamente, antes de la II Guerra Mundial no se había conocido una explosión de formulaciones, propuestas y diseño de políticas tan voluminosa y diversa a los efectos de intervenir, explícitamente, en el destino de las sociedades humanas, convertidas en Estados nacionales para este momento de la historia. Si bien los clásicos acompañaron con sus grandes teorías del XVIII y XIX el surgimiento de una nueva era basada en una revolución científica en marcha, no se había materializado una densa red de iniciativas para aplicar las teorías, particularmente las del crecimiento, al acontecer de las naciones. Esta Edad de Oro estuvo acompañada, a su vez, por las ejecutorias de instituciones planetarias que, como las Naciones Unidas, veían luz en la larga marcha de la humanidad.

En ese avasallante paso, las teorías para modernizar pretendieron adquirir la hegemonía del pensamiento consustancial con el dominio político de los aliados occidentales triunfadores. Pero como todo proceso humano, las ideas son contradictorias y siempre aparecen las corrientes que pretenden subvertir aquellas que se nos aparecen como imponentes, aunque su pretensión fuese redentora. Es así como aparecieron las “teorías sobre el subdesarrollo”, escuela de formuladores de ideas que vinieron a imponer un contrapeso. Estas también se inscribieron en la perspectiva de alcanzar el crecimiento y un grado de modernidad satisfactorio para los países distintos a los triunfadores.

América Latina: la época de las teorías sobre el subdesarrollo

Sin duda, Raúl Prebisch fue pionero en la elaboración de un pensamiento sobre el desarrollo de economías distintas a Europa Occidental y Estados Unidos. Se trató de una formulación lanzada desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, institución creada en 1948 como órgano asesor de las Naciones Unidas (Moreno, 1970).

Como sostiene Gurrieri (1982: 13), “no cabe duda de que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la Cepal es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un campo problema —el desarrollo latinoamericano— construido en contraposición al entonces predominante”. Efectivamente, el impacto del documento de Prebisch (1982 [1949]) fue de tal magnitud que fue adjetivado tiempo después por Albert Hirschman (1996 [1968]) como el “manifiesto latinoamericano”.

La idea central de Prebisch fue denominada *teoría centro-periferia* para caracterizar las diferencias existentes entre los países centrales (desarrollados) y los países periféricos (subdesarrollados); estructuralmente se trataba de una relación de desigualdad en la cual en los primeros el progreso técnico resultaba históricamente más acelerado, con lo cual se establecían diferencias económicas y sociales (Arenas, 1984). De aquella relación, en consecuencia, resultaba un deterioro en los términos de intercambios que exigiría un programa que superara la heterogeneidad estructural de los países más atrasados. Este pensamiento de la Cepal, de la mano de Prebisch, fue conocido como el “pensamiento estructuralista” (Briceño et ál., 2013) acerca del subdesarrollo, que marcaría pauta en la elaboración sobre el subdesarrollo.

Poco tiempo después, a mediados de los años cincuenta, la obra de Gunnar Myrdal se daría a conocer como parte de las ideas que se apartaron de la teoría clásica de los equilibrios y que, por el contrario, abogaban por el reconocimiento de limitaciones en la difusión del desarrollo que acrecentaban las diferencias entre los países (v. Myrdal, 1979 [1957]). Su tesis sobre la “causación circular acumulativa” fue formulada en el marco de su experiencia en las Naciones Unidas, como en el caso de Prebisch.

Hasta esos momentos, los postulados para comprender las causas y situación del ya llamado “subdesarrollo en el tercer mundo” se mantenían dentro de las teorías liberales clásicas. Fue con Paul Baran y Paul Swezzy que se da inicio a un esfuerzo por analizar las repercusiones del imperialismo respecto de los intereses de los países periféricos, desde una óptica neomarxista. Se trataba de una crítica a las grandes corporaciones que procuraban, de manera monopólica, apropiarse del excedente económico, quedando los países del tercer mundo al margen de las posibilidades de competir por mejores recursos para su desarrollo. La obra de Baran y Swezzy *El capital monopolista* (1973)⁷ se convirtió en referencia para las corrientes marxistas que ganaban terreno en el pensamiento sobre el subdesarrollo en los años sesenta.

El estructuralismo cepalino y el neomarxismo tuvieron su correlato en la corriente latinoamericana que se conoció como *teoría de la dependencia*. La obra de Osvaldo Sunkel, investigador de la Cepal, ya apuntaba en la dirección de la escuela dependentista. Pero fue el texto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, de Cardoso y Falleto (1969), el que formalizó la existencia de esa corriente. En el mismo aparecía la relación entre las clases dominantes internas y externas como una causal de la condición de subdesarrollo de nuestros países, en la cual se establecía una sujeción bajo la forma de dependencia de las economías y sociedades.

La versión académicamente más acabada de la idea de dependencia se le endosa a Theotonio Dos Santos a partir de su obra *Dependencia y cambio social* (1974 [1970]), donde la definió como una relación en la cual se establece una condición condicionante externa a partir de la cual los países dependientes sólo pueden expandirse como un reflejo de la expansión de los países dominantes. Pero fue una versión más popular, si se quiere de *marketing*, acerca de la dependencia, la que copó la atención de los movimientos de liberación de

⁷ Publicada por primera vez en 1966 en la revista socialista *Monthly Review*, NY.

corte marxista en los países del tercer mundo. Fue la definición acuñada por André Gunder Frank (1967), alemán, quien hizo famosa su frase “desarrollo y subdesarrollo son dos caras de la misma moneda” –derivada de un artículo suyo publicado originalmente en *Monthly Review* en 1966–, la cual fascinó a todo aquel que tenía cuentas pendientes con los países del primer mundo, monopólicos y explotadores desde la óptica neomarxista de Baran y Swezzy.

El ciclo de las teorías del subdesarrollo lo cierra, tiempo más tarde, la *teoría de los sistemas mundiales* (TSM) de Immanuel Wallerstein. Según la misma, la historia mundial era el desarrollo de un único sistema que se iniciaba con la economía mundial europea del siglo XVI y se consolidaba con el dominio de los Estados Unidos en el siglo XX. En esa evolución era posible identificar países centrales, semiperiféricos y periféricos, según fuera su posición de dominación o sumisión en dicho sistema (v. Wallerstein, 2006). Desde la acera de los marxistas, este esquema era simplista, pues dejaba de lado las clases y todo lo reducía al intercambio en el mercado, donde cada quien obtenía sus beneficios. La TSM (formulada en varios volúmenes en 1974, 1980 y 1989) cerraba un ciclo de formulaciones sobre el subdesarrollo, justo cuando su alcance ya era dudoso y surgían, en la otra acera, críticas y avances que abrían nuevos espacios.

La controversia –si es que así se la puede llamar– entre los teóricos del crecimiento y la modernización y los que abogaron por la defensa de los países del tercer mundo y sus reivindicaciones cubrió una época. Entre la postguerra en 1945 y la década de los ochenta, las corrientes señaladas coparon la escena sobre la teorización acerca del desarrollo y las posibles salidas para encauzar a los países del tercer mundo en la senda del progreso. Fueron el piso sobre el cual se desplegaron profusamente políticas y programas de desarrollo desde los diferentes organismos multilaterales que habían adquirido perfil global o regional –Naciones Unidas, Cepal, Banco Mundial, BID–, así como de los centros académicos asociados a esta tarea. Como las teorías del desarrollo terminaron siendo, como ya se señalara, las teorías para el tercer mundo, formaron parte del arsenal intelectual de los movimientos de izquierda que no gobernaban, pero también de los gobiernos que ejercieron el control sobre los programas de desarrollo de los países. Crecimiento, modernización y subdesarrollo amalgamaron numerosas ideas sobre cómo era que podía lograrse el cambio de las sociedades y, con ello, incrementar su bienestar. Este largo tiempo, caracterizado como la Edad de Oro (Hobsbawn 1998), dio paso a un vacío en la materia, sobre todo a la crítica de lo que había sido su inspiración inicial, el keynesianismo.

Venezuela en el discurso sobre el desarrollo

Los primeros espacios académicos en Venezuela donde se discutió sobre las novedosas teorías del desarrollo fueron el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces) de la UCV. El primero de ellos era un centro de investigación y postgrado creado en el año 1961, cuando se expandían los conceptos sobre el desarrollo latinoamericano. Su antecesor había sido la Fundación Getulio Vargas, en Brasil, creada en 1944.

Previo a estos, en el campo de las políticas públicas para impulsar la industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones (ISI) de la Cepal se contaba con el trabajo de equipos del Ministerio de Fomento, específicamente en la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), institución creada en el año 1946 para impulsar la economía y la industrialización del país. Es fundamental destacar que la CVF fue una experiencia pre-Cepal, pionera junto con la Corporación de Fomento de Chile, que sirvió de modelo para esta novedosa organización de desarrollo (Machado de Acedo y Arenas: 1995).

Ambos caminos, el académico y el gubernamental, no necesariamente se encontraron. El del Cendes se orientó, tiempos después, hacia la línea de la teoría de la dependencia, tesis que privó en los teóricos de la academia latinoamericana a partir de los años setenta. Esta vía se entrelazó con la de los investigadores de Faces, desde donde emanaron importantes documentos en la materia. Desde el Cendes, fue notable el trabajo de Frank Bonilla y José Agustín Silva Michelena acerca del cambio político en Venezuela (Bonilla y Silva Michelena, 1967). Posteriormente, Bonilla publica el conocido texto *El fracaso de las élites* (1972), en el cual critica la trayectoria de las elites y sugiere los cambios necesarios.

En Faces destacaba el trabajo de Héctor Silva Michelena y Armando Córdova, cuya obra *Aspectos teóricos del subdesarrollo* (1967) marcó pauta en la construcción de un ideario académico acerca del modelo de desarrollo latinoamericano y su expresión en Venezuela. La idea central era la dependencia de la economía y el desarrollo tecnológico de nuestros países respecto de los países “centro”, para lo cual habría que construir un nuevo proyecto nacional que rompiera con esos lazos y nos brindara una autonomía tal que reivindicara la dinámica social de los países. Otro texto fundamental en esta materia fue el de Domingo F. Maza Zavala, eminente economista que marcó a generaciones

en la UCV y en las instituciones públicas. Su libro *Venezuela: una economía dependiente* (1964) representó una guía para muchos investigadores, así como para la creación de una visión sobre el diseño de políticas públicas. El calificativo “dependiente” marcó los análisis marxistas sobre la economía del país durante largas décadas que se prolongan hasta el siglo XXI.

La relación de Cendes y Faces con los teóricos de la dependencia latinoamericana fue profunda. Muchos de ellos fueron investigadores invitados de dichas instituciones. Se cuentan, entre los principales, a Fernando Henrique Cardoso y Theotonio Dos Santos. Uno de los intelectuales que más cultivó esta relación fue Heinz Sonntag⁸, investigador de origen alemán que se incorporó a la Escuela de Sociología de la UCV en 1969. Sonntag, quien fuera director del Cendes en dos oportunidades, produjo una importante obra ligada a las teorías del desarrollo en la que destacan *Hacia una teoría política del capitalismo periférico* (1977), escrita con Héctor Valecillos, y *Duda, certeza y crisis*, libro en el cual discutió sobre la idea de desarrollo y el dependentismo, así como los retos de las ciencias sociales en Latinoamérica para abordar los cambios en el capitalismo mundial.

Paralelamente, el Estado venezolano, con su naciente democracia, había asumido, como todos los gobiernos de Latinoamérica, las tesis de la Cepal. De allí se adoptó el modelo ISI y la planificación como herramienta para el desarrollo. Esta línea, originada fundamentalmente en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), adscrito a la Cepal, promovió la creación de oficinas de planificación en la región. Venezuela, por su parte, creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), por el Decreto Ley N° 492 del 30 de diciembre de 1958 (v. Cordiplan, 1983).

Cordiplan jugó un papel estelar en el ideario de la planificación y el desarrollo en Venezuela. No corresponde en este espacio ahondar sobre esta institución. Queremos sí resaltar que, a la distancia, es posible observar dos líneas paralelas de pensamiento sobre el desarrollo: la difundida desde la UCV –Faces y el Cendes–, y la proveniente de las oficinas públicas, con Cordiplan como líder. Una transitó la crítica al modelo de desarrollo, entroncando

⁸ Heinz Sonntag (1940-2015) fue un reconocido investigador sobre el tema de las teorías del desarrollo. Mantuvo la titularidad del Seminario Teorías del Desarrollo en la maestría y el doctorado del Cendes por más de dos décadas. En este documento, que se origina precisamente en el marco de ese seminario, deseamos rendirle un sentido homenaje a nuestro querido amigo.

claramente con la teoría de la dependencia, y la otra, relacionada con Ilpes y Cepal, lógicamente defendió la gestión de los gobiernos democráticos en los años sesenta y setenta, en tanto que instituciones creadas para tal cometido. En una y otra se produjeron enjundiosos estudios y propuestas sobre el desarrollo de Venezuela.

La época del neoliberalismo y de los milagros del desarrollo

El vacío se fue llenando con una intensa diatriba: el keynesianismo había fracasado en su proyecto de desarrollo y era necesario volver a las tesis clásicas liberales. Pero era tarde para que ese desandar fuera completo y se asumieran las tesis liberales clásicas en su forma originaria. Así, durante dos décadas, la discusión sobre el desarrollo adoptó un giro tornasol y ambiguo: no se habló más de teorías del desarrollo y, en su defecto, se desplegaron teorías para el crecimiento económico duales, las que recomendaban medidas rigurosas en materia económica y las iniciativas nacionales que miraron al estatismo de nueva manera, asociadas al avance global de las economías.

Se bautizaron como “neo-liberales” todos aquellos postulados –y sus autores– que promovieron la necesidad de estabilizar macroeconómicamente a los países, como única vía para el crecimiento. Se trataba de un comportamiento austero de las políticas macroeconómicas, asociadas a la articulación con el comercio y el mercado mundial, ahora globalizado. Esta vía, que fue etiquetada como “el Consenso de Washington” por el economista John Williamson, propuso un camino preciso para los fines postulados: a) disciplina fiscal; b) reorientación del gasto público; c) reforma fiscal; d) tasa de interés reales y positivas; e) tipo de cambio competitivo; f) liberalización comercial; g) eliminación de barreras a la inversión externa directa; h) privatización de empresas públicas; i) desregulación de la economía, y j) vigencia de los derechos de propiedad privada (Williamson, en Paine y Phillips, 2012: 120).

Estas prescripciones, de difícil instrumentación, generaron una incisiva diatriba en los países del tercer mundo. Con los antecedentes de gobiernos nacionalistas, muchos de ellos inspirados en revoluciones socialistas, no era cómodo adoptar aquella “receta” o “ajuste estructural”–como se le conoció– que abogaba por el libre mercado. Fue dura la resistencia a esta medicina y la oposición política signó su fracaso. Sin embargo, cuando se habla de los

nuevos enfoques en los ochenta y parte de los noventa, nadie puede eludir la trayectoria del Consenso de Washington como corriente influyente en el pensamiento global.

Pero la omnipresencia de la anterior propuesta no era del todo cierta. Las corrientes del desarrollo transitaban mezclas de formulaciones que integraban el mercado con la presencia del Estado. Fue el caso de los países del Este asiático, conocido como “el milagro asiático”.

En realidad no se trató de un cuerpo de teorías estructuradas. Fueron casos nacionales que experimentaron medidas mixtas, pero asumiendo el carácter global del desarrollo capitalista. En este contexto, Japón apareció como el primer referente de un nuevo tipo de desarrollo, con fuerte anclaje en el poder del Estado y con una propuesta de cambio en el proceso de producción. La calidad japonesa, con Toyota a la cabeza, se convirtió en paradigma de cómo debían organizarse las empresas. Igual comportamiento acusaron Taiwán y Corea del Sur. Sus históricas dinastías y rigurosa cultura jerárquica se amoldaron a las necesidades globales para insertarse en las ventajas de capitalismo en su expansión integrada y global. En realidad, a lo sucedido en esta era no se lo puede catalogar de teorías del desarrollo. Fueron diseños de política con cambios en el funcionamiento de las economías y los gobiernos del tercer mundo. La novedad era que nuevos países como los del Este asiático, experimentaron un salto en su crecimiento y superaron el de África y Latinoamérica.

Se cerraban, a finales de los años noventa, cinco décadas de postulados que representan un espacio de tiempo que, aunque puntual en el largo tiempo histórico de las sociedades humanas, ofreció opciones para continuar con el imparable progreso –entendido como la adaptación al entorno– registrado desde la revolución del lenguaje hacía unos 70.000 años. Al término de ellas, el planeta era otro: globalizado, integrado comunicacionalmente con las nuevas tecnologías, políticamente distinto con la caída del bloque soviético y la consolidación de los Estados nacionales y sus instituciones globales, con el avance de las democracias y con una clara postura sobre los derroteros de los humanos, que estaban dispuestos a enfrentar sus condiciones de pobreza de manera consciente.

En medio de ese cambio, se abrieron camino múltiples visiones, distintas a las dominantes –y quizá variantes de ellas–, que comenzaron a ocupar la escena de los auditorios académicos y de las instituciones de desarrollo. Su multiplicidad impide agruparlas en una categoría de teorías sobre el desarrollo. Mejor llamarlas “nuevas opciones para el desarrollo”.

NUEVAS OPCIONES PARA EL DESARROLLO

Si algo tienen en común las nuevas opciones sobre el desarrollo es su abierta crítica a las teorías basadas en el crecimiento económico. La Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1976 es señalada como un hito en la aparición de nuevos enfoques (Valcárcel, 2006). Allí se adopta el enfoque de las necesidades básicas (NB), creado por el economista norteamericano Paul Streeten, como parámetro para medir el desarrollo. Las NB deberían medirse a partir de: a) el mínimo necesario para el consumo familiar y personal; b) el acceso a servicios básicos; c) el acceso a un trabajo remunerado, y d) la necesidad de un entorno sano, participativo y de libertad. Si bien a este enfoque se le criticó la dificultad para producir un indicador de fácil y seguro manejo como el PIB, y su subjetividad en la definición de “necesidades humanas”, su solo asomo en el mundo de las instituciones que trabajaban los asuntos del desarrollo representó una advertencia sobre las limitaciones de las teorías precedentes.

Esta misma lógica estuvo presente en las prescripciones sobre el desarrollo a escala humana de Max Neef, Elizalde y Hopenhayn. De igual manera, Alain Touraine planteaba que los enfoques antecedentes se habían agotado y era la hora de adoptar nuevos pensamientos orientados hacia la integración de especificidades de los proyectos sociales para comprender mejor las opciones de cada sociedad y obtener lecciones de ellas (Valcárcel, 2006).

En medio de estas inquietudes, se fueron elaborando enfoques que con mayor entidad se impusieron y perviven hasta la fecha. Veamos los principales a continuación.

Lo humano y la libertad en el desarrollo

La crisis de las teorías del desarrollo en los ochenta encontró eco en grupos de trabajo que proponían nuevas formas de abordar el concepto y la medición del desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) integró un equipo de especialistas para asumir la tarea. En ese equipo se encontraba el economista Amartya Sen⁹. El trabajo culminó en una propuesta

⁹ El grupo de trabajo estaba conformado por Mahbub Ul-Haq, Meghnad Desai, Gustav Ranis, Keith Griffin, Paul Streeten y Amartya Sen (V. Gutiérrez, 2007).

novedosa para la medición del desarrollo nacional. Se le conoció como el “índice de desarrollo humano” (IDH) y fue aplicado por vez primera en 1990.

La premisa para su aplicación fue la de que “el desarrollo tiene por objetivo ampliar las oportunidades de las personas, centrándose de manera general en la riqueza de las vidas humanas y no solo en la riqueza de las economías” (PNUD, 2015: iii). Llegar a estas visiones sobre el desarrollo supuso décadas de debates y búsquedas que contravenían las pautas basadas en la producción de riquezas como única vía para la superación de las sociedades y su progreso. Como bien lo dijo Sen, “Algunos críticos son reticentes a ampliar el concepto de desarrollo como simple crecimiento del PIB per cápita para incluir la ampliación de las capacidades y las libertades humanas. Se ha sugerido la necesidad de valorar en su justa medida las diversas capacidades a las que se hace referencia” (Sen, 1998: 90).

De esa manera, el IDH del PNUD incorporó a la medición del desarrollo las siguientes variables: a) la esperanza de vida, como medida de la salud y la longevidad; b) las tasas de alfabetización de los adultos y la tasa de la escolarización, como factor de acceso a la instrucción, y c) el PIB por habitante, como vía para disponer de una mejor vida (PNUD, 1990). Esta medición ha mantenido su trayectoria, introduciendo ajustes para su mayor eficacia. Su presencia en los espacios de debate sobre el desarrollo ha sido notable y los Informes del PNUD han suscitado “diálogo y discusiones importantes sobre los desafíos y las cuestiones normativas en el ámbito del desarrollo” (PNUD, 2015: iii).

Para Sen (1998), el cambio sobre la comprensión de los procesos de desarrollo suponía implicaciones en las decisiones valorativas sobre la sociedad y su bienestar. Aun asumiéndose el crecimiento como eje del desarrollo, en su concepción estaba ausente la manera como se comportaba la cooperación, el protagonismo y la difusión de las libertades y las capacidades humanas. Por ello, era indispensable el rechazo a los regímenes autoritarios que negaban esas libertades y la expansión de las capacidades, sin lo cual el desarrollo era, por lo menos, incompleto.

Esta tesis fue ampliada y claramente precisada en la obra fundamental y más conocida de Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*. Publicada por primera vez en la versión inglesa en 1999, el texto integraba el aprendizaje y sus formulaciones a lo largo de las décadas anteriores, en medio del dominio de los enfoques centrados en la producción de la riqueza. Como el autor lo reconoce, el contenido de *Desarrollo y libertad* tuvo estrecha relación con su trabajo en la construcción del IDH del PNUD. Este texto fue, sin dudas, la propuesta más difundida en

la inauguración del siglo XXI y se proyectó hasta nuestros días. Siendo que la superación de los problemas de nuestro tiempo es el principal objetivo del desarrollo, Sen encuentra que las limitaciones al acceso a las oportunidades sociales, económicas y políticas son el meollo del problema. En tal sentido, existe una estrecha relación entre la agencia individual y las instituciones sociales, siendo que la libertad individual ocupa un sitio central en la solución. Por ello, “Para resolver los problemas a los que nos enfrentamos, hemos de concebir la libertad individual como un compromiso social. Éste es el enfoque básico que tratamos de explorar y de examinar en este estudio” (Sen, 2000: 16).

La difusión sistemática de los informes sobre el desarrollo del PNUD y la potencia de las propuestas de Sen hicieron de lo humano y la libertad factores indiscutibles en las formulaciones sobre el desarrollo en las postrimerías del siglo XX. Pero también se habían creado corrientes paralelas con visiones distintas a las anteriores, aunque no necesariamente contradictorias. Las más notables eran el enfoque ambientalista y la sostenibilidad del desarrollo, por una parte, y el género y su incidencia en estos asuntos, por otra.

Ambiente, sustentabilidad y desarrollo

El optimismo generalizado por el crecimiento económico y el bienestar ilimitado formaba parte del discurso de desarrollo antes de la II Guerra Mundial y aun en el siglo XIX, en plena Revolución Industrial. Los recursos naturales, en especial los que proveían energía, se veían ilimitados, por lo que no existía razón para preocupaciones. Es a finales de los cuarenta cuando, ante la evidencia que dejó desnuda la postguerra, emergieron voces advirtiendo sobre la equivocación de esa visión. Postulaba Polanyi en 1944 que los procesos tecnológicos en marcha estaban atentando contra la naturaleza, que corría el riesgo de ser reducida al mínimo (v. Payne y Phillips, 2012).

Sin embargo, la fascinación tecnológica, avalada por los evidentes progresos en el estándar de bienestar de las sociedades humanas, opacó aquella advertencia. Es apenas en 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo, cuando se reconoce una dimensión ambiental en el desarrollo y será el conocido Informe del Club de Roma (1972) el que difundirá la buena nueva cuando preconizó los “límites del crecimiento”.

Los movimientos sociales en defensa del ambiente se fortalecieron, progresivamente, hasta convertirse en elemento constitutivo de las redes sociales que

defenderían el ambiente. Su auge fue tal que inclusive algunos movimientos se transformaron en organizaciones políticas bajo el nombre de “partidos verdes”. El factor ambiental no declinó y avanzó a través de nuevos objetivos que culminan, hasta hoy, con el establecimiento del Acuerdo Climático de París el 12 de diciembre de 2015, cuyo propósito es coordinar los esfuerzos mundiales para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero (Sánchez, 2016).

La postura ambientalista jugó, sin dudas, un papel preponderante en el cauce que abrió las puertas al enfoque del desarrollo sustentable. Como lo explica Gutiérrez (2007), el concepto de desarrollo sustentable surgió a lo largo de la década de los noventa y primera del 2000, como una propuesta que buscaba integrar las dimensiones social, económica y ecológica. De esta manera, frente a los desequilibrios entre el crecimiento económico y el medio ambiente, era impostergable una acción social y política que transitara hacia otro tipo de desarrollo sustentable y duradero. Fue surgiendo un consenso sobre cuáles deberían ser los focos de este tipo de propuestas, a saber: a) el desarrollo debe tomar en cuenta la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes; b) el desarrollo debe ser respetuosos con el medio ambiente, y c) el desarrollo no debe sacrificar los derechos de las generaciones futuras. Este léxico se transformó en las bases de acción de los grupos que han defendido el desarrollo sustentable durante más de dos décadas. Uno de los asuntos que ocupa a los propulsores de esta línea de pensamiento radica en la dificultad para la medición de este tipo de desarrollo, ya que se requieren indicadores que le confieran integralidad a las variables económicas, sociales y ecológicas. Como bien establece Gabaldón (2017):

La complejidad de construir indicadores de sustentabilidad estriba en la necesidad de considerar sus diversos ejes e integrar sus resultados. Dicha integración (megaindicadores) es muy complicada dada la heterogeneidad de los parámetros que deben medirse y combinarse. Si los indicadores son medibles en el tiempo, pero parciales, como es la mayoría de los casos, los resultados pueden inducir a errores en el seguimiento de la sustentabilidad.

La apertura y continuación del debate sobre la sustentabilidad del desarrollo como asunto de gran complejidad en los espacios académicos, institucionales e inclusive políticos es uno de los grandes movimientos sobre el desarrollo del siglo XXI.

El género en la discusión sobre el desarrollo

La aparición del enfoque de género en la discusión sobre el desarrollo no puede entenderse sin considerar que existe una larga historia de la reivindicación de la mujer respecto a su rol en la sociedad. En una perspectiva de dicha evolución, Huggins (2017) explica que

... las primeras protestas por los derechos civiles y políticos de las mujeres se registran en una época previa a la Revolución francesa. Mary Wollstonecraft (Inglaterra 1759-1797) en su obra fundamental “Vindicación de los derechos de la mujer” ya establecía premisas básicas acerca de esta reivindicación y que perduran hasta hoy: a) las mujeres son seres humanos antes que seres sexuales, b) la inteligencia no tiene sexo y c) la sociedad está neciamente prescindiendo de los recursos de la mujer al negarles su independencia económica y condenándoles a ser dóciles. Esta declaración era revolucionaria para la época y lo es en el siglo XXI.

El movimiento por la reivindicación de las mujeres se profundiza en el siglo XIX cuando surgen los movimientos sufragistas de Inglaterra (1860) y EE.UU. (1845), a partir de lo cual se expanden los reclamos por los derechos civiles hacia Francia, España, Rusia, Nueva Zelanda y Latinoamérica, hasta culminar en el siglo XX relacionándose con la Declaración de los Derechos Humanos en 1948.

Tales antecedentes, fundamentales por demás, son base para la segunda ola del feminismo, la cual se inicia con las luchas en los años sesenta del siglo XX, impactadas por la obra de Simone de Beauvoir “El segundo sexo”. En esta etapa destacan tres elementos: se generaliza la lucha política autónoma, se internacionaliza el movimiento de las mujeres y se hacen común los grupos para crear conciencia sobre el tema de género.

El camino trazado por el movimiento de mujeres desde el siglo XVIII terminó encontrándose con la discusión sobre el desarrollo orientada hacia las necesidades humanas que se origina en la OIT en 1976. En ese encuentro influyó la obra de Esther Boserup *El papel de las mujeres en el desarrollo económico*, de 1974; este enfoque determinó, en buena medida, la aparición de lo que se ha denominado “el enfoque mujeres y desarrollo” (MDY) en los años setenta. Las críticas a las limitaciones del enfoque MYD en cuanto a estar orientado hacia la protesta y la movilización dieron lugar a la aparición del enfoque “género y desarrollo” (GYD). Al cambiar el enfoque desde las mujeres hacia el género, se incorporaron temas de discusión relacionados con las corrientes del desarrollo.

El trabajo no remunerado fue fundamental en el GYD, así como la crítica al patriarcado en la sociedad y los hogares (v. Payne y Phillips, 2012).

En este marco, la Asamblea General de la ONU de 1979 aprobó la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer”, que entró en vigor como tratado internacional en septiembre de 1981 al ser ratificado por veinte países. Se han sucedido varias conferencias mundiales sobre el tema de género, siendo la última la de Beijing en el 2015.

Los aportes de Sen acerca del enfoque de género en el desarrollo han fortalecido aún más la presencia de esta corriente teórica y política. Al respecto, en su obra más difundida dedica un capítulo al tema de “La agencia de las mujeres y el cambio social” (Sen, 2000: 233-249). Las ideas centrales se orientan hacia los siguientes elementos: a) finalmente, a principios del siglo XXI, el tema de la agencia de las mujeres trasciende los anteriores enfoques del bienestar; en ese sentido, se trata de reivindicar el papel activo de la mujer en la superación de las iniquidades que desmejoran su bienestar; b) en ese contexto, los derechos de la mujer se colocan en el centro del debate en función de cómo participa en la distribución de la riqueza, sea en el hogar o en el trabajo; c) muy importante en estos nuevos enfoques es el papel de la mujer en la supervivencia de los niños y el resguardo de sus derechos, lo que supone un gran impacto en el diseño y aplicación de las políticas públicas asociadas al desarrollo; d) la agencia de la mujer en la emancipación y reducción de la fecundidad ha determinado cambios drásticos en las estructuras de la sociedad, tanto en el tamaño familiar como en los índices de mortalidad infantil; e) finalmente, la libertad de la mujer al asumir su papel en la política, la economía y la sociedad posee estrecha relación con aspectos fundamentales del desarrollo, lo que va más allá de la búsqueda del bienestar de las mujeres. En este sentido, advierte Sen, el enorme alcance de la agencia de las mujeres “es una de las cuestiones más descuidadas en los estudios del desarrollo, algo que debe subsanarse sin pérdida de tiempo” (ibíd., 249).

Nussbaum aborda el tema de género desde la igualdad y de las capacidades funcionales básicas humanas a las que tiene derecho. Tales capacidades suponen la de vivir extensamente y no morir prematuramente, la de evitar el dolor innecesario, la de construir una concepción sobre cómo planificar su propia vida –entre el trabajar y participar en política– y ser capaz de vivir su propia vida y la de nadie más (Payne y Phillips, 2012).

Como se deducirá, la incorporación de los asuntos de género en la promoción del desarrollo viene a ser una verdadera revolución en los enfoques

tradicionales, que, aunque es parte del desarrollo humano en boga, adquirió entidad propia.

Pobreza, desigualdad y desarrollos sistémicos

A propósito de los objetivos del postmilenio¹⁰, la Cepal colocó la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. En la obra derivada del trigésimo período de sesiones de la Comisión, *Horizontes 2030* (Cepal, 2016), se advierte sobre la necesidad de cambiar el estilo de desarrollo. Además de la falta de dinamismo de las economías, las desigualdades en la riqueza y el ingreso han generado tensiones que reclaman un nuevo ciclo de inversiones que conduzcan a un cambio estructural progresivo, con un nuevo impulso de destrucción creadora. Este nuevo estilo requiere una combinación de bienes públicos globales y políticas nacionales, para disminuir las brechas y promover la inclusión social. La igualdad es el centro de las actuaciones de Naciones Unidas y la Cepal, en el marco de la Agenda 2030 y los ODS.

Desde comienzos del siglo XXI, ya se marcaba un cambio sustantivo en la discusión sobre el desarrollo. En los “Objetivos del Milenio” (ODM)¹¹, anunciados en septiembre del 2000, ya aparecía un claro giro hacia el ataque de la pobreza y las desigualdades y la defensa del ambiente. Uno de los problemas en su aplicación se refería a las posibilidades de medición, bajo normas acordadas, de los mencionados objetivos, en especial de la pobreza, que ocupaba el centro de la discusión. Era una discusión no sólo académica, sino, sobre todo, política y ubicada en las instituciones de desarrollo, bilaterales y multilaterales.

¿Era posible acabar con la pobreza en el mundo en tiempos razonables?, fue la pregunta que se hizo Jeffrey Sachs. Este economista, que se contó en las filas del Banco Mundial y el Fondo Monetario y, sobre todo, se desempeñó como asesor del secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, saltó

¹⁰ Los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS) fueron aprobados por las Naciones Unidas en su 70ª sesión realizada en New York entre el 25 al 27 de septiembre de 2017. Son 17 objetivos y 169 metas. Su conjunto es lo que se ha difundido como la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable” (v. United Nations, 2015).

¹¹ Los Objetivos del Milenio fueron aprobados en septiembre de 2000 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se trató de 8 objetivos y 32 metas formuladas para cumplirse en los siguientes quince años. La Resolución que los contuvo se denominó “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000).

a la fama recorriendo países subdesarrollados, siendo su principal “proeza” la eliminación de la hiperinflación en Bolivia, donde fue asesor. La tesis centrales de Sachs para el ataque y la eliminación de la pobreza eran las siguientes:

- Su generación –la de los expertos sobre desarrollo del momento– tenía la posibilidad, como en ningún momento, de erradicar la pobreza extrema en el 2025.
- Todas las regiones del planeta tienen la posibilidad de incorporarse a una era de prosperidad sin precedente basada en la CyT y los mercados mundiales.
- Existen ciertas regiones del planeta atrapadas en una espiral de empobrecimiento, hambre y enfermedad.
- Esas regiones pueden poner el pie en el primer escalón del desarrollo, con la creación de la infraestructura, el capital humano y el mercado que lo facilite.
- La pobreza extrema no existe en los países ricos desde hace tiempo. De lo que se trata es de incorporar al resto al sistema global, en el cual la CyT juega un rol estelar.
- La tecnología, y no la explotación, ha sido la fuerza motriz del prolongado crecimiento de la renta en el mundo rico. Todas las regiones pueden obtener beneficios de las tecnologías, pues existen soluciones para todos los problemas (Sachs, 2007).

La pobreza se convirtió en el centro de atención e investigación para muchos expertos, especialmente para los economistas. Esta orientación tenía que ver con una constatación irrefutable: las políticas centradas en el mero crecimiento a lo largo de sesenta años no habían logrado disminuir la pobreza hasta niveles manejables. La brecha entre los países se había agigantado y habían crecido las diferencias dentro de los países más pobres.

Esther Dufflo, economista profesora del MIT y Premio Princesa de Asturias en Ciencias Sociales, creó un laboratorio y un método de ensayo clínico para enfrentar la pobreza como un problema global (Gimeno, 2016). Con el Laboratorio de la Pobreza (J-PAL), organizó una red global con 136 economistas para investigar y elaborar programas de ataque a la pobreza. El método es distinto a los tradicionales: primero van al terreno sin ideas preconcebidas, detectan los problemas, hacen pruebas aleatorias y diseñan soluciones para cada experiencia. No hay soluciones globales. Cada caso puede ser resuelto

con programas locales. Uno lo muestra como una experiencia estrella: reducir el absentismo escolar con una simple pastilla que le elimine los parásitos a los niños, pues es la causa de su cansancio y del porqué no van a las escuelas. En la India aplicaron exitosamente el programa a 140 millones de niños.

Otra pregunta relacionada con el problema de la pobreza se la planteó Paul Polak: ¿cómo acabar con la pobreza? Esta interrogante iba unida a otra: ¿qué es lo que funciona cuando los métodos tradicionales fracasan? (Polak, 2011). En su libro, prologado en su primera versión en español por el pensador mexicano Gabriel Zaid¹², Polak explica su método, que ha sido catalogado de revolucionario. Afirma que ha tratado siempre de resolver el enigma de qué hace pobres a los pobres y qué pueden hacer los pobres para salir de su pobreza. Para actuar en ese sentido, creó en 1992 International Development Enterprises (IDE), una ONG enfocada en la promoción de negocios para incrementar los ingresos de los pobres del medio rural en el mundo. Su método está orientado a la innovación y la difusión de ideas prácticas para mejorar el ingreso de los pobres, sin que exista de por medio un análisis académico de la pobreza en un país o zona. Va a donde están los pobres, conoce su situación, trabaja con ellos y diseña soluciones. Es un enfoque netamente empresarial en el cual el pobre es empresario y no pobre. IDE trabaja en nueve países de Asia y África y ha tenido impacto en más de 3.5 millones de familias que vivían con apenas un dólar al día.

Se puede observar una convergencia global de la acción para el desarrollo, marcada por la realidad de la pobreza y la desigualdad. Y es de notar que aparecen ideas y acciones no convencionales que no provienen, necesariamente, de las instituciones dedicadas a elaborar propuestas para el desarrollo. A su vez, las instituciones tradicionales del desarrollo, como el BID y Banco Mundial, terminan aliándose con esas vertientes, con lo cual pudiera decirse que para este momento el análisis e intervención en asuntos del desarrollo ha adquirido una visión integrada planetaria. Lo que puede ser una innovación generada, por ejemplo, en Bangladesh, se difunde inmediatamente hacia poblaciones pobres en Vietnam.

¹² Pensador y ensayista mexicano de difícil clasificación en alguna especialidad, publicó en 1979 un texto llamado *El progreso improductivo* (Siglo XXI); casi cincuenta años después se conoció su obra *Cronología del progreso* (Debate, 2016), la cual ha sido catalogado por Enrique Krauze como “un libro como ningún otro (...) libro de mil y una perplejidades (...) [que] refuta lugares comunes, por ejemplo, la creencia de la marcha gradual pero irrevocable de la historia” (*El País*, 8-05-2017).

China y la India: nuevas piezas que alteraron los caminos del desarrollo

Imposible abordar el tema de las nuevas opciones del desarrollo sin dedicarle unas breves líneas a China e India. La razón es muy sencilla: las teorías del desarrollo iniciales estuvieron basadas en el estudio de la expansión económica y el dominio de Estados Unidos y Europa Occidental. De estas sociedades derivó el patrón de desarrollo. Esto pudiera cambiar en el futuro por el intenso crecimiento de los países señalados.

China tiene alrededor de 1.349 millones de habitantes, y en la India viven 1.220 millones. Ambos países representan el 35% de la población del planeta y llegarán al 40% en veinte años¹³. La economía china es la segunda del mundo, con el 14,8% del producto, detrás de Estados Unidos, que genera el 24,3%. La India, por su parte, es la séptima economía con el 2,8% del PTB. Las tendencias indican que China será la primera economía en el 2030 y la India la segunda, EE.UU. la tercera e Indonesia la cuarta (Kauzlarich, 2017). Este es un panorama radicalmente distinto al de 1945, cuando comenzaba la postguerra y el predominio de EE.UU. y Europa.

Como lo explica Sachs, a China le ha tocado ponerse al día luego de quinientos años condenada al ostracismo. Siendo una sociedad antigua, ¿dónde y por qué tropezó China? (Sachs, 2007: 219). Para 1500 contaba con importantes innovaciones como la brújula, la pólvora y la imprenta, sin embargo, se detuvo. La explicación, según Sachs, tiene que ver con el aislamiento chino durante la dinastía Ming, la cual, a partir de 1434, cerró sus fronteras al mundo, enajenándose del crecimiento y la difusión de las innovaciones que se sucedieron en los siguientes siglos. Y este cierre se prolongó hasta la muerte de Mao, apenas en 1976. Es hoy consenso señalar el año 1978 como el momento de inflexión en el sistema económico chino. Luego de la plenaria del 11° Congreso del Partido Comunista (PC) efectuado ese año, China se reorientó hacia el mercado (Yergin y Stanislaw, 1999). Se reconoce que este viraje es obra de la paciente artesanía política de Deng Xiao Ping, quien declaró en una visita a Estados Unidos: “Tengo dos opciones (...) Puedo distribuir pobreza o puedo distribuir riqueza” (ibíd., 297). Lo que vino es historia: China ha vivido bajo su ideario de “un país, dos sistemas” (ibíd., 318). Una economía abiertamente de mercado bajo

¹³ Véase www.elcaptor.com/economia/ranking-de-poblacion-mundial.

el mandato del PC chino, modelo con el cual saltó de un ingreso per cápita de 614 \$/h a un respetable 8.123 \$/h en 2016.

La India tiene una historia distinta. Su crecimiento es más lento, con un largo período de atascamiento luego de su independencia en 1947. Previamente, durante el período colonial bajo el dominio británico, apenas creció un “exiguo 0,2 por ciento anual, comparado con el 1 por ciento del Reino Unido” (Sachs, 2007: 255). Luego del período democrático bajo el mandato de la familia Ghandi, la India inició las reformas para convertirse en una economía de mercado; desde ese momento su per cápita se ha triplicado y promete convertirse en la segunda economía del mundo en términos del valor bruto de su producción total.

India fue un país férreamente estatista y en consecuencia dirigista. Esta visión cambió con la llegada de Narasimha Rao como primer ministro en 1991. La incorporación como ministro de economía de Manmohan Singh, un eminente economista de Cambridge y Oxford, alteró el rumbo de la sociedad, y desde entonces la India ha estado apartada del control estatal de la producción. “Los resultados obtenidos pueden ser la base para que la India se constituya en una de las fuerzas más dinámicas de la economía mundial del siglo XXI” (Yergin y Stanislaw 1999: 325).

China e India vinieron a alterar el mapa del desarrollo configurado en el siglo XX. Esta cartografía se encuentra en plena reelaboración. Esta realidad no dejará indemne la dinámica del planeta y exigirá nuevas ideas y teorías sobre el desarrollo.

Comentario final sobre las nuevas opciones de desarrollo

Payne y Phillips asoman la existencia de las teorías del desarrollo globales como la nueva coordenada en la cartografía de este campo. Se trata de distintas corrientes que “coinciden en que es necesario prescindir de las dos características clave de la teoría del desarrollo desde mediados del siglo XVIII, es decir, su arraigado ‘nacionalismo metodológico’ y su abierto ‘Estado-centrismo’” (Payne y Phillips, 2012: 203-204). De allí es posible observar dos áreas de debate: la relacionada con las transformaciones de la economía global, creándose una “red de producción global” y la pobreza y la desigualdad tratadas como fenómeno transnacional. A pesar de las evidencias de la actual situación, las teorías globales del desarrollo no han disminuido sensiblemente el anclaje con

los dos conceptos que dieron origen a las teorías en este campo, el nacionalismo y el estadocentrismo.

Como se ha podido apreciar, las teorías del desarrollo pensadas y conceptualizadas desde el siglo XVIII hasta el presente han estado marcadas por el pensamiento de las ciencias sociales, en especial la economía, provenientes del cartesianismo racional de la Ilustración. Las mismas, de la mano del nacionalismo y el Estado-nación, dieron marco a un pensamiento que ha dominado durante más de dos siglos la elaboración de diagnósticos y diseño de políticas. Se observa tímidamente como en la última década el desprendimiento del corsé nacional, producto de la realidad global, inicia su trayectoria. Pero, además, aparecen nuevos campos de estudio del desarrollo apañados por áreas de análisis que no provienen de la tradición de las ciencias sociales y que, por tanto, no poseen amarras con la tradición de las teorías del desarrollo que hemos conocido.

En el último capítulo de este documento, para completar lo que hemos pretendido presentar como una cartografía, ofreceremos otra tendencia que es de mirada global y no nacional.

OTRO GUIÓN: LA DIFERENCIACIÓN SISTEMA/ENTORNO Y LAS CIENCIAS DE LA COMPLEJIDAD APLICADAS AL DESARROLLO

Con el nombre de “Dynamics of Wealth Inequality” se lleva a cabo un proyecto de investigación transversal en el Santa Fe Institute¹⁴, que intenta descubrir cómo las redes en la sociedad influyen su distribución de recursos. Este proyecto trata de responder la interrogante que se plantea: *What drives social inequality?* (¿qué conduce a la desigualdad social?), utilizando la siguiente premisa: “No importa cuándo o dónde, o cuán complejas ellas sean, las instituciones humanas tienden a comportarse de manera desigual”. Por alguna razón, algunos miembros del sistema social se manejan para obtener más para sí mismos, mientras dejan a otros en la pobreza. “Tenemos grandes dificultades para comprender cómo las instituciones (humanas) han producido altos

¹⁴ Véase www.santafe.edu/news-center/news/what-drives-social-inequality.

niveles de desigualdad dejando a los pobres sin apoyo”, afirma un profesor de antropología biológica que forma parte del grupo de científicos de las ciencias de la complejidad del Santa Fe Institute. Desde esa perspectiva –la de los sistemas complejos–, tratan de predecir el comportamiento de los mecanismos que determinan la desigualdad y cómo influye la conformación de redes en los grados de ese fenómeno, utilizando métodos de investigación en pequeños grupos sociales en diferentes países en todo el mundo. Se trata del desarrollo de las sociedades humanas enfocado en perspectiva global, con una entrada diferente a la de las ciencias sociales clásicas.

El Santa Fe Institute fue creado en 1984 y se ubica en Nuevo México, California. Autodenominado “La sede mundial de la ciencia de la complejidad”, tiene como misión investigar “patrones y regularidades que hacen emerger sistemas complejos, bajo una visión física, social, biológica y tecnológica, más allá de las disciplinas tradicionales”¹⁵.

En su conocido libro *Complejidad. El caos como generador del orden*, Roger Lewin (1995: 9) decía que “La ciencia de la complejidad ha acabado siendo uno de los conjuntos de ideas más estimulantes intelectualmente que he encontrado en mucho tiempo”, a propósito de la visita que a comienzos de los noventa efectuó al recién creado Santa Fe Institute. Al respecto dijo Lewin:

... el instituto ha atraído a un núcleo de físicos, matemáticos y expertos informáticos. El ordenador es el microscopio por medio del cual escrutan el mundo, real y abstracto. No hay rincón del mundo natural que escape a su mirada; la química, la física, la biología, la psicología, la economía, la lingüística, la sociedad humana, todo está incluido en una órbita intelectual común (...) El fenómeno que puede conectar estos mundos dispares, (...) se llama complejidad. (...) Para algunas personas, el estudio de la complejidad representa nada menos que una revolución científica fundamental. (Ibíd., 22).

Roger Lewin es un premiado bioquímico inglés dedicado a la divulgación científica. Su libro sobre la complejidad fue publicado originalmente en 1992, en la excelente colección “Metatemas. Libros para pensar la ciencia”, dirigida por Jorge Wagensberg, a quien ya hicimos referencia al inicio de este artículo. Wagensberg había publicado en 1985 el libro *Ideas sobre la complejidad del mundo*, en el cual comenzaba diciendo: “Este ensayo parte del conocimiento

¹⁵ www.santafe.edu.

científico y, en particular, de un concepto que la ciencia moderna intenta aprehender sin haber conseguido todavía definir satisfactoriamente. Es la complejidad. Las preocupaciones fundamentales son dos: el cambio y la relación entre los todos y sus partes” (Wagensberg, 1995: 9). Y respecto al cambio elaboró un capítulo, el segundo, donde el tema sería “La esencia del cambio. (Adaptación y autoorganización: un nuevo concepto de historia para la complejidad)” (ibíd., 21-49), en el cual aparecen las ideas de la adaptación, la autoorganización, el entorno y la interacción con el sistema. Todo ello se planteaba hace más de tres décadas.

Dicho lo anterior, es necesario resaltar que las formulaciones mencionadas provienen fundamentalmente de investigadores y académicos ubicados en las denominadas “ciencias duras” o “ciencias naturales”, para diferenciarlas de las llamadas “ciencias sociales” como la economía, la sociología o la politología. Ambos espacios poseen formas de aproximación distintas a los asuntos del desarrollo.

Informar acerca de tal diferenciación de campos del conocimiento no es ocioso a los efectos de este artículo, pues, como se tratará de explicar, tiene que ver con el hecho de que el “otro guión” aludido en el título del capítulo no ha tenido entrada en el tipo de conocimiento que dio vida a las explicaciones tradicionales sobre el desarrollo. Se trata de una diferenciación de campos no resuelta hasta este momento —ni se sabe si es resoluble—. Por ello, esta larga introducción es necesaria para justificar por qué hablamos de “otro guión” en las explicaciones sobre el desarrollo, y su vigencia es lo que trataremos de justificar en las próximas páginas.

La diferenciación sistema/entorno y la complejidad de los sistemas sociales

Las primeras aplicaciones al estudio de la diferenciación entre el sistema y el entorno en los seres vivos se encuentran en los trabajos de Humberto Maturana y Francisco Varela escritos en 1970-1971 y publicados bajo el título *Autopoiesis: la organización de lo vivo* en 1973 (v. Maturana y Varela, 1996: 8). La intuición de Maturana sobre la imperiosa necesidad de cambiar el enfoque para estudiar el funcionamiento de los seres vivos ya venía desde los años sesenta. Ella se potenció con el trabajo conjunto con Varela a partir de 1970. Justo es

decir que los antecedentes de esta nueva visión se encontraban en los estudios pioneros de Norbert Wiener y Ludwig von Bertalanffy¹⁶.

La idea de la autopoiesis se convirtió en concepto central en el estudio de los sistemas vivos, y se encuentra bien elaborada en el texto de Maturana y Varela *El árbol del conocimiento*, que vio luz por primera vez en 1990. “Lo que caracteriza al ser vivo es su organización autopoietica” (Maturana y Varela, 1996: 40) y, en ese sentido, es lo que le confiere su autonomía al ser vivo respecto del medio que le circunda. Es decir, “el mecanismo que hace de los seres vivos sistemas autónomos, es la autopoiesis que los caracteriza como tales” (ibíd., 41). “¿Qué pasa cuando este organismo entra, a su vez, en acoplamiento estructural con otros organismos?” (ibíd., 154). Se produce un fenómeno de tercer orden, con interacciones recurrentes. Allí se inscriben las sociedades humanas. Estas resultan ser metasistemas con componentes de máxima autonomía, es decir, con componentes de muchas dimensiones de existencia independiente, lo que las diferencia de otro tipo de sociedades de organismos vivos como, por ejemplo, los insectos. Y el punto clave en esta definición se explica de la siguiente manera:

¹⁶ Los científicos que primero trabajaron los sistemas y advirtieron que se trataba de un enfoque nuevo fueron Norbert Wiener y Ludwig von Bertalanffy.

Wiener publicó su famosa obra *Cybernetics* en 1948 en el Instituto de Tecnología de Massachusetts. En la introducción de esa obra, escrita en 1947, anunciaba la aparición de una nueva manera de abordar fenómenos que no respondían a los enfoques lineales y que se comportaban como cajas negras dentro de las cuales habían comportamientos que no se podían predecir con los instrumentos matemáticos convencionales. En el libro ya se asoman aplicaciones a los sistemas vivos, especialmente al sistema nervioso, así como a las sociedades humanas. En el prólogo a la segunda edición, escrito en 1961, Wiener afirmaba con rigor que “Del mismo modo que el sistema copernicano surgió de los restos del abrumado sistema ptolomeico (...), el estudio de las estructuras y sistemas no lineales (...), ya fueran naturales o artificiales, exigía un punto de partida nuevo e independiente (...) Resulta que la importancia de los fenómenos lineales desaparece cuando se trata de fenómenos no lineales” (Wiener, 1998: 10-11).

Bertalanffy, en la introducción del conocido y utilizado libro *Teoría general de los sistemas* (consultada aquí la edición 1976) explica cómo los cambios en el funcionamiento cotidiano de las cosas habían aparecido complejidades que necesitaban otras explicaciones. Eran complejidades que exigían una total reorientación del pensamiento científico. Que tanto en los fenómenos psicológicos como en los fenómenos sociales las explicaciones convencionales ya resultaban insuficientes y que, en consecuencia, había que abordarlas bajo un enfoque de lo que, masivamente, ya se conocía como “sistema”. Lo que vemos son sistemas por doquier, afirmaba Bertalanffy. En el prefacio de la obra original publicada en 1968 en NY, afirma que la teoría de los sistemas trasciende los problemas y requerimientos tecnológicos, pues se trata de una reorientación necesaria en la ciencia en general, tanto en la física y la biología como en las ciencias sociales y hasta la filosofía. Por ello, explica que su intuición tenía al menos treinta años, y había venido apareciendo en escritos publicados en los años cuarenta, cincuenta y sesenta.

En los sistemas humanos la cosa es diferente. Estos, como comunidades humanas, también tienen clausura operacional que se da en el acoplamiento estructural de sus componentes. Sin embargo, los sistemas sociales humanos también existen como *unidades para sus componentes en el dominio del lenguaje*. La identidad de los sistemas humanos depende, por tanto, de la conservación de la adaptación de los seres humanos no sólo como organismos, en un sentido general, sino también como *componentes de los dominios lingüísticos que constituyen*. (Ibíd., 172-173. Cursivas nuestras).

Esta idea, totalmente revolucionaria para la comprensión de las sociedades humanas, es la que incorpora Niklas Luhmann para elaborar su concepto de sociedad. Al asumir que el concepto de autopoiesis de Maturana y Varela es aplicable a la conciencia y a la sociedad, Luhmann critica que las teorías sociales tradicionales se encuentran con tres obstáculos fundamentales: a) se basan en un prejuicio humanista; b) la pluralidad territorial de sociedades (conocidas en naciones: China, Brasil, etc.) ha sido asumida como base de explicación de la sociedad; a partir de allí, el desarrollo conceptual ha resultado baldío; c) la teoría convencional sobre el conocimiento asume la diferencia entre sujeto y objeto (Luhmann, 1998: 52-53).

Para superar estos obstáculos, propone el estudio de la sociedad en función del concepto de sistema, y para ello es indispensable asumir una particular distinción: la que existe entre el sistema y su entorno. Se trata de un nuevo paradigma sobre el que se debe llamar la atención y que representa un “descubrimiento crucial, porque existe una tendencia rechazable pero muy extendida a olvidarlo” (ibíd., 71).

En función de esta nueva visión, el autor propone desarrollar una teoría de la diferenciación sistémica que pueda ser aplicada a la sociedad, y que es útil para resolver los problemas temporales de los sistemas complejos situados en entornos complejos. De esta manera, la diferenciación de sistema (social) deberá entenderse como “una reproducción, dentro de un sistema de la diferencia entre un sistema y un entorno” (ibíd., 73).

En términos de aplicación del binomio inclusión/exclusión al sistema social, Luhmann ofrece una clasificación de las sociedades humanas según su grado de diferenciación sistémica. Las sociedades segmentadas estuvieron compuestas por unidades de escala concreta y unidades vitales menores que las comunidades de la familia y de residencia. La agregación a tribus o clanes se regulaba desde esas unidades menores bajo reglas muy firmes. En las sociedades estratificadas, típicas de la Edad Media, sólo se podía pertenecer a un subsistema de la sociedad

y no a varios. Cada estrato era, pues, la diferenciación en el sistema social, y definía la relación sistema/entorno con reglas fijas. Por el contrario, la sociedad moderna es una sociedad funcionalmente diferenciada, en la cual la situación de inclusión/exclusión es mucho más compleja y de difícil regulación, lo que supone consecuencias dramáticas para sus integrantes, pues la incertidumbre en el comportamiento de los subsistemas se incrementa sustantivamente.

Luhmann no pudo vivir la creciente complejidad de la relación sistema/entorno que se viene experimentando con la construcción de múltiples redes planetarias que superan con creces los rígidos límites geográficos de las sociedades humanas territorializadas a las que él criticaba. Murió en 1998, cuando apenas se asomaban esas redes. Pero tenía razón al predecir la creciente complejidad de la sociedad moderna en función de la extrema diferenciación sistémica.

Cuando Jorge Wagensberg, referido al inicio de este artículo, presenta la idea de progreso, lo hace bajo la visión de la interacción sistema/entorno y la necesaria independencia que debe comportar el sistema de ese entorno para garantizar su sobrevivencia. Formulado el concepto de progreso desde la física, y aunque no lo utilice, el autor coincide en la esencia del concepto de Maturana y Varela, y termina, a pesar de que pudiera pensarse lo contrario, adentrándose en el terreno de los sistemas humanos, toda vez que muchos problemas de nuestra cotidianidad, dice Wagensberg, se resuelven a partir de esa visión: la de la interacción sistema/entorno y el intercambio de información de los seres humanos, individual o grupalmente vistos, con el entorno. Y en esa perspectiva, la variable “independencia” (I) es la clave: la condición que resguarda al ser vivo de su extinción. Siendo que los seres humanos son materia y que forman parte de la evolución de la materia, el autor ofrece una breve historia de la materia, clasificada cronológicamente por niveles, que nos interesa dar a conocer, toda vez que tiene que ver con el asunto de la relación sistema/entorno y la dinámica de los sistemas complejos (Wagensberg, 1998: 50-51):

Nivel 1: electrón.

Nivel 2: átomo.

Nivel 3: molécula (materia inerte). Entre 10.000-3.800 millones de años.

Nivel 4: célula (la materia viva). Entre 3.800-1.000 millones de años.

Intercambió con el entorno y adquirió independencia.

Nivel 5: organismos (gusanos/cetáceo) (la materia inteligente). Entre 1.000-100 millones de años. Mayor independencia del entorno.

Nivel 6: sociedad familiar de una sola madre (nuevo nivel de inteligencia) (hormigas). Gran salto en la independencia del entorno.

Nivel 7: sociedad multifamiliar (manada de ñus). (Agregación de materia inteligente). Entre 100 millones y 100.000 años.

Nivel 8: sociedad de sociedades multifamiliares con soberanía sobre sí misma (el Estado; la polis griega). Es la materia civilizada. Aparece apenas hace menos de 100.000 años. Una minúscula parte de la materia inteligente accede al conocimiento, capaz de volverse sobre su historia y preguntar por sí misma y por su sentido en el devenir del universo.

No existe, hasta ahora, un nivel superior de la materia. La civilizada es la que hemos conocido desde hace unos 70.000 años, desde que, como advierte Harari (2017), se da la gran revolución de diferenciación con el resto de los animales: aparece el lenguaje.

En términos sistémicos, lo que nos informa el desarrollo de la materia viva antes comentado es la permanente dinámica de la interacción entre sistemas vivos (inteligentes) y su entorno, con la capacidad de intercambiar energía, materia e información con ese entorno, adquirir independencia del mismo y, con ello, fraguarse la sobrevivencia. Es la eterna historia, en consecuencia, de la materia viva, hasta llegar a las sociedades humanas multifamiliares, que son las de hoy.

A estas alturas del discurso, es necesario precisar conceptualmente los sistemas complejos. Utilizaremos la sistematización de Lewin en su texto antes mencionado (1995). Los sistemas complejos sólo pueden entenderse a través de procesamiento de información computarizada, pues, al no ser lineales, su comportamiento final no es predecible a partir de los cálculos convencionales con fórmulas lineales. Ellos pueden analizarse utilizando los siguientes postulados: a) el punto clave de un sistema complejo es que ellos emergen a partir de la dinámica de factores aparentemente sueltos; b) por ello, cristaliza un orden a partir de la interacción de redes complejas; c) los sistemas complejos poseen un poder de procesamiento de información en el límite del caos (es decir, en el límite máximo con su entorno), y d) son adaptativos cuando tienden hacia el procesamiento de información.

La “emergencia” de estados nuevos y no predecibles es la característica central de los sistemas complejos. Es una “autoorganización” espontánea (orden gratis) de donde surge un estado que es “contingente”, es decir, se trata de una autoorganización de múltiples opciones. Luego de que el sistema logra cruzar el máximo caos o límite del sistema con el entorno, el sistema complejo cambia de fase. Cambia de cualidad; es otro sistema, único e irrepetible.

Un elemento fundamental del sistema complejo es el “atractor”. Se define como el estado en el cual el sistema complejo, sumido en cambios y aparente caos impredecible, termina estabilizándose. Los atractores resisten la perturbación del entorno, generan sus propias reglas de comportamiento y establecen una propiedad emergente que es solo de ese sistema y solo de él (Lewin, 1995). Por tan importante razón, no existe un programa que, de manera anticipada, guíe el sistema a través de transformaciones morfogénicas (que sí serían predecibles por ser preestablecidas). Es decir, no existe la gran cadena del Ser que conduzca a un final preestablecido. A partir de esta conceptualización, y en lo que atañe al comportamiento de las ciencias humanas y, de manera particular, a los asuntos del desarrollo, se afirma que:

- Un proceso histórico es único; no se compara con nada más.
- Para que se produzca la innovación, se suceden múltiples variaciones del invento inicial, hasta el surgimiento de otra innovación.
- Las sociedades humanas, desde esta perspectiva, han atravesado por varios estados complejos, cada uno surgido de condiciones del propio sistema: a) la estructuración de las bandas (o sociedades móviles); b) las tribus; c) las jefaturas (reinos e imperios), y d) los Estados (cambio de las monarquías a la Constitución), condición sistémica que domina la historia moderna, pero que se encuentra sometida a alteraciones que no sabemos, ni podemos, predecir, en cuanto a su cambio de fase y su conversión en otro tipo de sistema complejo.
- Así como el mundo vivo tiene su ADN, las sociedades humanas poseen su ADN cultural que surge de los cambios de los sistemas complejos: mitos, tradiciones, costumbres e instituciones, son marcas sistémicas de los sistemas humanos.
- Así como surgen, los sistemas complejos colapsan. En consecuencia, las sociedades humanas colapsan. Es allí donde se da un cambio de fase y surge otro sistema, de naturaleza completamente nueva y diferente. Por ejemplo, informa Lewin, no olvidemos que la URSS colapsó.

Las breves explicaciones ofrecidas en este apartado han tenido el propósito de advertirle al lector relacionado con los temas del desarrollo, que desde hace unas seis décadas ha ido construyéndose un camino distinto para explicar el comportamiento de las sociedades humanas (y de todos los fenómenos de la naturaleza), camino que no proviene de las fuentes de las conocidas ciencias

sociales sobre las cuales se asentaron las teorías del desarrollo. Es una construcción que, además, no se ha cruzado con las otras explicaciones, por lo menos no de manera visible. Las formulaciones derivadas de esta mirada es lo que hemos denominado “otro guión”. Creemos que el mismo ofrece perspectivas de aplicación para la comprensión del comportamiento de las sociedades humanas, tanto en su origen como en la formulación de pautas de su comportamiento y desarrollo.

No resulta fácil el acercamiento entre las dos trayectorias por las razonadas resistencias de lado y lado, por lo que conocer algunas aplicaciones que ya se han utilizado para explicar fenómenos histórico-sociales desde la acera de los sistemas complejos es conveniente.

Algunas aplicaciones de los sistemas complejos al funcionamiento de las sociedades humanas

Sin duda, quien más avanzó en este camino fue Luhmann. En su ensayo sobre el Estado del bienestar, editado por primera vez en 1981 en Munich, el investigador ofrece una densa elaboración sobre el comportamiento de este fenómeno tan fundamental en las teorías del desarrollo, desde la mirada de los sistemas complejos.

Según el enfoque clásico, el Estado de bienestar “se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado” (Luhmann, 1997: 47). El autor predice el fracaso de esta empresa al intentar cumplir con los costos implícitos. Pero el problema no se explica en sus síntomas –como la falta de ahorro–, sino que debe comprenderse en su profunda estructura social.

Para ello es necesario echar mano de la idea de inclusión, es decir, la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales en los que se descompone la sociedad moderna. Es decir, explica Luhmann, el Estado de bienestar, ubicado en el campo del subsistema político de la sociedad moderna, es solo uno de los subsistemas en los que ella se descompone (existen el cultural, el científico-técnico, el educacional, etc.) y no puede lograr la inclusión total de los demás subsistemas por la naturaleza del funcionamiento de los sistemas complejos: ellos son negligentes, se cierran al entorno para su sobrevivencia y solo incorporan aquello que intercambia con

el entorno para su desempeño. Sería muy extenso entrar a describir la fundamentación teórica que soporta esta afirmación, pero, en todo caso, queremos destacar cómo el abordaje sistémico de un elemento básico del desarrollo contemporáneo, como lo es el Estado de bienestar, lleva a conclusiones bastante diferentes a las que logramos a partir de las ciencias sociales tradicionales, en especial de la teoría política. A partir de estas, el Estado de bienestar es perfectible y se trata de introducir arreglos de políticas públicas que redistribuyan el poder de los actores para que el mismo cubra mejor las necesidades de la población. Es todo un tema para el debate.

En la educación (entre otras áreas), Humberto Maturana nos ha entregado grandes ideas para su transformación. En un tiempo tan temprano como 1990, este chileno, creador de uno de los conceptos más revolucionarios de nuestros tiempos como es la autopoiesis, ya hablaba de otra Universidad y de otra manera de ejercer el gobierno de una universidad. Aplicando las ideas sobre las instituciones como “red de conversaciones” (que supera el concepto de burocracia), apuntaba hacia una universidad como un ámbito de convivencia, de acción y de reflexión, cuya tarea central es ampliar el vínculo de los que allí están —sobre todo de los estudiantes— con la comunidad que lo circunda, a riesgo de cerrarse en sí mismo y desaparecer. Es decir, se trata de poner en práctica el funcionamiento autopoietico de una institución medieval como la Universidad para transformarla en una adaptada a las circunstancias (Maturana, 1995).

En el campo de la economía, específicamente en el de las finanzas, Guillermo Márquez, investigador de la UCV, nos refiere en uno de sus artículos (2017, blog) los aportes de Benoit Mandelbrot, renombrado matemático polaco del siglo XX y parte del XXI, creador de la teoría sobre los fractales a partir del uso temprano (años sesenta) del computador. Mandelbrot, a partir de los fractales, estableció las bases del comportamiento de las finanzas a contracorriente de las explicaciones clásicas, con lo cual fue capaz de visualizar la crisis que se venía hacia el 2008. También introdujo nuevas perspectivas en el comportamiento de los mercados a partir de los fractales, concluyendo sobre el riesgo, la turbulencia, la incertidumbre y la inevitabilidad de las burbujas.

Nos encontramos un trabajo encuadrado en la herencia de Luhmann que lleva adelante el investigador chileno Aldo Mascareño. En su artículo sobre el uso de la coordinación social en las políticas públicas para el caso chileno (2010), argumenta cómo la coordinación social es hoy día indispensable para abordar las negociaciones de las políticas públicas, en las cuales cada actor participa con su autonomía y está limitado para aceptar el discurso o argumento

de los otros, lo que supone una acción verticalista. Si lo vemos en términos de Luhmann, cada actor es un sistema negligente cuya autorreferencia debe ser alterada a partir de nuevas formas de interacción social. Mascareño alude a los sistemas de *policy network* como medio de deliberación y reflexión que facilita la articulación de los actores. Tales mecanismos entran en conflicto con las tendencias Estado-céntricas, aún dominantes en Latinoamérica –y Chile no se exceptúa–, que inhiben la posibilidad de encontrar nuevas y diferentes opciones para la solución de los problemas de nuestras sociedades.

Son múltiples las áreas del funcionamiento de la sociedad en las cuales se aplican desde hace varias décadas formulaciones provenientes de la teoría de los sistemas complejos. Sin embargo, no existe un campo que pueda compararse con las ciencias sociales acumuladas desde la Ilustración. Son muchos siglos de producción y, sobre todo, de aplicación de las ideas forjadas bajo el racionalismo, alrededor de las cuales se originaron, desarrollaron y aún dominan, fuertes comunidades epistémicas desde donde se continúa explicando la dinámica social. Por ello, a pesar del entusiasmo que expresaba Lewin, y que lo llevaba a apreciar la ciencia de la complejidad como las ideas más estimulantes que había conocido, todavía se trata de un campo disperso, aunque poderoso, y refractario, aunque en expansión. Este científico narraba en su libro ya referido (*Complejidad*) un encuentro con Heinz Pagels, físico prematuramente fallecido en 1988, quien había escrito en un revelador texto, *The Dreams of Reason*, lo siguiente: “La ciencia ha explorado el microcosmos y el macrocosmos (...) La gran frontera inexplorada es la complejidad. (...) Estoy convencido de que los países y las personas que dominen la nueva ciencia de la complejidad se convertirán en superpotencias económicas, culturales y políticas en el próximo siglo” (Lewin, 1995: 22-23). Decía Lewin que era esta una afirmación muy rotunda, tratándose de una ciencia que para aquel momento contaba con unas pocas docenas de investigadores activos, sobre un tema del cual casi nadie había escuchado hablar.

Puede que la influencia de este campo no se haya extendido lo suficiente; sin embargo, se registran iniciativas en esa dirección. Una de ellas, encuadrada en la exploración de nuevas teorías para la comprensión del desarrollo en Asia, es la Asociación Exploring Leadership and Learning Theories in Asia (ELLTA), organización creada en 2009 para promover la comprensión sobre este continente y sus perspectivas. En asociación con el Asian Institute of Technology, realizaron en julio de este año en Bangkok la cuarta conferencia ELLTA bajo el título de “Perspectives on Leadership, Learning and Social Enterprise in Asia”.

Se trata de una experiencia global colaborativa en materia de intercambio de conocimientos, para comprender las teorías que buscan explicar el comportamiento y los procesos de desarrollo en esa región¹⁷.

Por su parte, desde su posición como sede mundial de las ciencias de la complejidad, el Santa Fe Institute se está ocupando de temas tan diversos como la desigual distribución de la riqueza en viejos y nuevos mundos, cómo las instituciones sociales cambian nuestras formas de vida, cómo se expande el conflicto a través de la sociedad, el cambio climático o las crisis financieras, todos abordados desde enfoques no convencionales, transdisciplinarios y trabajados con procesamiento de datos masivos que pretenden comprender las transformaciones del sistema complejo de que se trate. Todos son temas que pertenecen al desarrollo de las sociedades humanas. Por ello, puede concluirse que “otro guión” está en construcción, que puede pasar mucho tiempo para que acompañe a las ciencias sociales tradicionales en este camino, pero que, por sus novedosos aportes y por los acuciantes problemas de la humanidad, pareciera que el tiempo será mucho menor que los siglos que han transcurrido desde la Ilustración.

Breve cierre de capítulo

Cerramos este capítulo con un comentario sobre la física cuántica y el desarrollo. Suena impropio, tratándose de disciplinas que se ocupan de campos totalmente separados. Sin embargo, al conocer las ideas de Vlatko Vedral¹⁸, joven científico serbio de la Universidad de Oxford, esa impresión pudiera cambiar. O, en todo caso, pueda que nos prometa algo novedoso.

Su hipótesis central es que las “unidades de información cuánticas” (UIC) son las que crean la realidad y no las unidades de materia ni de energía. Esto es: para que algo exista no basta con que exista como materia o energía; no basta la existencia del átomo. Se requiere que ese átomo interactúe con el mundo que le rodea para que cobre vida. Es a través de las UIC que las personas (y todas las cosas vivas) se desenvuelven: se mueven, logran cosas. Para conocer

¹⁷ Véase www.ait.ac.th/news-and-events/2017/events/elta-conference. Portal ELLTA, www.facebook.com/ELLTA.Association/.

¹⁸ Vlatko Vedral nació en Serbia en 1971 y ahora es también ciudadano británico. Profesor de Teoría de la Información Cuántica en la Universidad de Oxford, en el Centre for Quantum Technologies y en la Universidad Nacional de Singapur.

con detalle el comportamiento de las UIC, que son atómicas, se necesitan tecnologías que todavía no existen: las computadoras que permitirán conocer cómo ese intercambio de información va moldeando el comportamiento de los seres vivos, especialmente de los humanos. Es probable que en unos veinte años podamos tener un computador cuántico. Vedral (2001) está tras la pista de demostrar que “La información cuántica quizás sea el hilo conductor del que derivan todas las reglas del universo”. ¿Fantasía?, puede ser. También lo parecían las ideas de Copérnico y hoy la sociedad humana está llegando a Júpiter.

¿Tienen que ver estas ideas con los sistemas complejos? Mucho. Se trata de la impredecibilidad del comportamiento de la vida, de estar hoy seguros, como dice Vedral, de que siempre tiene un final abierto, no preestablecido, y esa es la mejor de las noticias.

¿Tienen que ver estas ideas con las (posibles nuevas) teorías del desarrollo? Bastante. En la medida en que se encuentren nuevos códigos de comportamiento de los seres vivos, como, por ejemplo, el intercambio a través de las UIC, podremos comprender cómo funcionan los patrones de los sistemas complejos que generan la desigualdad. Ello impacta el diseño y ejecución de políticas públicas para el desarrollo, pero, por supuesto, en entornos complejos, globalmente integrados, más allá de las concepciones Estado-céntricas y verticalistas que dieron vida a las viejas teorías del desarrollo y que hoy lucen limitadas y obsoletas.

COMENTARIOS FINALES

Las sociedades humanas entraron en una era de cambios profundos a partir de lo que Harari (2017) ha catalogado como “la revolución científica”. Es decir, desde el momento en el cual los grupos humanos progresivamente se constituyeron en naciones y luego en Estados nacionales, la producción, difusión y aplicación del conocimiento se elevó a niveles tales que transfiguró la fisonomía de planeta hasta convertirlo en una inmensa red de intercambios de información, financieros y de bienes y servicios. Este profundo cambio en el estilo de vida de los seres humanos puso en evidencia, por un lado, la gran capacidad de producir y crecer para proveerse de bienestar y, por el otro, las grandes diferencias entre el ritmo de esas capacidades entre zonas de planeta, con lo cual surgieron las visiones acerca de qué hacer para disminuir esa brecha. La situación creó diferencias sobre el porqué del fenómeno y el abordaje para

solucionarlo. Era un fenómeno nuevo, desconocido en cuanto a su estudio, pero persistente y presente en la línea evolutiva del *Homo Sapiens*, al menos desde la revolución cognitiva hace 70.000 años. Por primera vez se constataban las diferencias y se asumían como un problema. Era una observación propia de la modernidad.

En esa efervescencia surgieron las teorías del desarrollo, bien entrado el siglo XX, precisamente cuando las sociedades humanas acusaban su mayor crecimiento y producción de riquezas de toda su historia. Y en el momento en que las diferencias, rezagos y brechas se hacían más evidentes. O, a lo mejor, cuando ya se habían construido las visiones sobre el tema, pues diferencias siempre había habido, como las pronunciadas desigualdades en los grandes imperios de la humanidad desde hacía unos cinco mil años. En todo caso, fue allí, en el siglo XX, que se congregaron las visiones llamadas “teorías del desarrollo” a partir de las cuales se ha producido una rica reflexión y un no menos intenso debate sobre el destino de la humanidad y, principalmente, sobre cómo disminuir y hasta eliminar las diferencias entre naciones y grupos sociales para disfrutar del bienestar acumulado en la era de la Revolución Industrial y del Estado benefactor.

No hay fórmulas que hayan resuelto el problema central que dio vida a las teorías del desarrollo. Hoy tenemos intentos desde las instituciones planetarias, como Naciones Unidas, para homologar el esfuerzo de gobiernos, sociedad civil y empresa privada que permita contribuir con la disminución de las brechas. De las diferencias. De la pobreza, para ser más preciso en la búsqueda de hoy. De este tema también se están ocupando los investigadores que se ubican en el campo de los sistemas complejos, sin pertenecer a la tradición de las ciencias sociales.

Las teorías del desarrollo ya no son un grupo más o menos homogéneo de ideas citadas alrededor del crecimiento económico, aunque estuvieran en el bando capitalista o en el socialista de los bloques de postguerra. Hoy son más parecidas a un delta, cuyas corrientes pueden o no mezclarse en su desembocadura.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas, Nelly (1984). “Raúl Prebisch. Dos momentos claves en su pensamiento sobre el desarrollo latinoamericano. Aproximación a una crítica”. Universidad de Oriente (mimeo).

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2, www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf.

Baran, Paul y Swezzy, Paul (1973). *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de los Estados Unidos*. México: Siglo XXI.

Bertalanffy, Ludwig von (1976). *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Briceño R., José et ál. (2013). “El pensamiento estructuralista de la Cepal sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual”, *Revista Aportes para la integración latinoamericana* 28: 1-34.

Bonilla, Frank (1972). *El fracaso de las élites*. Caracas: Cendes.

Bonilla, Frank y Silva Michelena, José Agustín (1967). *Cambio político en Venezuela. Exploraciones en análisis y síntesis*. Caracas: Cendes/MIT.

Cardoso, Fernando Henrique y Falleto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). “Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible”. Trigésimo sexto período de sesiones de la Cepal, Ciudad de México, 23 al 27 de mayo de 2016. ONU.

Cordiplan-Oficina Central de Planificación y Coordinación (1983). *La planificación en Venezuela. Compilación sistemática de legislación (1958-1983)*. Caracas.

Córdova, Armando y Silva Michelena, Héctor (1967). *Aspectos teóricos del subdesarrollo*. Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas, UCV.

Dos Santos, Theotonio (1974). *Dependencia y cambio social*. Caracas: Faces-UCV.

El Captor (2013). “Los 100 primeros países del ranking de población mundial”, 7-08-2013, www.elcaptor.com/economía/.

ELLTA (s/f). “Exploring Leadership and Learning Theories in Asia”, www.facebook.com/ELLTA.Association.

Frank, Andre G. (1967). “El desarrollo del subdesarrollo”, *Pensamiento crítico* 7, www.Filosofía.org.

Gabaldón, Arnoldo José (2017). Conferencia “La sustentabilidad del desarrollo. Expresiones en América Latina y Venezuela”. Seminario Teorías del Desarrollo. Caracas: Cendes.

Gimeno, Rebeca (2016). “Esther Dufflo y la ciencia contra la pobreza”, *El País Semanal*, 7-10-2016, <http://elpaissemanal.elpais.com/confidencias/esther-dufflo/>.

Gurrieri, Adolfo (1982). *La obra de Prebisch en la Cepal. Selección*. México: Fondo de Cultura Económica (Serie Lecturas 46).

Gutiérrez Garza, Esthela (2007). “De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario”, *Trayectorias* (IX) 25: 45-60.

Hamilton, Alexander et ál (2001). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Harari, Yuval (2017). *Sapiens. De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. España: Debate.

Hirschman, Albert (1973). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1996). “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”, *El Trimestre Económico* 250: 489-524.

Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.

Huggins, Magaly (2017). Conferencia “Género y Desarrollo”. Seminario Teorías del Desarrollo, marzo, Cendes.

Kauzlarich, Mark (2017). “Las 10 mayores economías del mundo en 2017”, 10-03-2017, www.weforum.org/es/agenda/2017/03/.

Keynes, John Maynard (2005). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.

Krauze, Enrique (2017). “Un libro como ningún otro”, *El País*, 8-05-2017.

Lenski, Gerhard et al. (1997). *Las sociedades humanas. Introducción a la macrosociología*. New York: McGraw Hill.

Lewin, Roger (1995). *Complejidad. El caos como generador del orden*. Barcelona: Tusquets Editores (Metatemas 41. Libros para pensar la ciencia).

Lewis, W. Arthur (1971). *Teoría del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Luhmann, Niklas (1997). *Teoría política en el Estado de bienestar*. España: Alianza Universidad.

_____ (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Josetxo Beriain y José María García (eds. y trad.). Madrid: Trotta.

Machado de Acedo, Clemy y Arenas, Nelly (1995). *La creación de la Corporación Venezolana de Fomento (1946)*. Caracas: Cendes (Serie Temas para la Discusión 32).

Márquez, Guillermo (2017). “Teoría de la complejidad”, blog, 24-09-2017, www.guillermomodmarquez.com/temas/teoria-de-la-complejidad/.

Mascareño, Aldo (2010). “Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno”, *Revista Cepal* 101:111-126.

Maturana, Humberto (1995). *El sentido de lo humano*. Santiago de Chile: Dolmen-Mundo Abierto.

Maturana, Humberto y Varela, Francisco (1996). *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*. México: Debate (Clásicos del Pensamiento).

Maza Zavala, Domingo F. (1964). *Venezuela: una economía dependiente*. Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas-UCV.

Meadows, D.H. et ál. (1972). *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno, José (1970). *Cepal. Reformismo e imperialismo*. Caracas: Ediciones Bárbara (Serie Negra 16).

Myrdal, Gunnar (1979 [1957]). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nisbert, Robert (1980). *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa.

Payne, Anthony y Phillips, Nicola (2012). *Desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial.

Paz, Pedro y Rodríguez, Octavio (1968). *Cinco modelos de crecimiento económico*. Santiago de Chile: Cepal-Ilpes (Cuadernos del Ilpes, Serie I).

Pérez, Carlota (2012). “Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales”, *Revista Económica-Niterói* 14 (29): 11-54.

PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Desarrollo humano. Informe 1990*. Bogotá: tercer mundo editores.

_____ (2015). *Informe sobre desarrollo humano 2015*. Washington: PNUD.

Polak, Paul (2011). *Cómo acabar con la pobreza. Qué es lo que funciona cuando los métodos tradicionales fracasan*. México: Océano.

Prebisch, Raúl (1982). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. En *La obra de Prebisch en la Cepal* (selección de A. Gurrieri), 99-155. México: Fondo de Cultura Económica (Serie Lecturas 46).

Rostow, W.W. (1962). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sachs, Jeffrey (2007). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. México: Editorial DeBolsillo.

Sánchez, Juan Carlos (2016). *La transición energética y su incidencia en Venezuela. Análisis*. Caracas: Ildis.

Santa Fe Institute (2017). “What drives social inequality”, www.santafe.edu/news-center/news/what-drives-social-inequality).

Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis.

Sen, Amartya (1998). “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”. En *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez (eds.), 73-100. Washington: BID.

_____ (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.

Silva Michelena, Héctor (2011). “Del paradigma de Kuhn al paradigma sistémico (a propósito de los 50 años del Cendes)”. Cendes (mimeo).

Smith, Adam (1979). *Riqueza de las naciones*. México: Publicaciones Cruz O.

Solow, Robert (1956). “A contribution to the Theory of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94, The MIT Press, www.jstor.org/stable/1884513.

Sonntag, Heinz (1988). *Duda/Certeza/Crisis. La evolución de las ciencias sociales de América Latina*. Caracas: Unesco/Nueva Sociedad.

Sonntag, Heinz y Valecillos, Héctor (1977). *Hacia una teoría política del capitalismo periférico*. Caracas: UCV.

Sunkel, Oswaldo y Paz, Pedro (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.

United Nations (2015). “Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development”, A/RES/70/1, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

Varcárcel, Marcel (2006). “Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo”. Universidad Católica de Perú (mimeo).

Vedral, Vlatko (2011). “La incertidumbre del universo cuántico”. Entrevista de Eduard Punset, *Programa Redes*, 06/05/2011, www.rtve.es/television/20110506/incertidumbre-del-universo-cuantico/430556.shtml.

Wagensberg, Jorge (1995). *Ideas sobre la complejidad del mundo*. Barcelona: Tusquets editores (Metatemas 9. Libros para pensar la ciencia).

_____ (1998). “El progreso. ¿Un concepto acabado o emergente?”. En *El progreso. ¿Un concepto acabado o emergente?*, Jorge Wagensberg y Jordi Agusti (eds.), 15-66. Barcelona: Tusquets Editores (Metatemas 52. Libros para pensar la ciencia).

Wallerstein, Immanuel (2006). *Análisis sistemas-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI.

Wiener, Norbert (1998). *Cibernética o el control y comunicación en animales y máquinas*. Barcelona: Tusquets editores (Metatemas 8. Libros para pensar la ciencia).

Yergin, Daniel y Stanislaw, Joseph (1999). *Pioneros y líderes de la globalización*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor.

La conexión regional entre el desarrollo y la globalización

Rafael Mac-Quhae*

INTRODUCCIÓN

En un memorable ensayo de 1958, Leonard Read describió cómo se hace un lápiz. Una cosa tan sencilla necesita la coordinación de una cantidad de actividades humanas que se realizan en muchos lugares distantes entre sí y requiere habilidades y conocimientos muy diversos. El ensayista afirma notablemente que una sola persona en el mundo no sabe cómo fabricar un lápiz, porque ese resultado depende de la coordinación de actividades ejecutadas por personas que no se conocen, que viven en diferentes lugares y hablan distintas lenguas. Por estas circunstancias, se requiere un mecanismo de cooperación que organice sus actos en la secuencia adecuada. Ese mecanismo es el mercado.

En este relato hay dos hechos relevantes. El primero de ellos es supremamente controversial: se refiere al mecanismo de coordinación citado en el párrafo previo. Read asume que el mercado surgió de manera espontánea, sin que medie entre los involucrados en las diversas actividades humanas necesarias para fabricar un lápiz un nexo diferente a la voluntad y el deseo individual de los humanos. En ese punto el ensayista sigue al profesor F.A. Hayek (1948)¹

* Investigador-docente del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y de la Universidad Metropolitana (Unimet). PhD en Estudios del Desarrollo (Cendes). Máster en Economía (Northeastern University). MBA del IESA. Sociólogo (Universidad Católica Andrés Bello). Decano de Ciencias Económicas y Sociales (Unimet). Ha sido viceministro de Cordiplan (Planificación) y miembro de directivas de empresas públicas. Autor de trabajos académicos sobre desarrollo económico, instituciones, economía política y políticas públicas.

¹ La siguiente cita de Hayek, tomada de Rothbard (1990: 46), refleja el sentido del orden espontáneo para estos autores: “*Good order results spontaneously when things are let alone*”.

y su idea del orden espontáneo. Lo controversial del asunto radica en que la escritura, destino del lápiz, es un hecho social establecido más allá de la voluntad de cada escritor y sus lectores. La escritura existe porque las cosas no fueron dejadas solas, se canalizaron por medio de los convencionalismos que dieron sentido a los signos de escritura.

Se escribe para comunicar los pensamientos propios a otras personas, para dejar registro de los eventos ocurridos o para expresar los sentimientos, y se escribe con base en códigos de significado socialmente establecido y transmitido por medio de otro proceso social: el aprendizaje. En todo caso, podría convenirse en que hay una espontaneidad social que precede a la manifestación individual de la escritura, pero esa espontaneidad adquiere sentido cuando queda encerrada en las palabras, las que tienen un significado social independientemente de quien las use.

El segundo hecho notable al que se refiere el autor es el relevante para el presente escrito. El proceso de producción de los bienes supone relaciones que conectan actividades humanas remotas más allá de la continuidad espacial. En los objetos producidos para el mercado existe una conectividad que unifica conocimientos, materiales y actividades humanas por encima de las fronteras de los países, de los límites de las regiones y de la barrera levantada por los océanos. El proceso que permite fluir materiales y conocimientos, a la vez que coordina actividades humanas remotas, es lo que se denomina hoy en día “globalización”.

La intuición detrás de este segundo hecho ha sido validada por observaciones sistemáticas posteriores de los procesos productivos, con base en las cuales se ha confirmado que la conectividad actual entre las actividades realizadas por personas ubicadas en sitios muy remotos es aún mayor, y que el factor determinante de esa conectividad ha sido la revolución tecnológica aplicada a los procesos de producción, transporte y comunicación entre las personas y las economías nacionales. De acuerdo con Manuel Castells, la globalización se configuró al final del siglo XX mediante la constitución de un sistema tecnológico de información, telecomunicaciones y transporte que relaciona al planeta en una red integrada de flujos que toca todos los ámbitos de la actividad humana.

Si el orden espontáneo de la coordinación de las actividades para producir un lápiz es controvertido, su conectividad globalizada es aceptada por todos, aun cuando se le valore de manera distinta. El presente artículo trata ese asunto.

En la siguiente sección se define la globalización, de seguidas se ubica a América Latina dentro del proceso globalizador, para luego establecer la relación de ese proceso con otros de menor alcance espacial como son la localización, la

nacionalización y la regionalización. Después se considera el tema de género en el proceso, así como la ubicación de Venezuela. Se cierra con algunas conclusiones.

DEFINIENDO LA GLOBALIZACIÓN

El profesor de la Universidad de Toronto Marshall McLuhan (1989) acuñó la expresión “aldea global” para denotar el conjunto de transformaciones tecnológicas y comunicacionales que estaban conformando un nuevo orden mundial que acortaba distancias y establecía nuevas conexiones entre los eventos que sucedían en distantes latitudes. Para McLuhan, el mensaje y el medio empleado para transmitirlo no podían ser separados en la época de los faxes, los teletipos y las telecomunicaciones. Las distancias se acortaban en la medida en que la información viajaba en los medios electrónicos de comunicación.

El politólogo norteamericano Z. Brzezinski consideró que en la nueva realidad no había la intimidad personal de las aldeas y prefirió referirse a “la ciudad global” para describir “la nerviosa, agitada, tensa y fragmentada *web* de relaciones interdependientes de comunicación instantánea” (Brzezinski, 1970: 12). Las tecnologías de comunicaciones estaban creando una nueva sociedad en la que las relaciones sociales, la cultura e incluso la personalidad de los individuos eran afectadas por la tecnología y la electrónica. En esta nueva era, las fronteras en las diferentes esferas del quehacer humano se estaban borrando porque la tecnología impactaba todos los ámbitos de la vida social. La conectividad emergente se manifestaba en un inmenso volumen de comunicaciones bidireccionales que tenían como epicentro a los Estados Unidos, país que originaba o era el destino de más del 65% de las comunicaciones mundiales para 1968.

El proceso estaba homogeneizando las preferencias de los consumidores a nivel mundial; los mercados nacionales se parecían cada vez más entre sí, favoreciendo nuevas estrategias empresariales de relocalización de la producción a nivel global. Theodore Levitt (1975 [1960]) denominó “miopía de mercado” a la incapacidad de ciertas empresas para detectar estos cambios y adaptarse a ellos. Las preferencias de los consumidores se homogeneizaban porque en todos los países comenzaron a buscar una vida más cómoda y placentera por medio de electrodomésticos y otros bienes durables que les permiten a las familias disponer de más tiempo libre. En este contexto, el autor registraba un cambio en la orientación gerencial de las grandes compañías mundiales. Las empresas tenían que renovarse a escala planetaria, sus productos y prácticas comerciales

debían responder al desafío de los competidores en términos de precios bajos, alta calidad y suministro seguro. El campo del juego económico era el globo terráqueo, y había muchos equipos

Kenichi Ohmae (1982) describió la globalización como un sistema económico sin fronteras en el que el Estado nacional estaba perdiendo aceleradamente su capacidad de dirigir las sociedades, siendo sustituido por nuevas entidades que abarcaban ámbitos geográficos más amplios, con bordes muy flexibles definidos a partir de la dinámica industrial; los gobiernos de estos nuevos sistemas políticos debían actuar más como juntas directivas corporativas que como estructuras políticas. Las nuevas tecnologías informáticas y los avances científicos no pueden convivir con la lentitud de los gobiernos nacionales para tomar decisiones e impulsar las adaptaciones oportunas requeridas por el cambiante entorno. Como muestra de su punto de vista, resaltaba que las autoridades monetarias nacionales habían perdido la capacidad de controlar apropiadamente los agregados monetarios como consecuencia de la velocidad con la que los activos financieros, incluyendo los depósitos en moneda local, cambian de mano. Para este autor, la globalización implica que las reglas del juego son establecidas por unos agentes económicos que actúan a escala planetaria porque los bienes y servicios producidos y comercializados en el mundo son difícilmente etiquetados con una identidad nacional.

Tanto para Levitt como para Ohamae, la globalización trasciende la dimensión estrictamente económica de la actividad humana. Para Levitt se estaban borrando las diferencias en gustos y preferencias, a la vez que comenzaba a configurarse una matriz cultural más universal en la cual se reducían las diferencias culturales y se uniformaban las preferencias sociales; por su parte, Ohmae apuntaba como la principal traba al progreso humano la obsolescencia del Estado nacional como estructura política. Ambos autores advierten sobre la dinámica social, donde lo económico no puede analizarse separadamente de los factores culturales, sociales, políticos y ecológicos. No se podía seguir pensando las cosas desde el gastado esquema donde la economía es autónoma y las otras esferas de la vida son dependientes de su acontecer; en el mundo emergente, los efectos de acontecimientos remotos, que ocurren a una gran distancia, afectan los que ocurren en la proximidad inmediata. En este sentido, la globalización se puede pensar como la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida cotidiana (Held et ál., 2000).

Mijaíl Gorbachov, presidente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, señalaba que entre los Estados nacionales (incluyendo los plurinacionales)

había una creciente interdependencia que estaba moldeando un mundo lleno de contradicciones, pero “ampliamente integrado e interconectado” (Gorbachov, 1987: 145), en el que el futuro sólo se puede construir conjuntamente:

Ya que tal realidad existe en el mundo, y ya que sabemos que estamos, en general, unidos ahora por el mismo destino, que vivimos en el mismo planeta, usamos los mismos recursos y sabemos que no son ilimitados y que deben ser conservados y, que la naturaleza y el medio ambiente necesitan ser respetados; entonces, esa realidad nos abarca a todos. (Ibíd., 146).

Para finales de los años ochenta el mundo había superado la Guerra Fría y se encaminaba hacia una fase de integración; las diferencias ideológicas (izquierda y derecha) perdieron importancia frente a la dinámica industrial, que reducía aceleradamente las barreras nacionales e impulsaba una nueva economía basada en los rendimientos crecientes de escala, sólo posibles en la era de la informática. Todo se aceleró. La difusión planetaria del término “globalización” atestiguaba su realidad. En América Latina el caricaturista argentino Quino² reflejó la vertiginosa velocidad de los cambios que ocurrían a nivel planetario y su impacto sobre la vida de las personas en una caricatura de su personaje *Mafalda* gritado: “Paren el mundo que me quiero bajar”.

Los autores Held, McGrew, Goldblatt y Parraton, en su obra *Transformaciones globales*, piensan la globalización como:

Un proceso (procesos) que engloba una transformación espacial de las relaciones y las transacciones sociales, evaluada en función de su alcance, intensidad, velocidad, y repercusión, y que genera flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder. (Held et ál., 2000: XLIX).

Para esta definición es fundamental acotar el significado del término “flujo”, que debe ser entendido como el movimiento permanente de artefactos, personas, símbolos, signos e información en el espacio/tiempo. Utilizando una metáfora de McLuhan y Powers (1989) se puede decir que entre estos procesos y la globalización hay una relación como entre una figura y el fondo sobre el

² Su nombre de pila es Joaquín Salvador Lavado, la primera caricatura de Mafalda la publicó el 29 de septiembre de 1964 en la revista *Primera Plana*.

cual esta resalta³. Ese flujo circula de manera continua por interconexiones regularizadas entre nodos definidos por agentes independientes, centros de actividad o ubicaciones del poder social que rebasan los actuales límites nacionales para darle forma a redes cuyo alcance y extensión son variables. Para Castells la globalización es una nueva realidad histórica que debe diferenciarse de la economía mundial, que acumulaba capital a nivel planetario, y cuya existencia se inició en el siglo XVI. “Sólo en los años noventa, las semillas de la revolución informática, planteada en los setenta, dio sus frutos en la forma de nuevos procesos y productos, impulsando la productividad y estimulando la competencia económica en una nueva escala” (Castells, 1996: 148).

EL CAMINO HACIA LA GLOBALIZACIÓN

La sección anterior finalizó estableciendo una diferencia entre el proceso de mundialización iniciado con la expansión europea del siglo XVI y la actual globalización; en esta sección se resaltan ciertas continuidades entre ambos para visualizar el proceso desde una perspectiva histórica en la que el cambio social ocurre con un ritmo diferente, mas parsimonioso primero, luego más acelerado.

A partir del año 1500 hubo un cambio sin precedente en la historia del mundo, afirma el historiador J.M. Roberts (2009), el cual se inició con la expansión de los dominios territoriales de los “Estados europeos”. Entre 1500 y 1800 la civilización europea consiguió dominar “la mitad de la superficie de la tierra del mundo” (ibíd.)⁴. Los europeos expandieron el dominio territorial de su civilización a partir de su superioridad tecnológica, su ambición y su determinación militar: “Al sumarse estas ventajas, dieron lugar a la notable arma con que Europa se abrió al mundo, el barco de velas dotado de cañones” (ibíd., 76).

³ Como se nota en la siguiente cita “En el orden de cosas, primero viene el fondo. Las figuras llegan después. Los sucesos van proyectando sus sombras ante ellos. El fondo de cualquier tecnología es tanto la situación que le da origen como todo el medio de servicios y perjuicios que la tecnología trae con ella. Estos son los efectos secundarios y se imponen al azar como una nueva forma de cultura. El medio es el mensaje (...) la figura y el fondo se hallan en equilibrio dinámico, cada una ejerciendo presión sobre la otra a través del intervalo que las separa” (McLuhan y Powers, 1989: 26).

⁴ Para Roberts la historia universal se había movido hacia la diferenciación cultural, pero a partir de 1500 la tendencia se revertió y los países europeos, incluyendo a Rusia, expandieron sus dominios territoriales construyendo nuevos centros de poder (imperios) dotados de instituciones europeas de gobierno, religión, enseñanza e impulsando nuevas relaciones económicas (v. Roberts, 2009: 73).

En el proceso de ampliar sus dominios, la vanguardia europea, portugueses y españoles, exploró el mundo; navegando hacia el sur dominaron las costas africanas y navegando hacia el oeste se encontraron con el nuevo mundo al que bautizaron *América* por el *best seller* del navegante y cartógrafo Américo Vespucio, quien dio a conocer los primeros mapas del nuevo continente. La novedad fue confirmar que la tierra era redonda; un globo.

Los europeos trasplantaron “especies animales y vegetales [a sus nuevos dominios] para iniciar la mayor remodelación ecológica que ha tenido lugar” (Roberts, 2009: 73). Después de los viajes de Colón se inició un intenso proceso de intercambio⁵ que introdujo nuevos cultivos en ambas costas atlánticas. El nuevo mundo, que hoy es el continente americano, recibió ganado vacuno, cerdos, trigo, pollos, ovejas, burros, arroz, avena, cebada, centeno, cebolla, ajo, lechuga, repollo, plátanos y la caña de azúcar, mientras que el viejo mundo recibió cacao, tomates y maíz, maní y tabaco (Grennes, 2007). La intensidad, velocidad, y repercusión de estos intercambios se puede medir en la importancia que adquirió para la economía local del Caribe el cultivo del azúcar y el café, productos que dominaron durante siglos la relación económica de esta región con Europa, mientras la cultura culinaria del continente europeo se transformó por la introducción de la papa, el tomate y el maíz, y el mundo de los placeres con la introducción del tabaco americano.

Held, McGrew, Goldblatt y Parraton (2000) visualizan la globalización como un fenómeno único cuya forma ha variado a lo largo del tiempo, siendo su hito fundamental la expansión europea comentada anteriormente. Los autores estudian las características espacio-temporales y organizacionales de cinco fases de la globalización, a las que denominan:

1. premodernidad (hasta 1500),
2. comienzos de la modernidad (1500-1850),
3. modernidad (1850-1945),
4. mundialización (1945-1980),
5. globalización (1980-).

La premodernidad abarca un periodo muy largo, en el que las ideas evolucionaban lentamente. Tomando como referencia el principio del segundo

⁵ Identificado en la literatura especializada como “*Columbian Exchange*”.

milenio⁶ se pueden ubicar importantes civilizaciones⁷ con gran influencia sobre sus vecinos, las cuales se desarrollaban en un relativo aislamiento y, “aun cuando eran mundos muy sofisticados y en muchos aspectos culturalmente complejos, tenían relativamente escaso contacto unos con otros, aunque no carecían de ciertas formas de intercambio directo” (Held et ál., 2000: 2).

Eran mundos bastantes separados, con comunicaciones débiles, donde los caminos llegaban hasta las fronteras de cada sistema sociopolítico (que eran móviles) y el poder y el control social eran desiguales a lo largo del territorio; siendo más sólidos en las rutas de transporte. Las fronteras entre las diferentes unidades políticas representaban una amenaza para sus habitantes, con efectos globales negativos tales como invasiones bárbaras, pandemias, expansión religiosa basada en la fuerza (Carlomagno, el Islam). Las instituciones eran básicamente locales y temporales y su proyección sobre otras civilizaciones era esencialmente militar.

La segunda etapa del proceso, identificada como el comienzo de la modernidad, se coloca convencionalmente en el siglo XVI, con la simultaneidad de un conjunto de procesos sociales, políticos, religiosos, culturales y económicos que de acuerdo con Held et ál. (1999: 521):

Produjeron la emergencia y el desarrollo de las instituciones clave de la modernidad europea, la adquisición de parte de los pueblos europeos de la tecnología y los recursos de energía que a la postre excedieron los disponibles en cualquier otra civilización y la creación siguiente de los imperios globales europeos.

En esta fase, el proceso fue guiado por flujos demográficos, comerciales y epidemiológicos⁸ que marcaron la expansión europea hacia América (siglos XVI y XVII) y Oceanía (siglos XVIII y XIX). La utopía de un mundo integrado parecía concretarse con la expansión europea y su hegemonía política y militar. La penetración europea en África y Asia fue limitada por barreras naturales insuperables y por los principales Estados islámicos y de Asia oriental, así como por la civilización india; estando bien equipados estos sistemas políticos para resistirse durante muchas décadas a la presión europea (Held et ál., 2000). Al

⁶ Sería el año mil de acuerdo a la cronología seguida en Occidente.

⁷ Los autores citan, aparte de la europea, las civilizaciones china, japonesa e islámica.

⁸ Para muchos autores una de las armas secretas de los conquistadores españoles fue la viruela, véase por ejemplo, Jared Diamond (1997): *Guns, Germs and Steel. The Fates of Human Societies*.

final, el mercantilismo y el barco de velas equipado con cañones favorecieron la hegemonía cultural y militar de Europa sobre el resto del mundo, es decir, la periferia del “mundo civilizado”. Wallerstein (1980) se refiere a un sistema mundial con un centro ubicado en Inglaterra, Francia y los imperios centrales; una semiperiferia comprendida por España y Portugal, y una periferia integrada por los territorios coloniales y lo que existía más allá del dominio hegemónico occidental. Para este autor, los Estados Unidos pasan de la periferia a la semiperiferia en el siglo XIX.

En este periodo se produjo el primer gran flujo permanente que puede calificarse de transcontinental. La conquista y el poblamiento de América por los europeos, seguido del intercambio de especies animales y vegetales, dio origen a la economía de plantación mundializada, con sus procesos de producción ubicados en el Caribe y Norte América. Su demanda estaba ubicada en Europa, entre las clases poderosas. La producción requirió de la explotación de la mano de obra esclava proveniente de África. El número de personas transportadas como esclavos desde el último continente mencionado hacia las plantaciones, entre los siglos XVI y XIX, se ha calculado de 5 a 20 millones de infelices. Eric Williams (2011 [1944]) señalaba que la causa de la caza y captura de los africanos y su venta como esclavos se resume en tres palabras: azúcar, tabaco y algodón. Los inicios de la modernidad trajeron una economía mundial que interconectó tres continentes. Surgió una nueva maquinaria productiva que explotó las tierras de América con mano de obra africana para satisfacer el mercado europeo.

Para 1850 Europa se había modernizado, las naciones hegemónicas entran en una ruda competencia imperial que proyectaría la modernidad a cada rincón de la tierra. El sistema esclavista había agotado sus posibilidades y perdido sus principales atractivos. Las relaciones sociales que acompañan a la esclavitud dejaron de ser eficientes, al mismo tiempo que los avances del proceso de industrialización en Europa, las mejores tecnologías navales, el incremento del poder de fuego del nuevo armamento, así como el diseño de instituciones estatales cada vez más poderosas, permitieron que los imperios europeos alcanzaran la totalidad de las regiones del globo que no habían sido conquistadas en la etapa previa.

En este proceso se produjo el desmembramiento de la China tradicional, la colonización de gran parte de África y el sureste asiático y la apertura de Japón al libre comercio occidental (Held et ál., 2000). Las nuevas tecnologías de comunicaciones y transporte aceleraron la conectividad entre los países y los continentes, ampliándose el intercambio entre el centro de un sistema cada vez

más integrado y su periferia cada vez más grande y fragmentada. La característica dominante fue el alcance político y militar de los países europeos, a los que se unió la joven república de Norteamérica como parte del núcleo central del sistema mundial. Entre 1850 y 1914 el desarrollo de los ferrocarriles y la sustitución del barco de vela por el de vapor, así como la construcción de los canales de Suez y Panamá, acortaron las distancias y permitieron el aumento de los volúmenes y la cantidad de personas que se transportaban entre países, regiones y continentes.

La modernidad dio paso, como en cámara lenta, a la mundialización. En 1914 comenzó la Primera Guerra Mundial (IGM) que “atestiguó cómo las potencias de América, Asia y Europa se veían atraídas hacia la misma confluencia” (Held et ál., 2000: 529), al final de la cual desaparecieron los grandes imperios de Rusia, Turquía y Austria. De igual manera, comenzó elegantemente el más lento declinar del Imperio británico. La paz de 1918 fue seguida de una década de gran turbulencia en las naciones centrales hasta la crisis financiera de 1929, que fue la primera realmente global de las muchas, desde entonces, que han sacudido el mundo. La economía comenzó a mostrar una cantidad de vasos comunicantes entre regiones, países y personas que se aproximaban en la medida en que los medios de comunicación acortaban tiempos de viaje y la información se “desmaterializaba”, volando libre con las tecnologías de las telecomunicaciones.

La transición hacia la mundialización tuvo que esperar a que finalizara la matanza que se inició en 1939 y finalizó en 1945. El fin de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) inició una transformación total de las relaciones internacionales, las antiguas colonias se convirtieron en países independientes que aspiraban a ocupar su puesto en la Sociedad de las Naciones. Este conflicto bélico fue “una catástrofe global” (Hobsbawm, 1998 [1994]) porque abarcó casi toda la geografía planetaria⁹. Para Held et ál. (2000: 88), la contemporaneidad global atravesó un primer tramo donde la política internacional estuvo dominada por la rivalidad entre los Estados Unidos y la URSS, lo que

Constituyó un sistema único de relaciones de poder que, paradójicamente, dividió el mundo en campos rivales y al mismo tiempo lo unificaba dentro

⁹ América Latina no participó directamente en el conflicto, algunos países como Colombia y Brasil enviaron algunos efectivos y Venezuela fue el principal proveedor de combustible para el bando triunfador. África del Sur no se involucró en la contienda.

de un orden militar mundial estratégicamente interconectado (...) [que] con el fin de la Guerra Fría, en ciertos aspectos, refleja un regreso a un modelo de política de poder multipolar, pero en otros aspectos, en especial en lo que concierne a la posición exclusiva de superpotencia militar de EUA, es históricamente única.

La mundialización no afectó de la misma forma a todos los continentes ni a todas las regiones. El triunfo de los aliados en la IIGM fue seguido de un nuevo conflicto que dividió el mundo en dos esferas de influencia; en una se impuso la hegemonía soviética, en la otra la norteamericana. La característica particular fue la localización de las confrontaciones y el esfuerzo común por controlar la ferocidad de los contrincantes. Como ya se indicó, en los sesenta, aventajados pensadores como McLuhan percibieron que la tecnología de comunicaciones acortaba distancias y reducía diferencias, la aldea o la ciudad global se expandía continuamente. Esta perspectiva general de sus etapas se matiza cuando el foco se dirige a una región particular; sobre esto tratan las líneas que siguen.

En los años setenta ocurren dos acontecimientos de gran importancia que marcarán la entrada a la nueva etapa, gobernada por un flujo de información exponencial impulsado por las nuevas tecnologías comunicacionales; la mundialización de las relaciones sociales se convierte en la globalización de la vida cotidiana.

AMÉRICA LATINA SE CONECTA

Si bien la mundialización fue un proceso que abarca todos los continentes y los países de manera bastante uniforme desde 1945, también es cierto que “las diferentes regiones se adaptan de manera diferenciada a estas tendencias y que este fenómeno no se expresa en todas las latitudes de la misma forma, ni con idéntica intensidad” (Fazio Vengoa, 2002: 117).

En esta sección se quiere repasar el caso de América Latina y su relación con el proceso iniciado con la expansión europea en el siglo XVI. Nuestra región está integrada por países que fueron colonias de España o de Portugal en la etapa premodernidad y que entraron a la modernidad de una manera subordinada, en el sentido de que terminaron formando parte de la periferia del proceso. Como conjunto, los países latinoamericanos presentan dos características resaltantes: la primera es su pasado colonial común y una historia compartida de doscientos

años de independencia política, con accidentes y dificultades muy similares. La segunda es que ninguno de los países ha superado las limitaciones y obstáculos que impiden a las sociedades alcanzar el estadio del desarrollo social¹⁰.

Como se apuntó anteriormente, J.M. Roberts plantea que con la expansión europea hacia América se inició un proceso de intercambios comerciales y culturales que transformaron la ecología y la realidad política. Para la Cepal, ese proceso fue desde sus inicios global, siendo esta una particularidad del subcontinente:

El proceso contemporáneo de internacionalización se remonta al surgimiento del capitalismo en Europa a fines de la Edad Media, a la nueva actitud científica y cultural que encarnó el Renacimiento, y a la conformación de las grandes naciones europeas y sus imperios. La expansión del capitalismo es el único fenómeno histórico que ha tenido alcances verdaderamente globales, aunque incompletos. Con mayor intensidad que otras regiones del mundo en desarrollo, la historia de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a esta evolución desde fines del siglo XV. (Cepal, 2002: 18).

Fazio Vengoa en su trabajo titulado *América Latina y la globalización, un ensayo histórico* (2002) establece una periodización centrada en las particularidades de la región a partir de la llegada de la vanguardia europea. El tiempo histórico del proceso de globalización, desde América Latina, es dividido por este autor en nueve etapas: en la presente sección se presentan las ideas de Fazio Vengoa en el formato de la periodización de Held y asociados, iniciando con la llegada de los españoles al Nuevo Mundo. A continuación se explican brevemente las rasgos esenciales de cada etapa.

Europa se mueve hacia la modernidad cuando se aventura a buscar nuevos mundos, y entonces se encuentra con América. “La incorporación de América al naciente sistema mundial fue el principal factor que posibilitó el despliegue de las tendencias globalizantes durante esta fase” (Fazio Vengoa, 2002: 125). Inicialmente, los principales acontecimientos ocurrieron en el nuevo continente: el asentamiento de los europeos en sus “territorios coloniales” y la expansión del comercio europeo dio origen a un sistema económico ampliado donde se

¹⁰ El indicador, muy discutido, que aproxima más la condición del desarrollo es el PIB/h, que como medida gruesa de ingreso permite establecer una relación entre la capacidad de la economía para incrementar su producción de cosas útiles (bienes y servicios) y el crecimiento de la población. Desde una perspectiva comparativa, Chile es el país más próximo al desarrollo. Es el país que más ha avanzado en esta dirección.

pudo distinguir un centro (Europa) y una periferia (América y luego África y Asia lejana). En el centro se sintió la hegemonía hispánica y en la Península la hegemonía española.

Sin solución de continuidad, el escenario se desplazó a Europa; la riqueza que fluyó de América a España luego circuló hacia “Flandes” e Inglaterra y aceleró el proceso de consolidación de los Estados nacionales. Se combinaron tendencias disgregadoras (las guerras) y tendencias aglutinadoras (las nuevas identidades nacionales) que terminaron conformando la modernidad.

[Emergió] un contexto internacional de transformación para el proceso de adaptación de los límites territoriales que demarcan a los Estados nacionales y a la vez determinó la organización de los flujos comerciales que le confirieron sistematicidad tanto al dominio del espacio extraterritorial como a las tendencias de la conectividad planetaria. (Fazio Vengoa, 2002: 126).

Durante los siglos XVII y XVIII, Portugal y España se convirtieron en potencias de segunda clase y fueron obligadas a “cerrar sus colonias” para defenderse de Francia, Inglaterra y Holanda, las potencias emergentes que las desplazaban de la posición hegemónica del proceso. En el mundo de las ideas, la Ilustración permitió que se pensaran las cosas de otra forma, abrió el pensamiento y creó las condiciones para reformar las instituciones y mejorar la organización de las sociedades y los intercambios. A finales del siglo XVIII, el mercantilismo desató fuerzas poderosas que aceleraron los flujos comerciales entre los continentes, y se convierte en la simiente de la noción de progreso que estimularía los avances del proceso de integración planetaria.

Las revoluciones americana y francesa signaron el inicio de la modernidad. Los territorios nacionales se habían demarcado en los principales países del centro; la sustitución de barco de vela por el de vapor permitió que se incrementara la capacidad de carga comercial a un nivel que no se había imaginado antes, a la vez que el tiempo para transportar las mercancías se acortó notablemente. La Revolución Industrial reorganizó las relaciones sociales, políticas y económicas entre los países y al interior de cada uno de ellos: particularmente, los procesos productivos se transformaron, planteando la necesidad de ampliar los mercados nacionales aguas arriba en la búsqueda de materias primas, y aguas abajo compitiendo con otras naciones por ampliar su demanda. El proceso de crecimiento económico miraba hacia afuera. Los cambios ocurridos en las relaciones sociales tuvieron consecuencias duraderas para muchos grupos de la sociedad.

Los campesinos fueron despojados de los bienes comunes, las gildas, gremios y corporaciones medievales fueron perdiendo progresivamente o de golpe sus privilegios, la Iglesia vio cómo su patrimonio mermaba y la nobleza de cuna perdió progresivamente sus privilegios frente al avance de los derechos universales del hombre. Todos estos cambios impulsaron las nuevas relaciones laborales sustentadas en la libre voluntad expresada en contratos que estipulaban las condiciones en que se desempeñarían las prestaciones de trabajo, lo que era más acorde con las necesidades y el ritmo impuesto por las nuevas formas de organizar la producción de bienes y el comercio. De acuerdo con David Landes (1998), los tres aspectos más importantes en el proceso de surgimiento de los nuevos procesos productivos fueron: (1) la autonomía intelectual respecto a las fuentes tradicionales del conocimiento. (2) El método basado en la observación y la experimentación, con lo que se comenzó a percibir la naturaleza como algo que puede ser modificado por la acción humana. (3) El establecimiento de rutinas, basadas en la observación, que permitían mejorar la acción humana, reducir el tiempo necesario para hacer las cosas.

El siglo XIX moldeó la sociedad moderna en los países europeos y parcialmente en sus excolonias americanas. Con la consolidación política de los nuevos Estados se conformaron los mercados nacionales en los países centrales, se destruyeron las formas tradicionales de organizar la producción, se incrementaron los intercambios entre los continentes y se estableció una división internacional del trabajo que asignaba a unos países la función industrial y convertía a otros en grandes depósitos de recursos naturales y potenciales mercados. A partir de 1810 comenzó la lucha por la independencia de América Latina, que fue seguida del proceso de establecimiento de los límites territoriales entre noveles repúblicas soberanas que surgieron de las antiguas colonias hispánicas. Londres sustituyó a Sevilla como centro de la actividad comercial, pero la intensidad de la actividad externa disminuyó notablemente, la conectividad global de la región se redujo con las economías nacionales que comenzaron a conformarse. “[El] grueso de las actividades económicas se vinculaba con el área no exportadora, por cuanto el sector exportador seguía representando un porcentaje muy pequeño. En un país como Brasil la relación exportaciones-PIB apenas superaba el 5%”¹¹ (Fazio Vengoa, 2002: 128).

¹¹ Este dato aparece en Bulmer-Thomas (2010: 59), quien a su vez lo tomó de Leff 1982.

Entre finales del siglo XIX y el año de 1913 se intensificaron los intercambios comerciales, y las rivalidades entre las naciones centrales se transformaron en conflictos acumulados que condujeron a la IGM. El impacto de los nuevos medios de transporte y comunicación liberó el mercado de las principales trabas institucionales para su expansión. La movilidad de los recursos (capital, trabajo, dinero) se incrementó, siguiendo el movimiento migratorio hacia América por razones económicas. Regiones deprimidas del centro global como Sicilia e Irlanda exportaron mano de obra hacia los países periféricos de América, mientras que de los países periféricos como China e India se movilizaron muchas personas hacia Estados Unidos. Fazio Vengoa afirma que en esos años lo “externo” se convierte en una válvula de escape para resolver los problemas internos de los países centrales.

En esta época ocurrió un salto cualitativo con la consolidación de la división internacional del trabajo existente, pero también fue una época donde muchos países centrales practicaron el proteccionismo para favorecer a sus ciudadanos, “la interpenetración económica creciente no fue tanto el producto del libre comercio como el producto de un sensible crecimiento económico” (Fazio Vengoa, 2002: 130).

Algunos autores se refieren a este período como la “edad de oro” del liberalismo comercial (Chang, 2003b). América Latina se consolidó como exportador de materias primas. Todo el dinamismo económico emanaba del sector exportador. Tomando como ejemplo la exportación de carne del Uruguay, la operación no solo requería invertir en el ganado, sino que facilitó la materia prima para las industrias del cuero y del calzado, que a su vez requerían de la industria química. Todo lo anterior necesitaba un fortalecimiento del comercio, al detal y al mayor, así como inversiones en ferrocarriles que precisaban inversiones en aserraderos, lo que a su vez requería bienes de capital, como las locomotoras y talleres para la reparación y el mantenimiento de los vagones. Como señala Bulmer-Thomas, la demanda de algunos de estos sectores podía ser abastecida por las importaciones, por lo que la producción interna se vio sometida a una creciente competencia del exterior que limitaba la expansión de las industrias nacionales. Los países de la región siguieron tres rumbos muy diversos. El primer grupo desarrolló una economía de enclave sin que el sector exportador se conectara con el resto de la economía nacional, tal fue el caso de Centroamérica. Un segundo grupo de países concentró su actividad económica en el sector exportador, con una gran movilización de recursos desde el sector

agrícola tradicional hacia el enclave exportador, que aumentó su peso relativo en la economía nacional, como en los casos de Bolivia y Venezuela. Un tercer grupo de países impulsó la industrialización (ciertamente precaria) de sus economías, en el sentido de que trataron de agregar valor a sus exportaciones primarias, ese fue el caso de Argentina y Uruguay.

Entre el año 1914 y el año 1918, en medio de la IGM el orden internacional perdió su eficiencia y comenzó el desmontaje de la arquitectura del sistema integrado que existía mediante la reversión de las principales tendencias económicas y políticas. El sistema de comercio y de pagos que había evolucionado lentamente desde los inicios del siglo XIX se dislocó, con importantes consecuencias para todos los países latinoamericanos. Bulmer-Thomas lo reseña de la siguiente manera:

... el antiguo orden económico internacional había perecido, y el nuevo se mostraba peligrosamente inestable. Por entonces apenas se notó esa inestabilidad, pero dejó a regiones periféricas como América Latina en un estado muy vulnerable al desplome del comercio internacional y a la fuga de capitales a fines del decenio de 1920. (Bulmer-Thomas, 2010: 180).

Después de la IGM, el nacionalismo arraigado en el centro y ramificado hacia los países de la periferia se deslindó de la economía unificada por los flujos comerciales, rompiendo la unidad del sistema de comercio. Por otra parte, surgió el primer Estado socialista, que negaba las instituciones representativas de la democracia liberal y la economía de mercado. En medio de estos acontecimientos se desencadenó la primera crisis financiera con efectos mundiales, la Gran Depresión de 1929. Fazio Vengoa dice lo siguiente al respecto:

En este contexto se generaron tendencias aislacionistas para limitar la inestabilidad política y financiera que contagiaba a todos los países. Muchos gobiernos pretendieron limitar los efectos globales negativos levantando barreras a las influencias del exterior.

Fue la época en que se dio inicio a la política de sustitución de importaciones. El instrumento fundamental del nuevo paradigma del desarrollo consistía en la industrialización. La sustitución de importaciones fue una reacción a los cambios que se estaban presentando en la economía mundial y a la imperiosa necesidad de equilibrar la balanza de cambio. (Fazio Vengoa, 2002: 132).

Las economías de la región se habían estructurado sobre una estrategia de crecimiento hacia afuera, con un sector exportador que facilitaba las divisas

para importar los bienes de consumo. Al caer la demanda de las materias primas más rápido y en mayor medida que la demanda de las importaciones, los países de la región recurrieron al incremento de los aranceles de importación, con lo que se favoreció la expansión de algunas industrias nacionales, sustituyendo importaciones en la búsqueda del equilibrio de la balanza de pagos, de tal manera que la región en su conjunto restableció el equilibrio para 1932, relativamente rápido (Bulmer-Thomas, 2010 [1994]). Sin embargo, la II Guerra Mundial fue un nuevo choque externo que afectó a la región. La fuerza de los hechos había impuesto la industrialización por sustitución de importaciones.

La lógica de la sustitución de importaciones fue la siguiente: América Latina se vio afectada por la crisis de 1929 por dos canales: los países centrales dejaron de comprar sus exportaciones y a la vez no fue posible fabricar nacionalmente los productos que por falta de divisas no se podían adquirir en el mercado internacional. Para evitar que una nueva crisis afectara la región, los bienes de consumo deberían ser manufacturados en los países latinoamericanos, para lo cual era necesario establecer una estrategia orientada a incrementar el comercio intrarregional, es decir: sustituir las importaciones por productos manufacturados en la región. El eslabón débil de la cadena eran los suministros industriales y los bienes intermedios necesarios para confeccionar los bienes de consumo final, lo que se dificultó por el descuido en que cayó el sector exportador, que generaba las divisas para importarlos. El estallido de la IIGM y su desenvolvimiento crearon un paréntesis en el proceso. Al finalizar el conflicto bélico el mundo era diferente; las colonias africanas y asiáticas ganaron su independencia, los nuevos países estaban ansiosos de alcanzar el bienestar para sus habitantes y los avances tecnológicos aplicados a la producción hicieron realidad la utopía de los rendimientos crecientes de escala.

Después de la guerra surgió la mundialización de las relaciones entre las naciones. Al comienzo esa realidad fue captada desde las ópticas nacionales; los países impulsaban políticas cuyos resultados eran medidos internamente, prestando poca atención a la intensificación de las influencias mutuas a nivel social, cultural y político que precedían o seguían a un comercio internacional más activo. Por otra parte, la IIGM dejó una secuela que transcendía las consideraciones nacionales al dividir el globo en dos áreas de influencia bien demarcadas: el occidente capitalista y el oriente socialista, lo que “se convirtió en un referente globalizado, que recompuso y readecuó los distintos espacios políticos y económicos de acuerdo a sus propuestas” (Fazio Vengoa, 2002: 132).

Surgió una institucionalidad mundial compuesta por organismos multilaterales como el Fondo Monetaria Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que luego fue sustituido por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se comenzó a organizar un sistema de reglas para asegurar el flujo de información, ideas, personas valores y mercancías entre los países y las regiones del mundo. Si políticamente había una guerra fría, económicamente había un mayor intercambio, mientras que cultural y socialmente las poblaciones de los diferentes Estados nacionales se relacionaban más, incrementando el conocimiento mutuo.

La mundialización concretó una mutación en el comercio internacional cuyo efecto fue decisivo para la región latinoamericana. Mientras que anteriormente el volumen de comercio era dominado por las materias primas, ahora, como resultado de los avances científicos y los rendimientos crecientes de escala, las mejoras en la productividad total de los factores y la tecnología aplicada a la producción condujeron “a que las dos terceras partes del comercio mundial estuvieran conformadas por el rubro manufacturero, lo que entrañó una pérdida cualitativa y cuantitativa de la participación de América Latina en la economía mundial” (Fazio Vengoa, 2002: 136).

Se podía producir cantidades mayores de bienes con los mismos recursos, mejorando su calidad. El mundo se hizo un solo y gran espacio compartido por las naciones. Ese espacio comenzó a ser percibido (o imaginado) como una red de interconexiones que permitía “fabricar un lápiz” con insumos de todas partes. América Latina comenzó a descalzarse en la medida en que la política de sustitución de importaciones no permitió aprovechar las posibilidades crecientes de la integración de los mercados en una aldea global.

La transición de la mundialización a la globalización se puede ubicar en los años setenta y estuvo marcada por dos hechos de mucha significación simbólica. El primero fue el fin de la convertibilidad del dólar al oro, decisión anunciada por el gobierno norteamericano el 15 de agosto de 1971. Con esta modificación de la regla que gobernaba la relación entre las diferentes monedas nacionales se estableció un régimen de libre flotación que responde más rápido a las turbulencias que se transmiten de los acontecimientos locales a la realidad global. La importancia de este evento para las economías latinoamericanas es señalada por Bulmer-Thomas de manera sintética con las siguientes palabras:

El desplome del sistema de Bretton Woods en 1971, después de que el gobierno estadounidense mostró su incapacidad de mantener la convertibilidad de

dólares a oro a un precio fijo, y la adopción por parte de los grandes países industriales de monedas flotantes, dificultaron a las repúblicas latinoamericanas sostener unos tipos de cambio reales y estables basados en el comercio. (Bulmer-Thomas, 2010: 358).

El segundo hecho fue el choque petrolero de los años setenta, que generó un superávit extraordinario en la cuenta corriente de los países exportadores de petróleo que dio origen a un reciclaje de dólares hacia los países deficitarios en sus cuentas externas. Los países petroleros colocaban sus excedentes de caja en la banca internacional, que concedía créditos a los demás países (Gandolfo, 1987). Estos “petrodólares” permitieron un amplio endeudamiento de los países latinoamericanos que financió un incremento del consumo y el inicio de muchos proyectos de inversión para los que no contaban con recursos proveniente del ahorro interno de las economías locales. En estas condiciones:

Nadie pudo dudar de la disposición –mejor dicho de la ansiedad– de los bancos por hacer nuevos préstamos a América Latina, que se mostraba igualmente anhelosa de recibirlos. De este modo, la oferta y la demanda de fondos prestables iban de la mano, aunque en ocasiones la avidez de los bancos llevó a técnicas de venta que distaban mucho de las normas éticas y profesionales. (Bulmer-Thomas, 2010: 398).

Este proceso condujo a la crisis de la deuda en 1982, cuando la combinación de una subida en los intereses de la banca internacional y la caída de los precios de las materias primas estranguló la capacidad de la región para financiar sus importaciones de bienes de capital e intermedios, ocasionándose un colapso de crecimiento conocido como “la década perdida”. El problema de la deuda significó para los países deudores el corte del financiamiento a sus importaciones y la detención de sus planes de industrialización. Para los bancos acreedores significó la posibilidad de enfrentar grandes pérdidas financieras que los podrían conducir a serios problemas de liquidez y eventualmente de solvencia.

Esta situación fue enfrentada con las políticas de apertura y libre comercio impulsadas por el llamado Consenso de Washington (CW). El rasgo resaltante de este período en Latinoamérica fue el intento de aplicar la misma política económica, olvidando las particularidades de cada país. Estas políticas no arrojaron los resultados esperados. Las economías se abrieron, pero con la excepción de Chile no se alcanzó el crecimiento económico esperado

y al final, si bien se detuvo la hiperinflación que abrazó a varios países, no se lograron los fines propuestos en cuanto al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Las políticas seguidas en esos años se basaron en el trabajo presentado por John Williamson en 1989 y que recogía la visión dominante en el “Washington político del Congreso y el tecnocrático de las multilaterales”¹² sobre los principales instrumentos de políticas económicas que permitirían a los gobiernos latinoamericanos salir de la crisis de la deuda iniciada en 1982. En ese trabajo se resumían las prácticas políticas que se venían aconsejando a los “países no desarrollados” (PND) y que muchos gobiernos de la región venían aplicando desde mediados de los años ochenta. Los objetivos de las políticas recomendadas eran retomar el crecimiento económico, bajar la inflación, hacer viable la balanza de pagos, y alcanzar una distribución del ingreso equitativa; con lo que se aseguraban las bases para un crecimiento económico sostenido.

Como bien señaló Williamson, esas políticas fueron recomendadas por los expertos internacionales a los gobiernos regionales antes de la reunión que dio origen al CW; sin embargo, los resultados obtenidos no estaban siendo satisfactorios. Fazio Vengoa compara los resultados de la aplicación inicial de estas políticas con los obtenidos en el periodo anterior en los siguientes términos:

La producción manufacturera, por ejemplo, que creció a una tasa del 6,5% anual entre 1950 y 1981, aumentó sólo el 1,1% entre 1981 y 1990. La inversión interna bruta per cápita descendió de US\$500 en 1980 a US\$310 en 1990. Asimismo, hubo una transferencia de recursos al exterior de \$25 mil millones anuales entre 1982 y 1990, en algunos momentos la tasa de desempleo urbano superó el 20% en varios países y [se registraron] altas tasas de inflación. (Fazio Vengoa: 2002: 139).

Joseph Stiglitz (2002) analizó la experiencia de algunos países fuera de la región latinoamericana para este periodo y encontró que los programas exitosos de estabilización y reforma económica de Polonia y China se habían alejado de las recomendaciones políticas resumidas por Williamson, mientras que países como Rusia y la República Checa, que las habían seguido, no alcanzaron sus objetivos. En sus palabras:

¹² Se refiere al Congreso de los Estados Unidos y a los funcionarios de los organismos internacionales con sede en Washington D.C.

Polonia y China muestran que había estrategias alternativas. El contexto político, social e histórico de cada país es diferente (...) Uno de los atributos de los casos exitosos es que fueron “cosecha propia”, diseñados por personas del país, sensibles a las necesidades y preocupados por su país. (Stiglitz, 2002: 186).

En la misma línea de reflexión se pueden situar los trabajos de Chang (2003, 2008), en los que el autor cuestiona las políticas del Consenso de Washington sobre la base de la experiencia histórica de los “países hoy desarrollados” (PHD) que recurrieron a políticas proteccionistas durante su camino hacia el desarrollo. Utilizando la base estadística recopilada por Angus Maddison, el autor muestra que la mayoría de estos países impulsaron su crecimiento económico mediante políticas públicas activas. De forma similar, Dani Rodrik (2007) afirma que durante los años anteriores al CW los PND crecieron más rápido que durante la aplicación de las políticas inspiradas en este. Por otra parte, este autor ya había advertido que el enfoque del desarrollo centrado en la política comercial y la apertura de la economía no asegura el crecimiento sostenido de los países, incluso podría limitarlo, si otros factores como las instituciones y el capital social no son tomados en cuenta.

En el mejor caso, la política comercial proporciona un entorno propicio para el desarrollo. No garantiza que los empresarios aprovecharán el entorno favorable, ni fomenta la inversión privada. Como subraya la literatura reciente sobre comercio y crecimiento, ciertamente no garantiza un nivel adecuado de crecimiento económico de largo plazo. Por lo tanto, los alegatos a favor de liberalización económica deben ser modestos para que los diseñadores de las políticas no se desilusionen una vez más. (Rodrik, 1992: 103).

GLOBALIZACIÓN Y PROCESOS COMPLEMENTARIOS

En la sección previa se describió cómo después de la IIGM las relaciones entre los países se transformaron, se intensificaron las relaciones sociales y culturales y el comercio internacional se expandió inmensamente. Entre los países aumentó el flujo de personas y de mercancías, y para organizar esta compleja red de idas y venidas emergió una especie de institucionalidad mundial representada por las entidades multinacionales, que tienen como objetivo favorecer el entendimiento entre los Estados para disminuir las posibilidades de

nuevas confrontaciones bélicas a nivel global. También se argumentó que esa institucionalidad perdió mucha eficiencia con dos acontecimientos ocurridos en los años setenta: el fin del patrón oro y el incremento de los precios del petróleo. Ahora se aborda otro aspecto relevante. Junto a la globalización se están manifestando otros vigorosos procesos de identidad colectiva tendentes a reafirmar rasgos diferenciadores que, de acuerdo con Castells (1996: 28): “Son expresiones múltiples, muy diversificadas que siguen los contornos de cada cultura y las fuentes históricas de la formación de cada identidad”. Es fundamental comprender que el proceso globalizador no se contrapone a los otros procesos espacialmente mejor definidos¹³ y que ocurren simultáneamente, a veces limitándolo, pero a veces potenciándolo, en una dinámica en la que causa y efectos son intercambiables.

En la medida en que las comunicaciones reducen las distancias, y virtualmente aproximan las realidades sociales lejanas, se manifiestan otras tendencias que crean identidad, a veces en oposición al proceso integrador planetario. Estos procesos no son necesariamente contradictorios con la globalización. De acuerdo con Held et ál. (2000) la localización, la nacionalización y la regionalización son compatibles y hasta pueden ser complementarias con el proceso global en términos espaciales, sin sugerir una antinomia.

La distinción entre lo global y los otros procesos la establece el observador de la realidad (Guy, 2009). Una vez que asume diagnosticar las cosas desde un punto de vista sistémico, la situación bajo escrutinio se asume como local o global a partir de consideraciones sobre los actores concretos, su intencionalidad, y el asunto que se investiga. La diferenciación se puede visualizar en términos del juego de ajedrez: el tablero de juego sería el entorno espacio-temporal, la reina sería lo global, mientras que el rey sería lo local. Ambas piezas forman parte de un todo (el ajedrez), distinguiéndose por los movimientos que pueden realizar: la reina se desplaza más fácilmente en el entorno, mientras que el rey lo hace de manera más parsimoniosa¹⁴. En estos términos el rango de movimientos de cada pieza es un dato cuantitativo insuficiente para diferenciarlas de manera sustantiva. La globalización es un punto de vista para ordenar los eventos del mundo, pero existen otros: el problema que se investiga determina la pertinencia del enfoque seleccionado. Para hablar de dos casos extremos, lo

¹³ Estos procesos son denominados: localización, nacionalización, regionalización e internacionalización.

¹⁴ La metáfora fue tomada de *What is Global and What is Local? A Theoretical Discussion Around Globalization* (Guy, 2009).

local y lo global se diferencian por la perspectiva del analista, ambos denotan valores asumidos.

Robertson (1992) define la globalización como un proceso que reorganiza el mundo “como un solo lugar”, pero eso no significa que la realidad se simplifique o se uniformice. La globalización se manifiesta por patrones de desigualdad entre regiones o continentes que terminan por estimular fuerzas. La globalización no es una fuerza ciega de la naturaleza, los cambios que han ocurrido durante la reorganización del mundo han sido impulsados por la acción humana, por lo que el proceso tiene una dimensión cultural (interpretativa, reflexiva).

Desde los años ochenta la humanidad vive en un mundo que cambia de manera continua y las personas son cada vez más conscientes de que las distancias respecto de “los otros” son progresivamente menores. Como consecuencia, se hacen la pregunta “¿adónde vamos desde aquí como sociedad?”, y para responderla deben descubrir qué significa la globalización para ellos. La consecuencia directa de esa pluralidad de visiones es un mosaico de interpretaciones que impulsan a la globalización en diferentes direcciones.

En un trabajo más reciente, Robertson (2012) investiga la inserción de Europa en la globalización, encontrando que en el proceso se han fortalecido las tendencias a la regionalización, por razones de proximidad cultural o geográfica, y a la nacionalización basada en el lenguaje y las tradiciones familiares (pertenencia ancestral). Al iniciarse el proceso de la Unión Europea (UE) la comunidad estaba formada por seis Estados y oficialmente se reconocían 4 lenguajes, alemán, francés, holandés e italiano; ese número aumentó a 11 para 1995 y para 2003 a 23 lenguajes oficiales, porque cada nuevo Estado miembro actúa como el protector de su lenguaje nacional, independientemente de la capacidad del mismo para facilitar la comunicación con los extranjeros, local e internacionalmente. Este vínculo con lo global, el síndrome de Babel, termina reafirmando una característica muy singular, reforzando una identidad que le permite a las personas reconocer a sus iguales en un mundo cada vez más “flat”. La expansión de los lenguajes oficiales de Europa termina por confirmar que identidades nacionales y las tendencias globales son momentos de un único proceso.

En Europa se observa un marcado resurgimiento del nacionalismo, tanto frente a la integración de los países en la Comunidad Europea, como en ciertos movimientos separatistas alimentados desde el corazón de “naciones” sin Estado como Cataluña, Escocia o Córcega. A una escala territorial limitada han surgido movimientos separatistas que buscan elementos de identidad en las tradiciones nacionales y locales, siendo los casos más notorios los de Escocia

y Cataluña, que son la expresión de muchos otros casos menos visibles en una similar dirección. Por otra parte, se ha observado una tendencia a intensificar las relaciones comerciales en ciertos espacios o regiones definidos por su cercanía.

La regionalización implica que los países se incorporan a la globalización agarrados de las manos, ese es el sentido que en la primera década del siglo XXI tienen los procesos de integración regional para los países latinoamericanos. Lo anterior no significa que se pierden las identidades nacionales. Todo lo contrario, los gobiernos saben que el juego de la globalización impone costos sociales y económico cuya suma se reduce mediante el juego regional, pero este último es un juego suma cero que implica que algún país abordea costos que otro disminuye. Marcelo Halperdín (2011) describe este proceso dual –regional global– de la siguiente manera:

Al calor de la economía global, cada organización de integración económica se convierte en un ámbito ceremonial para desplegar maniobras (remedo de las danzas guerreras) a través de las cuales los Estados miembros dirimen la distribución de los “costos” que debe asumir cada una de las distintas economías nacionales involucradas para preservar su inserción individual en la economía global. (Halperdín, 2011: 72).

La regionalización es un proceso de liberación del comercio entre países cercanos geográficamente, pero no necesariamente significa una mejora del bienestar económico de la población. Hay dos fuerzas opuestas que se desatan con la dinámica integradora de los procesos regionales. Por una parte, hay una creación de comercio entre los países miembros del acuerdo; pero a la vez hay una desviación del comercio anterior en el sentido de que se propicia una alteración de los flujos comerciales en favor de los países asociados, sin que necesariamente se incremente el comercio total de países de la región, o de esta con otras regiones (Viner, 1950).

En un estudio del Banco Mundial realizado por Dean DeRosa (1998) se encontró que en las uniones aduanales los términos de intercambio son determinados internacionalmente¹⁵ más que regionalmente, de lo que se concluye que los procesos de regionalización no aíslan a las economías de los países

¹⁵ Los acuerdos comerciales entre naciones tienen que considerar los precios de los bienes en el mercado internacional. La importancia de este asunto se aprecia en el tema del contrabando de gasolina hacia Colombia. El diferencial entre el precio en Venezuela y el precio internacional del combustible incentiva el tráfico ilegal. En este caso se trata de un proceso de regionalización, no de un proyecto regionalista.

asociados de las corrientes internacionales de comercio. En la siguiente cita se abunda en la importancia de este hallazgo.

Un aspecto sutil, pero a la vez importante de las orientaciones de la política y la teoría [económica] estática de los acuerdos de integración regional es el grado en que las uniones aduaneras y zonas de libre comercio, limitan el comercio (de bienes homogéneos) con terceros países. Cuando el comercio entre los países miembros de un acuerdo de integración regional y los no miembros continúa (según lo sugerido por los datos del mundo real), los términos de intercambio internacionales prevalecen sobre los términos de intercambio regional, limitándose las mejoras de bienestar obtenidas del incremento del comercio regional pero no las pérdidas de bienestar resultantes de la desviación del comercio. (DeRosa, 1998: 85).

En consecuencia, de lo anterior, el nuevo regionalismo, denominado también “regionalismo abierto”, se caracteriza, entre otras cosas, por promover el incremento del comercio y otras actividades económicas entre los miembros de los bloques, pero a la vez procura la disminución de las barreras al comercio con terceros países (no socios). El ejemplo más claro de este tipo de regionalismo es la Comunidad Europea, que ha impulsado un proceso económico y político de integración entre los países miembros hasta llegar a la formación de un Banco Central para toda la zona del euro¹⁶. El autor español Ibáñez observaba la tendencia a la conformación de regiones integradas a nivel mundial y de ello sacaba la siguiente conclusión:

Cuando estos procesos económicos, sociales, a veces políticos, se han dado al mismo tiempo en varias regiones ha sido porque entre los responsables políticos ha existido una tendencia compartida a considerarlos como algo beneficioso y, por tanto, a apoyarlos políticamente con proyectos de integración regional (regionalismo). (Ibáñez, 1999: 4).

Esta realidad ha estimulado el debate entre los partidarios de la integración regional y los partidarios de los acuerdos multilaterales que buscan la liberación del comercio internacional de una sola vez, al promover el trato absolutamente igualitario entre todos los países que participan en los flujos económicos de bienes o factores de producción a nivel planetario. El apoyo político de los

¹⁶ Se conoce como la “zona euro” al grupo de países que tienen como moneda doméstica al euro, emitido por el Banco Central Europeo. Actualmente está formada por diecisiete países.

gobiernos y los pueblos a los acuerdos de integración regional han llevado a los defensores del libre comercio global como Bhagwati (1993) –quien siempre había sostenido la tesis de que el regionalismo debilita las negociaciones globales de libre comercio– a no oponerse a los acuerdos regionales, sino a plantear que los propiciadores de la liberación comercial deben incidir en el diseño de los acuerdos regionales, para que su concreción estimule la creación de comercio entre los países miembros sin levantar barreras que se conviertan en un obstáculo para el avance de las negociaciones globales que promueven una mayor liberalización del comercio a escala planetaria.

LOS BLOQUES REGIONALES LATINOS

En la década inicial del siglo XXI, en América Latina se han presentado procesos de integración comercial que involucran a ciertos países, conformándose espacios de intercambios y acercamientos políticos que dibujan varias subregiones, con vasos comunicantes entre ellas. Entre estos procesos cabe mencionar los siguientes: 1) la Comunidad Andina de Naciones, 2) el Mercosur, 3) el Mercado Común Centroamericano, 4) la Alianza del Pacífico, integrada por Colombia, Perú Chile, México, orientada a establecer una estrecha relación con la APEC¹⁷. Estos procesos se encuadran dentro de una estrategia de desarrollo y cooperación entre países dentro del llamado “regionalismo abierto”, entendido como un proyecto político multinacional de integración y de ampliación de los mercados nacionales por medio de acuerdos de cooperación en materia de comercio, inversión y financiamiento, que a la vez busca reducir las barreras comerciales de la región con el resto del mundo (Molina, 2007; Laredo y Di Pietro, 2001).

De acuerdo con Giovanna Ríos (2006), el proceso de integración en Latinoamérica comenzó en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), posteriormente se fundó el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en 1964 y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en 1975. De igual forma se concretaron iniciativas más limitadas, en el plano subregional, con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en

¹⁷ Foro de Cooperación Económica de la Región de Asia Pacífico, que integra a veintiún países.

1962, el Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) en 1969 y la Comunidad del Caribe (Caricom) en 1973.

El siguiente paso en línea con la integración fue la transformación de la Alalc en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en el año 1980, con lo que se renovó el sistema arancelario regional, abarcando a los países del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y a Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, México y Cuba, que se sumó en el año 2002 (Molina, 2007). Las adversas condiciones de la década de los ochenta¹⁸ interrumpieron estos procesos de integración. Durante ese decenio, que algunos autores califican como “la década perdida”, la región vio caer el precio de sus exportaciones y perdió el acceso a los mercados financieros internacionales, limitándose su capacidad para importar los insumos industriales y los bienes de consumo que no producía. Sin producción nacional y sin capacidad para importar, los gobiernos tuvieron que recurrir a difíciles programas de ajuste para buscar el equilibrio externo, lo que generalmente requiere de una importante reducción del consumo doméstico.

El efecto inmediato de esas políticas fue una contracción del salario real de la población, con su efecto negativo sobre el nivel de vida de los asalariados (Edwards, 1996). Estas condiciones adversas eran globales, en el sentido de que afectaban tanto a América Latina como a otras regiones del mundo. En los años setenta la crisis se había manifestado en los países desarrollados, la demanda de materias primas exportadas desde América Latina se redujo progresivamente y los precios se deprimieron en los mercados internacionales; resultando de ello una reducción de los ingresos de exportación en momentos en que luego el acceso al financiamiento internacional era muy limitado, de tal manera que la reducción de los ingresos de exportación no se compensaba con un acceso a los préstamos internacionales.

... todo pareciera indicar que, objetivamente, hechos como la desaceleración del crecimiento del comercio mundial, el proteccionismo en los países industrializados, los desequilibrios en los pagos internacionales, las fluctuaciones en las paridades de las monedas fuertes y la inflación, probablemente continuarán imperando por algún tiempo en la economía internacional (...)

¹⁸ Estas condiciones adversas resultaron de dos eventos internacionales: el primero, los choques petroleros adversos (1973, 1976), y el segundo, la crisis de la deuda (1982), ambos relacionados. Para una explicación de ambos fenómenos y sus efectos negativos en la región, véase Maddison, *Dos crisis: América Latina y Asia 1929-1938 y 1973-1983* (1988).

Es en este contexto, difícil y poco halagüeño en términos globales, en que América Latina deberá definir y precisar una estrategia de desarrollo para la década de 1980. (Berrocal Soto, 1980: 47).

Por otra parte, como señala la literatura especializada, la banca acreedora exigía el pago de la deuda acumulada por parte de los países. José Antonio Ocampo (2001: 37) considera que durante la crisis de la deuda de los años ochenta se debilitaron los esfuerzos integracionistas “ante el uso generalizado de la protección y de las devaluaciones competitivas como instrumentos de ajuste de las economías”.

Después de superada la crisis de la deuda, años finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, el regionalismo tomó un nuevo auge, como se puede apreciar por la cantidad de acuerdos e iniciativas que tuvieron lugar durante ese período. El Grupo de Río se constituyó en 1986, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) se reunió por primera vez el 16 de noviembre de 1987. La Comunidad Latinoamericana de las Naciones (CLAN) surge en 1991. En el plano subregional se crea en 1991 el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y el Grupo de los Tres (G-3) en 1994. Los acuerdos de alcance comercial se ampliaban para abarcar nuevas áreas de la actividad social y cultural de las naciones; así en 1991 el Mercado Común Centroamericano (MCCA) pasó a ser un subsistema del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y el Pacto Andino se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1996, mientras que en 1999 se reestructuraron la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Mercado Común del Caribe (MCC) (Ríos, 2006).

El siglo XXI comenzó con un nuevo auge en los precios de las materias primas y de los productos primarios de exportación. Esta circunstancia propició una recuperación económica de América Latina. Minerales, productos agrícolas y particularmente los hidrocarburos aumentaron su precio como resultado de una demanda estable de los países desarrollados y una creciente demanda de los países emergentes, sobre todo China y la India. Naciones Unidas (ONU) diagnosticó la situación como un desajuste global entre la oferta y demanda que propició una ola especulativa en los mercados de futuros, situación que finalizó impulsando la crisis financiera del año 2008.

El aumento de los precios de los productos primarios desde el año 2002 y la lenta respuesta de la oferta se ha traducido en bajos niveles de inventarios

de muchos de estos productos, situación que por lo general da lugar a movimientos especulativos. Debido a la reciente turbulencia de los mercados financieros, los inversionistas han desplazado recursos a los mercados de futuros y opciones [de productos primarios]. Aunque no hay pruebas concluyentes de la contribución de la especulación en el aumento de los precios de los productos hasta el momento, no puede haber duda de que se ha ampliado de manera significativa el alza de precios originalmente causada por el cambio en los fundamentos de los mercados. (ONU, 2008: 22; traducción nuestra).

El hecho global más relevante de lo que va del siglo XXI ha sido la crisis financiera del 2008, que impuso importantes costos en materia de crecimiento y desarrollo a todos los países. Para Osvaldo Rosales (2009: 79) el costo más importante ha sido la repetición de las políticas de los años noventa por los gobiernos de la región: “El principal costo para América Latina y el Caribe sería el de repetir los errores que se cometieron mediante las políticas de ajuste de los años ochenta, afectando inútilmente el crecimiento y el empleo y, más que nada, sacrificando la inversión en infraestructura, educación e innovación”.

En el siglo XXI se han presentado muchos cambios en la economía política internacional y en la política regional que han impactado los procesos de integración. En estos procesos Venezuela ha sido un actor fundamental. Su retiro de la CAN y su integración en Mercosur, seguidos de la incorporación de Bolivia a ese esquema de integración, comenzaron a redibujar las fronteras de los bloques regionales basados en la cercanía geográfica, la tradición histórica y cultural y la complementariedad económica, para dar paso a alianzas basadas en afinidades ideológicas e intereses de grupos particulares.

Al mismo tiempo emergieron nuevos esquemas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008, la Alianza del Pacífico en 2011, y la más amplia Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) ese mismo año. Para algunos autores, el rasgo resaltante de esta nueva tendencia es la “repolitización” de la integración, lo cual ha resultado en estrategias divergentes que se han expresado en la firma de tratados de libre comercio (TLC) y un esfuerzo por impulsar una integración “sur-norte”; el nuevo modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y un tercer enfoque conocido como el “consenso de Brasilia”, que mezcla elementos como la estabilidad macroeconómica, el equilibrio fiscal y el estímulo a la inversión extranjera con elementos “heterodoxos” como una

política industrial activa, el crecimiento inclusivo (Cepal) y lucha contra la pobreza (Sanahuja, 2014).

La dinámica de la globalización a fines de la primera década del siglo XXI se caracterizaba por un renovado dinamismo impulsado por la intensidad del cambio tecnológico representado por las redes sociales y su impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos. “En junio de 2011, mil cien millones de personas (de edad 15 o superior accediendo a Internet desde su hogar o trabajo) visitaron un sitio de redes sociales a nivel mundial” (Jasna Seguic.comScore, 2011: 6). El surgimiento de nuevos y agresivos competidores globales, representados por los BRICS, nombre con el que se conoce al grupo de economías emergentes de mayor dinamismo y tamaño (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), incide en el proceso continental por el peso específico que tiene Brasil, país considerado por muchos analistas como una potencia subregional. Desde su constitución en 2006, este grupo transcontinental ha tenido nueve cumbres, la última de las cuales se celebró en China en el septiembre pasado (2017). En la cumbre de Nueva Delhi (2012) el grupo de los BRICS se autodefinió como:

... una plataforma para el diálogo y la cooperación entre países que representan el 43% de la población mundial, para la promoción de la paz, la seguridad y el desarrollo en un mundo multipolar cada vez más globalizado, interdependiente y complejo. Además, la distinta procedencia de sus miembros, Asia, África, Europa y América Latina, le proporcionan la dimensión transcontinental que resalta el valor y el poder del grupo. (BRICS, 2012; traducción nuestra).

El cambio impulsado por los BRICS a nivel global empieza a ser recogido por los analistas políticos y económicos como un hecho altamente significativo de los tiempos que corren. En un informe reciente emitido por un grupo de analistas de la Universidad de Milano se considera que el balance global del poder está comenzando a cambiar, como se puede apreciar en la siguiente cita:

La confianza de los BRICS y su voluntad por desafiar al Norte (es decir, los Estados Unidos y la Unión Europea) indican que el equilibrio de poder en la política internacional puede estar cambiando. Como se mencionó anteriormente, las recientes negociaciones sobre el Grupo Ad Hoc de Expertos y de la agenda de Río +20 demostró la resistencia del Norte a los cambios sistémicos en la arquitectura financiera internacional. (Abebe et ál., 2012: 19; traducción nuestra).

Otro grupo transcontinental, cuya importancia se ha incrementado recientemente, es el conformado por los países de la zona denominada genéricamente Asia-Pacífico. La importancia de este proceso es que involucra a países de tres continentes: América, Asia y Oceanía. Este complejo proceso de regionalización comenzó con los acuerdos de integración de los países del sudeste asiático en 1967. El primer paso fue la creación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), conformada por Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, con el propósito de estimular una visión regionalista del comercio y propiciar un ambiente de estabilidad en medio de la Guerra Fría. En 1984 se incorporó Brunei y en 1995 Vietnam; dos años después se integraron Laos y Myanmar. Por último, en 1996 se integró Camboya, después de haber sido postergada por problemas políticos internos del país. Ese mismo año se inició un esquema para relacionar la Asean con las economías de Japón, China y Corea (Asean + 3), naciendo como un mecanismo de consulta entre estos países.

Paralelamente al proceso de integración asiático, el primer ministro australiano Robert Hawke¹⁹ promovió la creación de una asociación de cooperación más amplia de los países del Pacífico. En 1989 se creó el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) en la ciudad de Cambera; inicialmente integrado por Japón, Australia, Brunei, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Corea, con el propósito de concertar las políticas económicas entre las principales economías de la región. Este acuerdo se fue ampliando con la incorporación de otros países, siendo los nuevos miembros: Chile, México, Perú, Papúa Nueva Guinea, Rusia, Taiwán y Vietnam.

En este contexto se firmó el acuerdo que dio origen a la Alianza del Pacífico (AP) en abril de 2011 y que se concretó el 6 de mayo de 2012, siendo los países socios México, Colombia, Perú y Chile, naciones con acuerdos de libre comercio entre ellas, incorporándose posteriormente como observadores Costa Rica y Panamá. Este nuevo convenio de integración se propone eliminar todas las barreras aduanales y reglas de origen entre los países miembros de la alianza y la creación de un sistema supranacional de resolución de disputas, de tal manera de ofrecer una mayor garantía jurídica a las empresas que deseen invertir en cualquiera de los países signatarios. De acuerdo al SELA (2012), la

¹⁹ Político del partido laborista que ocupó el cargo de primer ministro entre 1983 y 1991.

Alianza del Pacífico representa un mercado de 215 millones de consumidores con ingresos por habitante promedio de 13.000 dólares. En la reunión de la Alianza del Pacífico celebrada en Chile, el presidente chileno afirmó que:

Sumadas, las economías de los países miembros de la Alianza del Pacífico ya representan la novena economía mundial, y sus exportaciones totales representan más del 50 por ciento de las exportaciones totales de Latinoamérica (...) Las exportaciones de la Alianza del Pacífico son casi el doble del Mercosur, constituido por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. (Op-
penheimer, 2012).

Los procesos regionales de integración, a veces contradictorios y confrontados, han dado origen a una narrativa de dos América Latina, una de cara al Atlántico, la otra de cara al Pacífico, una repensando los caminos de integración, la otra condenando el pasado como frustración e injusticia. La presencia de Brasil en Mercosur y los BRICS, las múltiples relaciones de México, la dislocación de Venezuela, abandonando su “nicho regional” para anidar en Mercosur, muestran una región que busca su lugar en un mundo globalizado, donde aislarse parecer no ser una alternativa.

LAS CONSIDERACIONES DE GÉNERO EN LA GLOBALIZACIÓN

Las normas, tradiciones y los valores relativos al género son una referencia institucional importante en las sociedades modernas, en este sentido el género es una institución. La primera identidad (social) de la persona es el certificado de nacimiento, que señala el género del recién nacido: hombre o mujer. A partir de esta primera personalísima impronta, la personalidad humana comienza su vida social, en la cual la condición institucional de género marcará las relaciones del sujeto con las demás personas: la condición femenina (ser mujer) cerrará muchas oportunidades en países culturalmente tradicionales (donde se cree que Dios es hombre), obligando a la mujer a ocultarse detrás del burka, encerrarse en un harem o aceptar que su padre la cambie por un arriado de mulas. Con la globalización, la imagen de la mujer es la de Angela Merkel (político), Michelle Bachelet (político), Janet Yellen (economista), Meril Streep (actriz), Elinor Ostrom (Premio Nobel); los enemigos de la globalización tienen miedo de un mundo de igualdad real de oportunidades entre los géneros.

Orloff (1993, 1996) define las relaciones de género como un conjunto de estructuras constitutivas que producen prácticas sociales, diferenciaciones, y que otorgan posiciones jerárquicas que pueden generar desigualdad en una sociedad. Siendo que, *grosso modo*, la mitad de la humanidad es mujer, las consideraciones de género no pueden soslayarse al analizar la globalización. Ester Boserup (1970) fue la primera investigadora que mostró la invisibilidad del trabajo femenino en el hogar y las diferencias de género en la estructura socioeconómica. Al considerar la relación de la globalización y el desarrollo, no puede dejarse de lado la situación de la mujer, la particularidad de su condición femenina.

En la mayoría de los países no desarrollados la mujer ocupa una posición subordinada socialmente, lo que no es tomado en cuenta cuando se abordan los asuntos del desarrollo. Esa subordinación la encierra dentro del hogar, y cuando decide incursionar en la esfera pública tiene que enfrentar una inmensa muralla de prejuicios que desde la cultura y el poder declaran que el hogar es la esfera femenina de la vida social. Esta visión alimentó la división social del trabajo en el hogar, y fundamentó la visión tradicional de la familia, pero la globalización impactó de tal manera la vida cotidiana que ha obligado a repensar el papel de la mujer en la familia y en la sociedad, proceso que Anthony Giddens califica como una revolución:

De todos los cambios que ocurren en el mundo, ninguno supera en importancia a los que tienen lugar en nuestra vida privada –en la sexualidad, las relaciones íntimas, el matrimonio y la familia–. Hay en marcha una revolución mundial sobre cómo nos concebimos a nosotros mismos y cómo formamos lazos y relaciones con los demás. Es una revolución que avanza desigualmente en diferentes regiones y culturas, con muchas resistencias. (Giddens, 2007: 26).

Para Giddens la globalización redefinió no sólo la frontera entre el hogar como la arena privilegiada de lo privado y lo femenino, sino la misma arena de lo político y lo público. La familia actual es diferente a la tradicional en todos los países. Tal aseveración no significa que desaparecieron las diferencias entre una familia tribal africana, una familia tradicional china, una familia conservadora europea o la moderna familia norteamericana, pero sí que en todas partes las relaciones familiares tradicionales se están modificando de una forma muy parecida, impulsada por la difusión de ciertos valores como la igualdad legal y social, las formas democráticas de gobierno y la libertad de religión. El acceso

del hombre común a los modernos medios de comunicación y a la información de lo que pasa más allá de su vecindario, de su provincia, de su país y de su continente ha facilitado el surgimiento de un ideal universal de lo que es la vida que vale la pena vivir.

Lindsey (2014) resalta que en varios países africanos la globalización ha significado una acelerada integración a los mercados planetarios que ha forzado la migración de los hombres jóvenes a las ciudades en busca de un trabajo asalariado, mientras que las mujeres permanecen en las aldeas cuidando de ancianos y niños, a la vez que trabajan las parcelas familiares y proveen el alimento para su familia, en una economía precaria dominada por el trueque y el intercambio no monetario. El círculo se cierra cuando a los años se disuelve el vínculo y el marido, ya ciudadano, asume nuevas relaciones maritales. De acuerdo al Banco Mundial (2012), la globalización ha forzado una migración del campo a la ciudad en la que la mujer se queda en la aldea, donde las tradicionales formas de vida son destruidas, viéndose obligada a tomar trabajos de baja calidad que sean compatibles con sus responsabilidades hogareñas.

Antes de la globalización, la institucionalización de las relaciones de género comprendía tres dimensiones (Young, 2001):

1. El papel de la mujer (sexista/reproductivo), sin relación con su ubicación laboral y definido en la esfera privada de la vida social.
2. La ubicación subordinada de la mujer en relación con el papel del hombre como el “proveedor del sustento familiar”.
3. Una separación entre lo público (masculino) y lo privado (femenino) que prioriza la masculinidad en los asuntos políticos.

La primera consecuencia de esta institucionalización fue la subordinación de la mujer al hombre directamente, e indirectamente a las fuerzas del mercado. Esta situación no se ha mantenido estática; con la mayor integración económica política y cultural esas dimensiones se han modificado por lo menos en cuatro aspectos importantes. En primer lugar, el paradigma del “proveedor del sustento familiar” se ha debilitado y en muchos países desaparecido. En segundo lugar, la separación de lo público y lo privado a partir del género ha pasado a ser disfuncional, perdiendo su sentido social tradicional. En tercer lugar, la desigualdad entre hombres y mujeres de la clase media ha disminuido, pero a la vez ha aumentado la desigualdad basada en la raza, la religión y la nacionalidad entre las mujeres (Young, 2001). Finalmente, está emergiendo una nueva diferencia social basada en el género entre los que se pueden movilizar

globalmente en la “sociedad monetizada” y quienes quedan atados a su tierra natal, que son principalmente mujeres.

Brigitte Young enfatiza que desde la década de los setenta ha aumentado la cantidad de hogares que necesitan más de un ingreso laboral para cubrir sus gastos. Este fenómeno no se presenta solamente en los estratos de bajos ingresos; son muchas las familias de clase media alta en que ambos trabajan para mantener su nivel de vida. Luego está el grupo mucho más grande de las familias urbanas, donde el salario adicional de las mujeres es necesario para cubrir las necesidades familiares elementales. Un tercer segmento, en crecimiento en la medida en que los países se urbanizan y las mujeres se incorporan al mercado laboral, es el de las madres solteras, que tienen la responsabilidad del hogar y la de proveer el sustento familiar, ganándose el salario fuera del hogar.

La creciente “feminización del trabajo” ha socavado el sistema familiar tradicional, pero no ha transformado las relaciones de género al interior de los hogares. La incorporación masiva de las mujeres en el mercado laboral ha redefinido las diferencias de género e impulsado la progresiva independización femenina; sin embargo, al integrarse laboralmente y continuar desempeñando los papeles hogareños tradicionales, la mayoría de las mujeres ocupa trabajos en el sector informal de la economía, con salarios menores y peores condiciones laborales. Como se sigue entendiendo que el trabajo del hogar es algo femenino, las mujeres reciben salarios más bajos que los hombres y suelen trabajar a tiempo parcial y en forma temporal, por lo que las madres solteras viven en medio de una gran incertidumbre respecto a su futuro y el de sus hijos.

La feminización del trabajo también ha significado una mayor desigualdad entre las mujeres en sociedades multiétnicas como Nueva Zelanda, donde un grupo de mujeres profesionales, blancas, de clase media, ha entrado en el muy bien remunerado mundo de las finanzas y la informática, mientras que para la mayoría de las mujeres la situación se parece más a la descrita en los párrafos anteriores.

En el informe del Banco Mundial del año 2012, ya mencionado, se argumenta que muchas reglas institucionales refuerzan las diferencias entre hombres y mujeres. En particular las referidas a la cantidad de tiempo que hombres y las mujeres dedican al cuidado de otras personas y a las labores domésticas; incluso, independientemente del nivel de ingresos, sobre la mujer recae la casi totalidad de las labores domésticas, por lo que cuando se suman la totalidad de las horas dedicadas al trabajo, remunerado y no remunerado, las mujeres

trabajan más horas que los hombres, y esto tiene consecuencias para su ocio y bienestar (Banco Mundial, 2012).

La globalización no ha eliminado la diferencia tradicional en la valoración social de mujeres y hombres; sin embargo, al igual que en muchas otras esferas, ha transformado el problema de manera significativa. La difusión de aberrantes prácticas sexistas, como la mutilación de las adolescentes en varios países africanos, los arreglos familiares de los matrimonios de las niñas por sus padres o la venta de las hijas con base en razones religiosas, culturales o económicas, ha obligado a repensar las desigualdades más cercanas vinculadas a valores como el machismo y el encierro de la mujer en la esfera privada del hogar. El buen diseño de las políticas públicas puede ayudar a disminuir la desigualdad entre mujeres y hombres, pero debe tomarse en cuenta que las políticas no se diseñan y no se aplican en un vacío, sino en un contexto cultural, institucional y social determinado que debe ser reformado, lo que implica que se afectan las relaciones de poder existentes entre los grupos de la sociedad y, quizás lo más importante, que esas reformas tendrán que enfrentar creencias muy arraigadas que no serán fácilmente desalojadas del imaginario de la sociedad.

VENEZUELA Y SU PARTICIPACIÓN REGIONAL EN EL SIGLO XXI

En programa televisivo “Aló Presidente” (PAP) el día de San Valentín del año 2000, Hugo Chávez se refirió a su esposa de la siguiente manera: “María Isabel esta noche te doy lo tuyo. ¡Prepárate!”. La visión sobre la igualdad de género del entonces presidente quedó sintetizada en aquella expresión llena de euforia y alegría: la mujer recibe lo que el hombre le quiera dar, la mujer no es un ser autónomo e igual, socialmente recibe lo que el género dominante le quiera dar. Como se argumentó en la sesión previa, la globalización es consistente con otra visión de la mujer, una en que al lado de Donald Trump y su poder está Angela Merkel y su capacidad para dirigir un país de gran empuje económico y político como es Alemania.

La importancia de la visión personal de Hugo Chávez sobre las relaciones entre hombres y mujeres está determinada por su hegemonía política durante el siglo XXI, hasta 2013, y después encabezada por el líder designado, Nicolás Maduro. Sus ideas se convirtieron en la dogmática del Estado venezolano, la política oficial se convirtió en el ariete de un proyecto, poco definido, en el cual la permanencia en el poder se convirtió en el alfa y omega de la república.

Durante el PAP del 01/06/2003 Chávez se refirió a la globalización “como otra forma de imperialismo”, para luego añadir “La dignidad de los pueblos se levanta contra la globalización (...) Hace doscientos años esa oleada comenzó a recorrer este continente. Pero se fue por los Andes (...) Ahora la oleada va por el agua o por selva: Caracas, Brasilia, Manaus, Buenos Aires”²⁰. Para analizar el paso de Venezuela en estos tiempos de integración global a nivel planetario se presenta la visión de Chávez sobre ese complejo proceso antes de su ascenso al poder en 1998²¹.

Para Chávez la globalización estaba en repliegue, agregando que “los Estados nacionales no tienen capacidad de salir del pantano”, entonces afirma su visión estratégica: “Estamos revisando todo el planteamiento que hace Norberto Ceresole, donde habla de su proyecto de integración física de América del Sur por dentro, con el análisis que los mares son de los imperios” (Chávez Frías, 1998: 113). A partir de las ideas de ese sociólogo argentino, ideólogo de los carapintadas argentinos²², se diseñó la política regional que ha sido impulsada durante este siglo desde el gobierno venezolano. De acuerdo con Chávez, se trata del siguiente proceso de integración:

Tenemos la Cuenca de La Plata que se une a la Cuenca del Amazonas y con la Cuenca del Orinoco. A lo largo de esas tres cuencas se puede ir desarrollando cada país en su capítulo de producción y no sólo para importar la materia prima ya que todo gira en torno a este eje: las grandes reservas de petróleo. Todo esto sería un proyecto de integrar el continente a lo largo de tres países: Argentina, Brasil y Venezuela. Una integración por dentro, de las poblaciones, barcos que navegen, vías férreas que salgan perpendicularmente por el continente, con un proyecto de desarrollo complementario que pasa por lo político. Estamos proponiendo una Confederación de Estados Latinoamericanos, incluyendo lo militar. (Chávez Frías, 1998).

Lo militar no se queda en un planteamiento genérico, sino que, siguiendo la doctrina Ceresole, se expresa en una articulación política donde el aspecto militar de la integración se vuelve lo dominante. Volviendo a las palabras de Chávez:

²⁰ La transcripción del programa fue consultada en la página web *Aporrea*.

²¹ Se sigue la excelente entrevista realizada por el profesor Agustín Blanco Muñoz y recogida en el libro *Habla el comandante*.

²² Los “carapintadas” fueron un grupo de militares de ultraderecha “nacionalista” en Argentina que llevaron a cabo un intento de golpe de Estado en 1987, otros dos contra el gobierno de Raúl Alfonsín en 1988 y otro contra Carlos Menem en 1990. Norberto Ceresole fue su principal ideólogo.

Se trataría de unir las distintas fuerzas armadas en un cuerpo armado latinoamericano, a través de tratados que habrá que ir haciendo por fases, entendiendo que las fuerzas armadas deben ir evolucionando hacia un papel distinto en las sociedades. Un nuevo militar orientado hacia el desarrollo social, económico, político, hacia esa integración y un cuerpo militar que se encargue de la seguridad del continente (...) Hacer para la defensa de América del Sur, para América Latina un cuerpo coordinado, integrado por unidades militares de combate. Hasta aquí llega nuestra concepción y así lo planteamos. (Chávez Frías, 1998: 114).

Esa integración es vinculada con la experiencia cubana, evaluada en 1998 de la siguiente manera por el señor Hugo Chávez:

Lo de Cuba ¿será reversible el proceso? Al menos ha habido una resistencia (...) defendiendo el proceso cubano, sin conocerlo a fondo. Una resistencia, solos contra el mundo, enclavados allí, en medo el Caribe, con el lindero de los norteamericanos casi tocándolos. Con que hayan mantenido allí un régimen que se llama comunista y que defiende la teoría marxista y tratarán de aplicarla donde puedan, supongo que es así, supongo la buena fe, ya es un grano de maíz²³. (Chávez Frías, 1998).

En un discurso pronunciado en Caracas en febrero de 2004, Chávez concretó sus ideas sobre la integración latinoamericana y la globalización en los siguientes términos:

Este modelo explotador ha convertido a América Latina y el Caribe en una verdadera bomba social presta a estallar si continúa creciendo el anti-desarrollo, el desempleo y la pobreza (...) En conclusión, excelencias, el orden económico y social de la globalización neoliberal, por su injusticia y desigualdad, pareciera ser para el Sur un callejón sin salida. (Chávez Frías, 2004).

En esa oportunidad propuso un plan de acción que calificó como “contra la globalización neoliberal” y que representaba un plan de los revolucionarios:

¿Por qué no colocar en el centro de nuestra atención y nuestras acciones de políticas las propuestas de conceder varios miles de “Becas del Sur” por año

²³ *Un grano de maíz* es el título de un libro que recoge una larga conversación entre Fidel Castro y Tomás Borges, comandante sandinista, editado por el gobierno cubano en 1992. La expresión comenzó a ser ampliamente utilizada por muchos intelectuales latinoamericanos desde entonces.

a alumnos de los países subdesarrollados para continuar estudios en el Sur, o la de multiplicar la cooperación en materia de salud para disminuir la mortalidad infantil, prestar la atención primaria, combatir el SIDA y tantas otras acciones que serían sólo posible, si las impulsamos con una imprescindible dosis de solidaridad, para aliviar el sombrío panorama de la vida en el Sur y enfrentar así la costosa e inefectiva dependencia del Norte?

(...)

¿Por qué no avanzar en el sistema de preferencias comerciales entre países en desarrollo que sólo existe en forma simbólica, mientras que el proteccionismo del Norte expulsa a nuestros países de los mercados?

¿Por qué no estimular el comercio de compensación y promover las corrientes de inversión dentro del Sur en vez de competir en forma suicida entre nosotros ofreciendo concesiones a las empresas transnacionales del Norte?

¿Por qué no crear la Universidad del Sur? ¿Por qué no crear el Banco del Sur? (Chávez Frías, 2004).

Frente a la globalización, Venezuela ha seguido una política de confrontación norte-sur, disfrazada en un discurso de competencia norte-sur. En el discurso de Chávez, frente a la preocupación de todos los gobiernos del mundo por temas como la pobreza, el sida, la educación, se propone impulsar una alianza de los países del sur para decirle no a la cooperación a nivel global: cuestionando la posibilidad de que la prensa europea, norteamericana o simplemente internacional pueda presentar los diferentes puntos de vista sobre los problemas mundiales, planteó la creación de un canal de televisión, manejado por los gobiernos del sur, para romper el mediático.

Este canal de televisión del Sur pudiera transmitir a todo el planeta, dentro de muy poco tiempo, nuestros propios valores, nuestras propias raíces, para decirle a los pueblos del mundo, con el verso del gran poeta Mario Benedetti, hombre de ese Sur profundo que es el Uruguay, allá donde el río de La Plata se abre tanto que parece un mar plateado, donde se bañan el Buenos Aires querido y el Montevideo azuloso en su poema: “El sur también existe”. (Chávez Frías, 2004).

Las iniciativas regionales de Venezuela han seguido estos lineamientos al pie de la letra. De acuerdo con Andrés Serbin (2006), desde 2000 se le imprimió a la política exterior venezolana una visión ideológica y geopolítica muy personal, con la intención de articular un nuevo mapa regional de alianzas y vínculos entre los que se destacan la estrecha relación con Cuba y la conexión muy estrecha con Rusia y China (que Chávez definía como “potencias opuestas

a la globalización y antiimperialistas”). Las principales iniciativas regionales del gobierno han sido las siguientes:

1) La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), creada el 14 de diciembre de 2004 en la Habana a partir de un acuerdo entre Cuba y Venezuela. Al pacto se sumó Bolivia en 2006, en 2007 Nicaragua, en 2008 fue Honduras y en 2009 Ecuador. Posteriormente se retiró Honduras. En la actualidad este acuerdo lo suscriben Venezuela, Bolivia, Cuba, Antigua y Barbuda, St. Vicente y las Granadinas, Ecuador, Dominica, Nicaragua; hay dos invitados, Surinam y Santa Lucía, y tres observadores que son Haití, Irán y Siria.

2) Petrocaribe, organización creada el 29 de junio de 2005 en Puerto La Cruz (Venezuela), en el marco del Primer Encuentro Energético del Caribe, quedando integrada por catorce países. De acuerdo a su página *web*, esta organización fue creada “debido a los abusos que los buques extranjeros realizaban con los países del Caribe con respecto a la venta del petróleo, llevándolo a precios excesivos”. Su objetivo es eliminar la libertad comercial en petróleo, de tal manera que solamente empresas de los gobiernos comercialicen el petróleo en el Caribe. Los países miembros son Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, St. Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

El aspecto más relevante de la política venezolana de cara a la integración latinoamericana es su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el intento de integrarse al Mercosur. De acuerdo con Elsa Cardozo (2006), desde que asumió Chávez la presidencia la visión sobre el proceso se ha basado en postulados ideológicos, desconociendo la larga trayectoria de integración del país. El gobierno venezolano decidió retirarse de la CAN después de que Colombia y Perú anunciaran su decisión de negociar un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Confirmando el enfoque de Cardozo, la decisión del gobierno de Venezuela se basó en la denuncia de los TLC como “una estrategia imperialista”. El 21 de abril de 2011 Venezuela quedó fuera de la CAN. Por otra parte, en 2005 Chávez solicitó la incorporación de Venezuela al Mercosur; el 4 de julio de 2006 se firmó un protocolo de adhesión al bloque, y comenzó el proceso de aprobación por los parlamentos de los países miembros. En julio de 2012 se aprobó la incorporación plena de Venezuela, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía política y las políticas de estabilidad macroeconómicas. Para diciembre de 2016, como consecuencia del incumplimiento con las normas esenciales del Mercosur,

los asociados decidieron: “el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte” de Venezuela.

Llagado el año 2017, Venezuela quedó fuera de las principales iniciativas regionales de integración, al retirarse de la CAN y ser suspendida en Mercosur; solamente quedó integrada a las iniciativas, impulsadas por Chávez, del ALBA y de Petrocaribe, organismos que pareciera no sobrevivirán por mucho tiempo sin el respaldo financiero del gobierno venezolano. La visión de Chávez de una integración suramericana a partir “de las grandes reservas de petróleo” no ha sido viable y el resultado del gran esfuerzo por contratarla ha sido la exclusión del país de las iniciativas integradores de los países de América del Sur.

CONCLUSIONES

La globalización es una manera de describir el mundo actual, en permanente transformación de las relaciones espaciales y sociales, donde las personas se conectan de muchas maneras en flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder. Comenzó con la revolución en las comunicaciones iniciada en los años setenta, que acortó distancia y permitió que los países se integraran cultural, social, económica y políticamente.

La globalización se ha expresado en Latinoamérica por medio de los procesos de integración. Tanto a nivel regional como a nivel subregional, los acuerdos de integración no tienden a aislar a las economías nacionales de la globalización. En este sentido, tanto el grupo BRICS como diferentes acuerdos de integración que miran hacia el Pacífico dominan la dinámica de la integración a nivel continental. La presencia de Chile, México y Perú en la APEC y la consolidación de la Alianza del Pacífico expresan que el regionalismo abierto que estimula la apertura económica está ganando terreno en América Latina.

Con el caso de los BRICS, que incluye a Brasil, en la incorporación de países latinoamericanos a la APEC, y la conformación de la Alianza del Pacífico se evidencia la importancia de la preferencia política de muchos de los gobiernos al escoger el regionalismo abierto como una estrategia para integrarse a la globalización. La integración latinoamericana no se puede entender como estrategia para oponerse a la globalización, sino como una vía para integrarse a ese proceso mundial.

Otra tendencia relevante es el peso específico que asume Asia-Pacífico como fuente de importación y destino de las exportaciones de la región. La Cepal (2011) señaló que entre 2000 y 2010, la participación de Asia y el Pacífico en el total exportado aumentó para todos los países de la región excepto Ecuador, Guatemala y algunos países del Caribe. Al mismo tiempo se evidenció que las importaciones provenientes de Asia y el Pacífico aumentaron en todos los países de la región excepto tres países del Caribe (ibíd., 71).

Aun cuando es un punto que no fue abordado en este trabajo, la relación comercial con los Estados Unidos ha ido disminuyendo en la región tomada en su conjunto. Las exportaciones de este país hacia la región se redujeron entre 2000 y 2010 del 59.7% al 39.6%, mientras que las importaciones desde los Estados Unidos se redujeron del 50.4% al 29.1% para el mismo periodo. El balance de la primera década del siglo es que la integración regional ha sido un canal para insertar las economías nacionales en la globalización, que la región del Pacífico ha cobrado una importancia que no tenía hace treinta años, y que el peso relativo de los Estados Unidos en el comercio regional se ha reducido. Sin embargo, a pesar de ciertos avances en el proceso de industrialización de algunos países, el modelo de desarrollo se apalanca en la exportación de materias primas y productos primarios. Esta estrategia ha sido utilizada en el pasado sin resultados alentadores en el largo plazo. El reto planteado es cómo utilizar en esta oportunidad la abundancia de materias primas para asegurar el desarrollo social más allá de los enclaves exportadores.

Un tema que tiene gran importancia en su relación con la globalización es el del género, porque la frontera entre el hogar como la arena privilegiada de lo privado y lo femenino ha sido redefinida, las relaciones familiares ya no siguen los cánones tradicionales, lo que no significa que desaparecieron las diferencias entre una familia tribal africana, una familia tradicional china, una familia conservadora europea o la moderna familia norteamericana, pero sí que en todas partes las relaciones familiares tradicionales se están modificando de una forma muy parecida, impulsada por la difusión de ciertos valores como la igualdad legal y social, las formas democráticas de gobierno y la libertad de religión.

La globalización no ha eliminado la diferencia tradicional en la valoración social de mujeres y hombres, pero ha contribuido a crear una conciencia mundial alrededor de la situación particular de la mujer y a que muchos gobiernos diseñen políticas públicas orientadas a disminuir la desigualdad entre mujeres y hombres, afectando una de las relaciones de poder existentes entre los grupos

de la sociedad. Finalmente, se consideró cómo Venezuela se ha relacionado con la globalización en lo que va de siglo XXI, período donde las preferencias de Hugo Chávez han sido determinantes. La visión de este fallecido líder respecto al problema de género se puede resumir en su poco educada referencia a su señora esposa en 2004, cuando en un programa televisado dijo “esta noche te doy lo tuyo”, expresión muy acorde con el confinamiento de la mujer al espacio del hogar y que reafirma la creencia en la superioridad del género masculino. Por otra parte, la visión de Chávez era que el eje de la integración de América Latina era el petróleo y que los tres países claves eran Argentina, Brasil y Venezuela. De manera consistente con esa visión, bajo su gobierno Venezuela se salió de la CAN e intentó integrarse al Mercosur sin poder cumplir los requisitos mínimos de membresía; como resultado de ello, el país quedó fuera de los principales acuerdos de integración latinoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

Abebe, H. et ál. (2012). *The United Nations' Role in Global Economic Governance*. Universidad de Milano, The New School (Policy Brief).

Australia-Japan Research Centre (1999). “The genesis of APEC: Australia-Japan political initiative”, *Pacific Economic Papers* 298 (54). Camberra: T.A. University Ed.

Bakker, I. (2003). “Neo-liberal governance and the reprivatization of social reproduction: Social provisioning and shifting gender orders”. En *Power, Production and Social Reproduction: Human In/Security in the Global Political Economy*, I. Bakker y S. Gill (eds.), 66-82. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Banco Mundial. (2012). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo*. Washington: BM.

Bhagwati, J. (1993). “The case for free trade”, *Scientific American* 269 (5): 18-23.

Berrocal Soto, F. (1980). “América Latina en la decada de los 80”, *Revista de Estudios Internacionales* 13 (49): 38-53.

Borges, T. y Castro, F. (1992). *Un grano de maíz. Conversaciones entre el comandante en jefe Fidel y el comandante sandinista Tomás Borges*. La Habana: Gobierno de Cuba.

Boserup, E. (1970). *Woman's Role in Economic Development*. Londres: Allen & Unwin.

BRICS (2012). “*Delhi declaration, BRICS Partnership for Global Stability, Security and Prosperity*”, 29-3-2012, www.salga.org.za/.../Delhi%20Declaration.pdf.

Brzezinski, Z. (1970). *Between Two Ages. América's Role in the Technetronic Era*. New York: Viking Press.

Bulmer-Thomas, V. (2010 [1994]). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cardozo, E. (2006). “Venezuela en la Comunidad Andina: retrocesos en tres escalas”, *Aldea Mundo* 8 (16): 29-38.

Castells, M. (1992). *El poder de la identidad*. México: Siglo XXI.

_____ (2010 [1996]). *The Rise of the Network Society*. Londres: Blackwell Publishing.

_____ (s/f). “Globalización, identidad y Estado en América Latina”, www.gobernabilidad.cl/documentos/globalizacion.doc.

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). *Globalización y desarrollo*. Brasilia: Naciones Unidas.

_____ (2011). *El panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Chang, H.-J. (2003a). *Kicking Away the Ladder*. Londres: Anthem Press.

_____ (2003b). *The Market, the State and the Institutions in Economic Development*. Londres: Anthem Press.

_____ (2008). *Bad Samaritans*. New York: Bloomsbury Press.

Chávez Frías, H. (1998). *Habla el comandante*. A. Blanco Muñoz, entrevistador. Caracas: UCV.

_____ (2004). Discurso pronunciado en la instalación de la XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Quince. En “Chávez en el G-5: El neoliberalismo prometió riqueza y ha multiplicado la pobreza”, *Cuba Debate*, 1-03-2004, www.cubadebate.cu/.../chavez-g-15-neoliberalismo-prometio-riqueza-multiplicado-pobreza.

De Swaan, A. (2013). “Language system”. En *The Handbook of Language and Globalization*, Nikolas Coupland (ed.), 56-73. Oxford: Wiley-Blackwell.

DeRosa, D.A. (1998). *Regional Integration Arrangements: Static Economic Theory, Quantitative Findings, and Policy Guidelines*. Washington: Banco Mundial (Background Paper).

Diamond, J. (1997). *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: W.W. Norton.

Edwards, S. (1996). "Política comercial, tipo de cambio y crecimiento". En *Reforma, recuperación y crecimiento*, R. Dornbusch y E. Sebastian (eds.), 15-62. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Fazio Vengoa, H. (2002). "América Latina y la globalización, un ensayo histórico", *Apuntes del Cenes* 22 (34): 113-147.

Gandolfo, G. (1987). *International Economics*, vol. II. Berlin: Springer-Verlag.

Giddens, A. (2007 [1999]). *Un mundo desbocado*. Barcelona: Planeta.

Gorvachov, M. (1987). *Perestroika*. Bogotá: Oveja Negra .

Grennes, T. (2007). "The Columbian exchange and the reversal of fortune", *Cato Journal* 27 (1): 91-107.

Guy, J.-S. (2009). "What is global and what is local? A theoretical discussion around globalization", *Parsons Journal for Information Mapping* I (2): 1-16.

Halperdín, M. (2011). "Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe; textos vs. contextos", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* XVII (24): 64-97.

Hayek, F.A. (1958 [1948]). *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.

Held, D. et ál. (2000). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.

Hobsbawm, E. (1998 [1994]). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

Ibañez, J. (1999). "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 1: 1-13.

Jasna Segui.comScore, Inc. (2011). "El crecimiento de redes sociales en América Latina", http://interactivo.cl/.../Latin_America_Social_Networking_Study_2011_Files.com.

Landes, D. (1998). *De la riqueza y la pobreza de las naciones*. Barcelona: Crítica.

Laredo, I.M. y Di Pietro, S.R. (2001). "Globalización y regionalización", Sextas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad del Rosario, Buenos Aires, <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/laredoglobaliz01.pdf>.

Left, N.H. (1982). *Underdevelopment and Development in Brazil*, vol. I, *Economic Structure and Change 1822-1947*. Londres: George Allen & Unwin.

Levitt, T. (1975 [1960]). "Marketing myopia", *Harvard Business Review* 53 (5): 26-183.

Lindsey, L.L. (2014). "Globalization and gender equity", *The Sociological Quarterly* 55: 1-22.

Maddison, A. (1988). *Dos crisis: América Latina y Asia 1929-1938 y 1973-1983*. México: FCE.

McLuhan, M. (1994 [1964]). *Understanding Media: The Extensions of Man*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

McLuhan, M., y Powers, B. (1981). "Ma Bell minus the Nantucket Gam: Or the impact of high-speed data transmission", *Journal of Communication* 31 (3), 191-199.

_____ (1989). *La aldea global*. Barcelona: Gedisa.

Molina, F. (2007). "Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 13 (3): 13-32.

Naciones Unidas (2008). *Trade and Development Report*. New York: Naciones Unidas.

Ocampo, J.A. (2001). "Raul Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la Cepal* 75: 25-40.

Ohmae, K. (1982). *The Mind of the Strategist*. New York: McGraw-Hill.

Openheimer, A. (2012). "El nuevo bloque latinoamericano", *El Nuevo Herald*, 9-06-2012.

Orloff, A.S. (1993). "Gender and the social rights of citizenship", *American Sociological Review* 58: 303-328.

_____ (1996). "Gender in the welfare state", *Annual Review of Sociology* 22: 51-78.

Petrocaribe (2013). "Definición y objetivos de Petrocaribe", 7-06-2013, petroedelcaribe.blogspot.com/2013/06/definicion-y-objetivos-de-petrocaribe.html.

Read, L. (1958). "Yo el lápiz", *The Freeman*, New York.

Ríos, G. (2006). "Gobernabilidad e institucionalismo en los procesos de integración subregional de América Latina", *Revista Electrónica Trabajos y Ensayos*, www.diprriihd.edu.es/revistadoctorado/03/Rios.pdf.

Roberts, J. (2009). *Historia universal. La era del imperialismo europeo*, vol. III. España: RBA Edipresse.

Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.

Robertson, R. y Krossa, A. S. (2012). *European Cosmopolitanism in Question*. London: Palgrave Macmillan.

Rodrik, D. (1992). "The limits of trade policy reform in developing countries", *Journal of Economic Perspectives* VI (1): 87-105.

_____ (2007). *One Economics, Many Recipes*. Princeton: Princeton Press.

Rosales, O. (2009). "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional", *Revista de la Cepal* 97: 78-95.

Rothbard, M.N. (1990). "Concept of the role of intellectuals in social change toward *laissez faire*", *The Journal of Libertarian Studies* IX (2): 44-67.

Sanahuja, J.A. (2014). "Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis", *Pensamiento Propio* XXI (44): 44-75.

Sandi Meza, V. (2012). "Relaciones comerciales entre Centroamérica y el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC)". Universidad Nacional de Costa Rica, Grupo de Estudios de Asia-Pacífico (GEAP) (Documento de discusión).

SELA-Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2012). "Firman acuerdo marco de la Alianza del Pacífico", Boletín de Prensa 174.

Serbin, A. (2006). "Cuando la limosna es grande", *Nueva Sociedad* 25: 75-91.

Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: Norton.

Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

Wallerstein, I. (1980). *The Modern World System II. Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy*. New York: Academic Press.

Williams, E. (2011 [1944]). *Capitalismo y esclavitud*. Madrid: Traficantes de sueños.

Williamson, J. (1990). "What Washington means by policy reform". En *Latin American Adjustment*, J. Williamson (ed.), 7-38. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Young, B. (2001). "The 'mistress' and the 'maid' in the globalized economy", *Socialist Register* 38: 315-327.

Enfoques de la capacidad y libertad como desarrollo Perspectiva sistémica

Ángel G. Hernández*

INTRODUCCIÓN

EL PARADIGMA SISTÉMICO Y EL DESARROLLO

El seminario Teorías y Enfoques del Desarrollo convocó a la identificación y descripción de nuevas visiones sobre el desarrollo con énfasis en un cambio de paradigma novedoso, consistente y epistemológicamente relevante. A propósito de la celebración de los cincuenta años del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), Silva Michelena (2011) llamó la atención sobre la necesidad de la adopción del paradigma sistémico para el análisis y mejor comprensión de fenómenos complejos modernos, entre ellos el desarrollo. Allí señaló los atributos del paradigma sistémico y la contribución hecha por grandes teóricos al mismo, entre otros: Adam Smith, Karl Marx, Friedrich Hayek, Max Weber y, más recientemente, Amartya Sen.

Entre los atributos del paradigma, menciona el autor la pluralidad. La ausencia de esta es un rasgo limitante en los estudios realizados al interior de las disciplinas tradicionales (Silva Michelena, 2011: 9). A nuestro entender,

* Profesor Titular de la Facultad de Ciencias de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Biólogo (UCV) y PhD en Bioquímica (NIMR, London/Cambridge University). Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias y Vicerrector Académico de la UCV. Consultor nacional e internacional en las áreas de ciencia, tecnología y proyectos de desarrollo (BM, BID, PNUD y CAF). Profesor e investigador invitado de tercer y cuarto nivel en centros académicos nacionales e internacionales. Autor de artículos y libros académicos en las áreas de bioquímica, neuroquímica y el enfoque de la capacidad y el desarrollo humano.

esto significa, entre otras cosas, la recomendación de propiciar la contribución interdisciplinaria, multidisciplinaria, transdisciplinaria, en un marco de flexibilidad. El enfoque de la capacidad de Sen (ECS) y su aplicación al desarrollo, “desarrollo como libertad” (DcL) (Sen, 2001), satisfacen este criterio debido a su naturaleza abierta y plural (Alkire, 2002, 2005: 8-11; Hernández y Escala, 2011: 12, 78-86).

Paradójicamente, tales rasgos han dificultado la puesta en práctica de la propuesta de manera generalizada. No obstante, la búsqueda de enfoques novedosos para el desarrollo encuentra en el DcL un buen candidato, dado su carácter abierto y plural. El presente trabajo muestra las ventajas y beneficios que derivan de tal talante del DcL en la innovación de políticas públicas centradas en lo que ocurre al ser humano. Preocuparse prioritariamente por las personas y su bienestar como libertades, entre las que la libertad económica es una más en relación con otras, implica incorporar los avances sobre la historia natural y el comportamiento humano y sus bases en la redefinición del agente del desarrollo; el *Homo economicus* es sustituido e incorporado como parte del *Homo sapiens*. Es un llamado de atención a nuevas formas de hacer las cosas en áreas en las que el comportamiento y la toma de decisiones humanas son centrales, tales como la política, la economía y la vida misma. Revisar cómo tomamos las decisiones e introducir correctivos incrementa la eficiencia en el nivel personal e institucional (Thaler y Sunstein, 2009; Thaler, 2016).

La hipótesis a desarrollar sostiene que el ECS es el medio teórico más conveniente para abordar el desarrollo moderno (DcL) y sus problemas. La pluralidad y lo abierto del enfoque, sumado a su carácter integral, flexible y sistémico, facilitan el análisis y la praxis del desarrollo en sentido ético¹. En el sistema propuesto, la libertad de acción (libre agencia) es el componente de mayor jerarquía entre un conjunto de conceptos articulados e integrados por procesos y relaciones que tienen como fin último mejorar el bienestar humano multidimensional². La variable normativa es la libertad, y el bienestar humano

¹ Praxis como acción ética al hacer en la comunidad política (Deneulin, 2006: 14-15). Esta idea es diferente a la concepción marxista según la cual la característica fundamental de la sociedad humana es la producción material para satisfacer las necesidades básicas. El hombre actúa sobre el mundo material –trabajo– y en segunda instancia piensa acerca de la acción. (Abercrombie et ál., 1994: 331-332).

² La calidad de vida la entenderemos como equivalente al bienestar. En particular parece apropiada cuando tratamos con temas de género y políticas públicas (Huggins Castañeda, 2005).

consiste en la ampliación de las libertades individuales, a su vez dependientes de la eficiencia de los arreglos sociales en el contexto de la diversidad humana y las formas operativas de la identidad.

Entre los objetivos del estudio está el interés por ampliar las bases teóricas, la crítica y la eficiencia en la operacionalización del ECS y del DcL como sistema, enriqueciéndolo con información y conocimiento novedoso de la biología, las neurociencias, las ciencias del comportamiento, la paleoantropología y las ciencias económicas y políticas. La atención del planteamiento implica identificar y describir los conceptos del DcL como integrantes de módulos relacionados a través de procesos donde la acción humana es determinante.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El tema del desarrollo es complejo, y cómo no va a serlo, si en el caso presente nos abocamos a trabajar con una modalidad de horizonte amplio de contenido diverso, conceptualmente novedoso, a veces difuso, y éticamente comprometido. La preocupación ética y moral del DcL se centra en el ser humano –*Homo sapiens*– y lo que a él ocurre. Esta propiedad convoca a los estudiosos, hacedores de política y responsables del desarrollo a dar una mirada reflexiva a la perspectiva sistémica del desarrollo como fuente de posibilidades para aumentar la eficiencia de los arreglos sociales –educación, salud, vivienda, productividad–, y contribuir al incremento del bienestar en términos de lo que cada persona puede ser y hacer en el mundo real y no solo en el mundo de la economía tradicional.

El aumento de la eficiencia social del desarrollo mediante una mirada sistémica nutrida con los descubrimientos científicos provenientes del mundo de la evolución humana, la genética, las neurociencias, la psicología, la economía y otras ciencias sociales es una muestra de la confluencia del conocimiento (Wilson, 1999) y parte de la reflexión sobre el origen y subsiguiente desenvolvimiento de la idea del desarrollo y las ideologías acompañantes (Adler, 1987).

ORIGEN Y DESENVOLVIMIENTO DE LAS IDEAS SOBRE EL DESARROLLO

La historia del concepto de desarrollo y su práctica (v. Mascareño en este volumen) revela la primacía del pensamiento económico con sus supuestos

acompañados por la negativa y el desdén a la consideración directa y explícita del ser humano en las tareas del desarrollo. La conseja dice: hacerlo supondría una empresa sustantivamente quimérica; sería como abandonar la seguridad del comportamiento egoísta del *Homo economicus*, en un ambiente de equilibrio automático gracias a la fuerza de la razón y el egoísmo, para dar paso a la incertidumbre creada al aceptar el cuestionamiento de la importancia suprema de la razón y la existencia de tipos de pensamiento alternativos y complementarios, diferentes motivaciones, cambios de preferencias y los frecuentes errores del accionar humano.

Por otro lado, la psicología popular universalizó la idea del ser humano con el equivalente de cometer errores, errar es de humanos. La ciencia, de su parte, va señalando que el *Homo sapiens* existe porque puede ser imperfecto, por ejemplo, al cambiar las condiciones del entorno o por operar automáticamente y a la vez de forma flexible.

La introducción de estas nuevas ideas tropieza en principio con la resistencia al cambio; al cual no es extraño el campo de las ciencias económicas, y por ende del desarrollo tal como fue entendido de manera hegemónica hasta los años setenta y ochenta. Sir William Petty (citado por Sen, 1988: 10) en cierta ocasión, ante la resistencia de sus colegas al cambio, les espetó, “los tiempos recientes comenzaron hace mucho”. Pero no todo es así de dramático, siempre habrá cambios; algunos, lamentablemente, para no cambiar nada. El balance está, sin embargo, y por largo, a favor de las transformaciones. Al efecto basta con observar la velocidad de los cambios de la humanidad en la modernidad. Los cambios son tan rápidos que desequilibran al individuo y la sociedad. Este problema, de persistir, remite a dar debida consideración a lo local y a la cultura (Laloux, 2014).

La economía como disciplina se inició motivada por preguntas: ¿quiénes realizan las actividades económicas? ¿Por qué las llevan adelante? ¿De qué formas se constituyen y cómo operan juntas? ¿Cómo medirlas? Y, una vez medidas, ¿es posible mejorarlas? ¿Cuáles son sus consecuencias en la vida humana individual y colectiva? (Smith, 1976, 1978). Esta tendencia se encuentra, de una u otra forma, en los trabajos sobre las cuentas nacionales de Gregory King, Francois Quesnay, Anthony-Laurent Lavoisier y otros (Sen, 2001: 24-25). Luego, poco a poco, se olvidó algo o a alguien: a Usted; juntos quedamos reducidos a una cifra, el producto nacional per cápita o por americano, tal como se hizo para medir la eficiencia económica del Nuevo Trato (NT).

La Primera y la Segunda Guerra Mundial marcaron notables puntos de inflexión en la conducta humana y sus instituciones. Durante y al final de la Segunda Guerra Mundial visionarios líderes mundiales iniciaron un ciclo de consultas, casi personales, con la mirada puesta en el futuro del mundo global. En ese entonces la conclusión parece haber sido: por ahora debemos ocuparnos de la recuperación de los países de la alianza golpeados por la guerra y detener el avance del comunismo en Europa.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) surgió en 1945 como la pionera de las sucesivas organizaciones que nacerían, seguida de la Declaración de los Derechos Humanos (1948). En tanto a la recuperación económica y social, la implementación del Plan Marshall (Programa Europeo de Recuperación, 1948-1952) marcó el comienzo de la edad de oro del capitalismo. El crecimiento de bienes y capitales fue espectacular, y sin duda las condiciones de vida de las personas han mejorado desde entonces. Se trató del inicio de un período literalmente de oro, tanto que se derramó, y de allí la noción del “derrame”. ¿Qué olvidamos, de nuevo? Nada menos: el florecimiento humano en términos aristotélicos. El colapso del sistema de Bretton Woods (1971), la crisis del petróleo (1973) y el colapso de la bolsa (1974) surgieron como serios obstáculos a la opulencia y la ilusión de riqueza. En este punto me gustaría dar un paso a un lado.

Los logros económicos, sociales y culturales alcanzados tuvieron su raíz próxima en el Nuevo Trato (NT) (1933-1938). El NT fue la respuesta política y de política económica creada en los Estados Unidos de América por el gobierno de Franklin Delano Roosevelt para atender los efectos de la Gran Depresión de los años treinta. El liberalismo se vigorizó con la participación del Estado como fuerza económica y reguladora del mercado. A la vez el foco se colocó, directa e indirectamente, en las condiciones de vida de los americanos, explícitamente en el empleo, la vivienda, la educación y la superación de la pobreza. De allí el nombre de Programa de las Tres R, a saber, “remisión” (ayuda para liberar a los desempleados y empobrecidos), “recuperación” (de la economía) y “reforma” (del sistema financiero para prevenir una de las principales causas de la depresión). El diseño hizo de la iniciativa un hecho espectacular social y político en el que fue decisiva la retórica del presidente Roosevelt, apoyada en proyectos artísticos e imágenes, mostrando la cara de la pobreza y el desempleo en calidad de opuesta al progreso económico. Es decir, Roosevelt le trajo al Programa el apoyo emocional de personas reales,

mientras combatía las emociones negativas sobre el NT emergentes del extremismo liberal (Nussbaum 2013: 118, 135-136, 282-285).

El capitalismo entró en crisis en la década de los setenta y años siguientes. Coincidentemente, aparece la obra de John Rawls titulada *A Theory of Justice* (Una teoría de la justicia) (1971) después de dos y más siglos de predominio del utilitarismo (Bentham [1748-1832]). En ella se prioriza la libertad y la imparcialidad de los procesos y se promueve la resistencia a los privilegios, dando debida consideración a la eficiencia y la equidad, en la distribución de los recursos básicos (Sen, 2000: 20). Un nuevo pensamiento social comienza a nacer bajo la sombra de la gran realización de Rawls en procura de una justicia social más amplia.

El petardo le estalla a Mahbub ul Haq, quien no se lo merecía, pero quien estaba preparado. Ante el posible abandono de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) por parte de los representantes de los países en desarrollo, hace pública una idea ya cultivada por él: la del desarrollo centrado en el ser humano y ocupado en las mejoras de las condiciones de la vida de las personas. Una especie de *antropodesarrollo*³ delineado en *The Poverty Curtain* (Haq, 1976), seguido por la publicación de *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo* (Streeten, 1986; Streeten et ál., 1981).

Antes de incorporarme como aprendiz a la formalidad académica de los estudios sociales, me preguntaba una y otra vez, ¿cuál es el problema con el *antropoalgo*? En principio, preocuparse por algo, en serio, no es tan malo. Además, preocuparse para ocuparse es lo máximo, tal como hizo ul Haq (Sen, 2000) al mostrar perseverancia, sensibilidad, testarudez y pragmatismo para hacer camino al concepto de desarrollo humano.

En el grupo de estudiosos alrededor del personaje en cuestión hubo quienes confiaban y quienes desconfiaban de la idea. Entre los últimos se encontraba Sen, quien colaboró con el que habría de ser otro logro sin mucho fundamento teórico de ul Haq. Hablo del “desarrollo humano” (DH) (Desai, 1991) plasmado en el primer *Informe sobre el desarrollo humano* (PNUD, 1990)⁴, con sus análisis y la medida del desarrollo recogida en un índice plural, el índice del

³ Término que sirvió de eje articulador de un conjunto de críticas a Mahbub ul Haq en referencia al tipo de programas y las medidas de la eficiencia de los mismo de acuerdo a cómo les iba a las personas.

⁴ Considero preferible la calificación de “desarrollo humano” del PNUD en vista de las diferentes propuestas y enfoques aparecidos bajo este nombre.

desarrollo humano (Arias, 2000: 9-16; Desai, 1991; Gasper, 2008: 245-254; Hernández y Escala, 2011: 119-122; Sen, 2000: 17, 21).

Años después se plasmaría en la obra *Development as Freedom* (Sen, 2001) el contenido del DcL, elaborado durante un largo período al calor de experiencias personales (Sen, 1980, 1985a, 1985b, 1992; Hernández y Escala, 2011: 19-21). El DcL supone un giro ético con respecto a otras concepciones del desarrollo, con su propuesta de análisis y evaluación de los arreglos sociales y condiciones de vida del individuo y los grupos centrada en las personas. El punto de referencia del desarrollo no es el crecimiento económico, la urbanización, el progreso científico, entre otros, sino el ser humano. El *Homo sapiens* y sus libertades.

Es por esto que resulta interesante contestar en principio: ¿qué parece ser el sujeto del desarrollo desde la perspectiva del DcL? Al efecto recurriremos, fundamentalmente, al conocimiento sobre el *Homo sapiens* acumulado durante los últimos 20 a 30 años, relativo a su comportamiento y a la íntima interacción de su biología y estado psicológico con la naturaleza y la sociedad en que le ha tocado vivir.

¿QUÉ PARECE SER UN SER HUMANO?

La respuesta a esta pregunta depende del ángulo de observación y conocimiento desde el cual se aborde. De ello nos ocuparemos a continuación, en un intento por facilitar la comprensión de la complejidad del ser humano gracias a la confluencia del conocimiento aportado por varias disciplinas.

Existe un acuerdo en cuanto a que, a pesar de la diversidad del árbol de la vida, todos los seres vivos tienen un ancestro común, una célula viva (Alberts et ál., 2008: 16). La célula es la unidad básica de todo lo viviente y en ella reside la memoria histórica de nuestra vida en la tierra. La información heredada en programas fijos y tendencias se encuentra en el ácido desoxirribonucleico (ADN, nuclear y mitocondrial, involucrado en la tradicionalmente conocida “herencia genética”). Pero desde hace relativamente pocos años se conoce que heredamos también regulaciones a la expresión y manifestación del ADN provocadas por señales ambientales (epigenética). Desde el momento mismo de la concepción somos un esbozo que se va modelando en relación con el ambiente (natural y social) y con otros factores, incluyendo el aspecto cultural. Aun durante el envejecimiento retenemos la capacidad de cambios y ajustes (neotenia).

La sobrevivencia, en parte, se debe a nuestro diseño como seres sociales; el maestro es el cerebro. Determinados como estamos a no solo vivir, sino a convivir (Savater, 2003: 25), contamos con el potencial y la flexibilidad adaptativa acumulados en nuestras células, tejidos y órganos. En especial en el cerebro, sede de la mente y parte del cuerpo siempre atenta a los cambios internos y externos; existe más de un yo inconsciente encargado de vigilar por la sobrevivencia humana ante los peligros y las enfermedades (Kenrick y Griskevicius, 2013).

A la luz de lo que hoy conocemos, ni los genes determinan todo, ni están libres del efecto ambiental en el corto plazo, ni son la única fuente de información importante directa en la conformación del ser humano. La cantidad de información referente al proceso evolutivo de la especie humana hasta alcanzar su condición actual es muy abundante y detallada. No es una secuencia lineal, es más bien un laberinto (Wilson, 2012: 22). Al final de cada pasadizo del laberinto está esperando un nuevo paisaje donde se somete a los diferentes grupos y miembros dentro de cada uno de ellos a la prueba de la sobrevivencia. Se ha dicho que, dadas las bajas probabilidades de sobrevivir, es más suerte que otra cosa. A un cambio accidental en nuestro ADN (mutación) le sigue un proceso de preadaptación y adaptación al nuevo ambiente conocido como selección natural.

Huesos, cerebros y piedras

Tal es el título del capítulo donde Diez Martín (2009: 47-59) describe lo que para él es un ser humano, siguiendo la historia evolutiva y los avatares que culminan con el *Homo sapiens*. Las transformaciones y adaptaciones de tipo morfológico y fisiológico, no lineales, son huellas en los huesos del resultado de la selección en la superación de barreras ecológicas, el clima y el aislamiento de poblaciones. Entre las marcas más profundas encontramos las encefálicas y el crecimiento cerebral (cerebros) con el incremento de la trama neuronal. Ese tejido es el camino a la capacidad para planificar y prevenir en las distintas esferas de la vida, tales como la utilización del territorio, la organización social, los arreglos económicos, el comportamiento lingüístico y simbólico, el simbolismo asociado inicialmente al mundo de pérdidas de seres queridos y multitud de fenómenos inexplicables. También es el último asiento para el desarrollo de la tecnología unida por muchos años a la talla de las piedras.

El chimpancé y la especie humana

Al interior del grupo de los simios grandes (hominoides) harían su aparición los homínidos, entre los cuales se encuentra el ancestro común del chimpancé y del *Homo sapiens*, hace 5 a 7 millones de años (ma.). Con el chimpancé tenemos parecido del 99% en la unidad básica de la herencia, el DNA. La diferencia del 1% parece pequeña para dar explicación a todo lo diferente que somos de nuestro pariente vivo próximo (Pollard, 2009). Posiblemente encontremos las explicaciones en la presencia de mecanismos hereditarios complementarios y auxiliares como el de la epigenética, tal como veremos más adelante.

Entre las características que nos diferencian encontramos unas de naturaleza física y funcional, así como de comportamiento social y cultural:

- ✓ Somos bípedos, nos movemos exclusivamente con base en nuestras piernas, hecho diferenciador que resultó en su momento en la liberación de los brazos y manos en sus extremos, habilitantes de mayor diversidad y nuevas acciones. El cambio a la posición bípeda estuvo acompañado de una gran reestructuración ósea y muscular.
- ✓ Nos desnudamos, la pérdida de gran parte del pelaje se acompañó del desarrollo de las glándulas sudoríparas, reguladoras de la temperatura corporal. Además, la pérdida del pelaje fue contrarrestada por la pigmentación de la piel en función de la zona geográfica del hábitat.
- ✓ El cerebro humano, con relación a la masa corporal, es el más grande entre los simios y los mamíferos. A esta notoria característica se le atribuye el desarrollo mental y la capacidad para la realización de operaciones de alta complejidad.
- ✓ Entre las habilidades mentales es particularmente notorio el lenguaje articulado y simbólico, que permite la comunicación con nuestros congéneres y el establecimiento de una vida social regulada.
- ✓ Tenemos la organización social más compleja y diversa entre los primates. El cuidado prolongado de parte de nuestros parientes se convierte en un período de enseñanza y aprendizaje de variadas y complejas normas sociales y comportamiento cultural.
- ✓ Poseemos una particular sexualidad caracterizada por la desaparición del periodo de celo de la hembra humana y la posibilidad de practicar el sexo en cualquier momento, y así se acortan los intervalos de nacimiento de las crías.

- ✓ Somos seres tecnológicos con amplia capacidad para transformar nuestro habiente, hacer uso de la naturaleza, adaptarnos a ella y a las nuevas condiciones que creamos. Dependemos, hoy, en gran medida de la tecnología, la cual, no obstante, puede convertirse en una amenaza para la plena existencia humana (v. Mascareño en este volumen).

Las implicaciones más allá del bipedalismo

En los últimos siete siglos, una vez que nuestra rama (homíninos)⁵ se separó de la que conduciría al chimpancé, lo notorio y determinante fue la aparición de la postura bípeda y del bipedalismo como forma de locomoción. Esto estuvo acompañado de una serie de transformaciones drásticas en la anatomía ósea, incluyendo la dental. Esta última debida al cambio de dieta. Tanto la postura bípeda como la característica del movimiento repercutieron en las condiciones riesgosas del parto y en la preadaptación al cambio del comportamiento sexual (Diez Martín, 2009: 55, 58-59). “Huesos, llanuras abiertas y partos” es la denominación que da Diez Martín (ibíd., 55) a la descripción de este período signado por el desarrollo de nuestro gran cerebro, la aparición del lenguaje simbólico y los cambios notorios en nuestras formas de vida asociadas a la estructura social.

En la evolución hasta llegar a la especie humana coexistieron diferentes tipos de prehumanos (*Australopithecus*) y los primeros humanos. Algo que evidentemente dificulta establecer ciertamente la línea de separación entre ambos, con las complicaciones que emergen mientras más se averigua y se encuentra (*Scientific American*, 2017). Lo anterior se realizó con base en los criterios del tamaño del cerebro y el rasgo cultural de la tecnología, lo cual tampoco ha estado libre de controversia.

La adopción de la postura bípeda y el bipedalismo requirió: a) la expansión de la pelvis en su parte superior, su acortamiento en la parte inferior y el consiguiente estrechamiento del canal pélvico por el cual sale el bebé; b) que en la pelvis se anclaran dos largas piernas sobre los pies, los cuales se hicieron más delgados, rígidos y largos; c) los brazos, ahora libres, se acortan y las manos se

⁵ Comprende todas las especies humanas (género *Homo*) que han existido y todos sus ancestros bípedos (los más próximos del género *Australopithecus*) en los que el bipedalismo y la marcha erguida están presentes.

harán más finas y ágiles; d) el cambio del centro de gravedad corporal requirió del desplazamiento del foramen craneal hacia el centro del cráneo y allí se insertarán y comunicarán los nervios en el interior de la columna vertebral –ahora en posición vertical– con el cerebro; e) para atender la función locomotora la columna vertebral se modifica con tres curvaturas, y f) la nueva distribución del peso en el cuerpo será posible gracias a que la pelvis se hizo corta y profunda y allí descansarán el peso de las vísceras y del feto durante el embarazo.

El estrechamiento de la pelvis provocó cambios en la gestación y el parto. El cerebro al nacer será muy inmaduro (1/3 de su tamaño en el adulto) y habrá de complementar su sensible desarrollo (2/3) relacionándose con el ambiente externo: natural, social y cultural. Este evento se considera el punto de partida clave de nuestra larga dependencia de los padres y del resto de los miembros del grupo, de acuerdo con su cercanía filogenética. En este proceso, diferentes tipos de afecto jugarán un rol fundamental en el comportamiento y la destreza social del adulto como cemento de la sociedad humana, basado en las emociones (Zaballa, 2010: 27-37).

En lo pertinente a la dieta, ocurre otro cambio vital. Los australopitécines realizaban excursiones en búsqueda de agua y algunos miembros del grupo iniciaron el consumo de restos de carne en el camino. Esta especulación es la base de una posterior ventaja adaptativa (Pfeiffer, 1969). De esta forma nos hicimos omnívoros, comemos de todo, y tal cambio estuvo acompañado del acortamiento de los colmillos. Los molares y los incisivos se acortaron y la dentadura como un todo se ubicó en una cavidad ancha en forma parabólica con un nuevo diseño muscular que impulsa el movimiento lateral de la mandíbula y los dientes.

Los cambios anteriores se relacionan con nuestra sexualidad. La similitud de la dentadura entre machos y hembras hará que el dimorfismo sexual, presente en el resto de los grandes simios, disminuya progresivamente y coincida con la desaparición del celo en la hembra humana. El dimorfismo sexual con grandes diferencias, presente en la mayoría de los mamíferos, se ha asociado con el comportamiento sexual en las sociedades donde existe la competencia entre los machos para acceder a las hembras en celo. En estas sociedades priva la tendencia hacia una estructura en la que existe toda una jerarquía entre los machos (Diez Martín, 2009: 58-59).

Desarrollamos, igualmente, la capacidad para lanzar objetos a gran distancia, piedras, al inicio, junto al uso de estrategias distractoras de los grandes

felinos para robarles la carne de sus presas. Instrumentos de su propia invención facilitarán la caza con lanzas y la disección con cuchillos. La caza se convierte así en uno de los precursores de la vida social y la de división del trabajo. División del trabajo que ya había sido observada en la forma en que se protegían los grupos de primates de la violencia y agresión externa durante las excursiones y migraciones en la que los machos dominantes van al frente, los jóvenes fuertes a los lados y al centro hembras, crías y viejos.

La socialización y la cultura

Cruzar el umbral de las habilidades cognitivas dotó al *Homo sapiens* con la capacidad para incrementar dramáticamente la cultura. Una de las preadaptaciones críticas hacia la eusocialidad la constituye, en todas las especies animales poseedoras de este grado de evolución social, la formación de un nido con características de fortaleza desde la cual se ejerce la defensa de la colonia y se explora alrededor en busca de alimento. Los prehumanos fueron capaces de crear el equivalente al nido de otros animales –el campamento– gracias al cambio de dieta de vegetarianos a omnívoros. El grupo disponía así de la habilidad para coleccionar y cazar; con el dominio del fuego accedieron a carne cocida producto de los animales que perecían durante la quema intencional de las sabanas.

Y, avanzamos hasta un punto crítico. Uno de los enigmas en nuestra historia gira en torno al extraordinario crecimiento del cerebro y la aparición de las habilidades cognitivas del *Homo sapiens*, iniciada –posiblemente– hace unos 1.7 ma. (*Homo habilis*) y exponencialmente acelerada a partir de los últimos 900.000 años. De este período es representativo el *Homo erectus* (Wilson, 2012: 44). Ya desde el tiempo de Lucy (*Australopithecus afarensis*; 3,8 ma.) el cerebro se expandió. Esta expansión en los *Australopithecus* se atribuye no al consumo de carne, sino a la necesidad de ella. Ya en el campamento, se afirma que el determinante o causa del crecimiento meteórico del tamaño cerebral no fue el uso del fuego y la disposición de carne, sino *la vida social*.

Tomassello et ál. (2005) asignan un origen cultural a la evolución de la cognición humana, resumida por Wilson (2012: 226). La evolución cultural se propone como causal de nuestra habilidad para colaborar, lograr objetivos compartidos y atender eficientemente las intenciones de otros. En principio nos fuimos haciendo expertos en la lectura de las mentes (teoría de la mente), en anticipar intenciones, en prestar atención focalizada discriminando otras

informaciones. Con solo una traza de interés compartido estamos prestos a cooperar, algo muy evidente en los niños (Wilson, 2012: 227). El lenguaje parece ser el producto de esta preadaptación; y qué es, sino “un conjunto de medios coordinados para atraer la atención de otros” (Tomasello et ál., 2005, cit. por Wilson, 2012: 229).

Estamos en posición de añadir a lo que es un ser humano, a lo que hoy somos, la consideración a fenómenos asociados a nuestra condición única en el mundo animal: vivir en la compleja relación de dos ambientes naturales, el de la naturaleza misma y el de la sociedad.

Eusociabilidad. Significado e implicaciones

Somos eusociales luego de numerosas transformaciones morfológicas, fisiológicas y ecológicas y períodos de preadaptaciones; eventos relacionados entre sí, no lineales, determinantes de la condición humana presente. “Eusocial” significa, literalmente, “verdaderamente social”. Los miembros de un grupo de este rango superior de organización grupal pertenecen a múltiples generaciones y muestran tendencia altruista como parte de la necesaria división de labor (Wilson, 2012: 16). Los humanos, entre los animales eusociales⁶, presentan características únicas: a) poseen cultura (ibíd.); b) tienen lenguaje (Diez Martín, 2009: 51,53); c) están dotados de múltiples inteligencias⁷ (Beauport y Díaz, 2008: 27-28); d) *todos los individuos* están en capacidad de reproducirse y compiten entre sí para lograrlo (Wilson, 2012: 16), y e) los grupos se forman a través de alianzas altamente flexibles, no limitadas a la familia, cuyos nexos se expresan en el acto colaborativo entre individuos o entre grupos conocidos entre sí y con la capacidad de reconocer la propiedad (“esto es de...”) y el estatus (“seguir a...”) sobre la base individual (ibíd., 17).

El origen de la eusociabilidad se ha asociado a nuestro gran tamaño relativo, a la movilidad limitada, a la necesidad de controlar grandes territorios, y a estar

⁶ Los animales eusociales son un éxito ecológico. Se trata de un fenómeno que ha ocurrido con muy poca frecuencia durante la existencia de la vida en la tierra. Entre los vertebrados se conocen sólo veinte líneas, una de ellas el *Homo sapiens*. Entre los insectos existen 20.000 especies entre el millón existente (Wilson, 2014: 20).

⁷ La inteligencia racional es parte del conjunto de diez descritas en los seres humanos: asociativa; espacial, visual y auditiva; intuitiva; afectiva; de los estados de ánimo; motivacional; básica; de los patrones; de los parámetros (Beauport y Díaz, 2008: 27-28).

expuestos a peligros. Todo lo cual obliga a permanecer juntos. Diferente de los insectos eusociales, el macho y la hembra en los humanos deben compartir un espacio físico permanentemente (Wilson, 2012: 19-20). A la intensa vida social y cultural se le atribuye, en parte, el acelerado crecimiento del cerebro. Así desde 400 cc. en el chimpancé, alcanzó 630 cc. en el *Homo habilis*; creció 1.6 veces en 4.3 millones de años. A partir de allí, en solo 1.7 millones de años el tamaño del cerebro se duplica hasta alcanzar el tamaño del cerebro del *Homo sapiens*. El crecimiento exponencial del cerebro, y en particular de la corteza cerebral, coincide con el inicio de la vida en el campamento y la intensa vida social y cultural desarrollada en su ámbito. Algunos autores sostienen que los desafíos ambientales y orgánicos actuaron como motivadores de la creatividad y búsqueda de soluciones tecnológicas, a su vez creadoras y fundamento de nuevas formas de decidir, actuar y conducir el comportamiento.

La cercanía de los individuos al interior del campamento requirió la transformación de las formas de procesar las emociones básicas y la formación de lazos afectivos de diferente naturaleza (Zaballa, 2010). En esta novedosa condición de vida resulta importante cuidar del hijo, y además lograr el reconocimiento social y no ser excluido del grupo por razón alguna. Los lazos afectivos se han diversificado a lo largo de nuestra historia; hoy estamos frente a los desafíos de la aldea global.

Los nexos entre padres, descendientes y parientes, y su unidad de propósitos, sirven de ancla para la coordinación y compromiso de sobrevivencia grupal. La selección, a este nivel, se facilitaría por los actos de desprendimiento egoísta a favor de los altruistas.

Eusociabilidad y selección natural multinivel

Una nueva teoría de la evolución eusocial, la selección multinivel (Nowak, 2012), parece asentarse en medio de controversias (Wilson, 2014). La idea es bastante sencilla: el nivel de la selección individual está basado en la competencia y la colaboración entre los miembros del mismo grupo, y la selección a nivel de grupos está basada en la competencia y colaboración entre grupos. Las identidades de cada ser humano se definen al interior del grupo, motivados como estamos a pertenecer a grupos o a crearlos en la medida de las necesidades y aspiraciones individuales, pero tal asociación no está libre de conflictos y es

precisamente la solución a ellos la que fortalece la cooperación basada en la capacidad para crear lazos afectivos y emocionales.

La capacidad para cooperar en lo afectivo, cognitivo y cultural es nuestra insuperable habilidad (Wong, 2014: 20-23) en medio de una incesante actividad transformadora del entorno y de nosotros mismos. La atención de este particular rasgo hace del reconocimiento de la conciencia, la cultura, los sistemas sociales, los valores, las prácticas y estructuras, las piezas a considerar para la comprensión de la evolución cultural y de la aparición de las nuevas formas organizativas para la gerencia (Wilber, 2013: ix, cit. en Laloux, 2014).

Las bases biológicas y los mecanismos que acompañan la evolución y adaptación multinivel de la especie (Wilson, 2014) cuentan con una fuente biológica de nuestra flexibilidad frente a los cambios ambientales, la adaptación y la sobrevivencia: la epigenética.

Epigenética. Flexibilidad genética y ambiente. Consecuencias

“Epigenética” significa literalmente “sobre la genética”, más allá de la genética clásica como fundamento del programa de la vida y la evolución biológica. Las bases moleculares de la evolución a menudo se asocian a un proceso de miles y millones de años dependiente de las mutaciones⁸, selección natural, aislamiento reproductivo y adaptación. Muchos genes cambian a lo largo de la historia de los seres vivos y otros son altamente conservados y reconocibles en cada una y entre todas las especies. Otros cambios se dan en periodos más cortos, regulando la actividad de los genes nuevos patrones de herencia: la epigenética consiste en modificaciones heredables en la expresión de los genes, no directamente determinadas por la alteración de la secuencia de bases de los mismos. La regulación de la actividad o silenciamiento de un determinado gen (activo/apagado) está mediada por la modificación de proteínas asociadas al DNA o por la incorporación de nuevos elementos químicos directamente en los componentes estructurales de la secuencia del DNA. Estas modificaciones son disparadas por las condiciones ambientales naturales y sociales.

⁸ El cambio de una base en la secuencia de un gen se conoce como *mutación*. En raros casos los cambios ocurren para bien y esos genes se perpetúan. En otros casos son neutros y la conservación dependerá de que ocurra un cambio ambiental favorable, por ejemplo, en la competencia por alimentos disponibles (selección natural). En caso de que cambie para mal, no hay manera de que se perpetúe (Pennisi, 2016).

Es el caso, por ejemplo, de factores ambientales, antes y desde el momento de la concepción, disparadores de modificaciones epigenéticas en humanos. En zonas rurales de Gambia, a lo largo del año se presentan dos estaciones bien diferenciadas, la seca y la lluviosa. La seca se conoce como el “período de cosecha” y la lluviosa como el “período del hambre”. Durante el período del hambre, los miembros de la comunidad intensifican el trabajo agrícola y poco a poco van agotando el alimento recolectado en la época de cosecha. Esta característica ambiental permitió estudiar cómo los cambios en la dieta de las mujeres preñadas afectan el desarrollo y la salud de los hijos concebidos en el pico de cada una de las estaciones. Los niños de mujeres que concibieron durante el período del hambre mostraron modificaciones epigenéticas del ADN inhibitorias de la actividad de varios genes. Los cambios (metilación, en este caso) dependen de la presencia de nutrientes en la sangre de la madre tales como folato, colina, metionina y vitaminas B2 y B6. Los resultados del estudio son la primera demostración, en humanos, de cómo el estado nutricional de la madre al momento de la concepción puede afectar la expresión de los genes de sus hijos con manifestaciones prolongables durante toda la vida (Waterland et ál., 2014).

Un estudio realizado con mujeres holandesas sometidas al hambre durante la Segunda Guerra Mundial demostró cómo tal condición influyó en el comportamiento y la salud de sus hijos (Choi, 2014). Igualmente se ha reportado una relación entre la dieta, la obesidad y la diabetes tipo 2 (Fermín et ál., 2013; Vegiopoulos y Herzig, 2007) y los efectos de las experiencias en la vida temprana, debida a cambios epigenéticos (Gudsnuk y Champagne, 2011).

El estrés en exceso y crónico es otra fuente de cambios epigenéticos con alteraciones de la salud. El estrés traumático incrementa el riesgo de todo tipo de desórdenes psiquiátricos, incluyendo depresión mayor, ansiedad y estrés postraumático. Entre las fuentes de estrés crónico se han mencionado la pobreza, la malnutrición, el maltrato familiar, etc. Además, se ha reportado una tendencia de personas traumatizadas durante el genocidio del Khmer Rouge a tener hijos con depresión y ansiedad, y de los hijos de veteranos australianos que lucharon en la guerra de Vietnam a tener hijos con tendencia al suicidio.

Es interesante conocer evidencias, hasta ahora en animales de experimentación, pero con alta probabilidad de estar presentes en la especie humana. En ratones se ha encontrado que la esperma de ratones machos, hijos de madres estresadas durante el embarazo, tenía modificaciones epigenéticas y mostraba y transmitía durante tres generaciones un comportamiento depresivo (Hughes, 2014; Gapp et ál., 2014). Algo similar se encontró con ratones recién nacidos

sometidos al trauma de la separación de la madre, la que a su vez era maltratada durante el período de separación. El desarrollo neuronal tanto de ratones como de humanos y la regulación de la actividad neuronal están mediados por el estrés (Luo et ál., 2017; Yang et ál., 2016). El estrés por sí mismo no ocasiona daños, sino la falta de control del mismo; al efecto se hallaron alteraciones en la respuesta de la corteza infralímbica y prelímbica. Con respecto al consumo de alcohol, encontramos que cada feto tiene factores de riesgo individual impulsados por la genética de ambos padres, así como por la dieta de la madre. Es casi imposible determinar cuánto alcohol es demasiado, por tanto, es recomendable eliminarlo para no arriesgar el futuro de un bebé.

La cultura no escapa a estas consideraciones. La naturaleza humana es una manifestación de las regularidades heredadas durante el desarrollo mental común a nuestra especie. Ellas son reglas “epigenéticas”, desarrolladas por la interacción de la evolución genética y cultural que ocurrió en un extenso período de la prehistoria profunda. Entre tales reglas encontramos los prejuicios o inclinaciones, las formas en que nuestros sentidos perciben el mundo, el código simbólico con el que representamos el mundo, las opciones automáticas y las respuestas consideradas como más fáciles o recompensantes. Ejemplos de ello son: la clasificación lingüística del color, la adquisición de fobias, la atracción sexual, la comunicación mediante expresiones faciales, la estética, la unión con los niños y parejas, y algunas formas de comportamiento, entre otras categorías. Unas son de vieja data, otras recientes, como la tolerancia a la lactosa en solo miles de años (Wilson, 2014: 193; 191-211).

Esta ciencia perdida de la herencia (...) es, en verdad simple, diez veces más importante para la humanidad que toda la química y física, toda la ciencia técnica e industrial que alguna vez ha sido o será descubierta. (Wells, 1903, cit. por Goldman, 2016).

Recientemente se comienzan a socializar términos como la resiliencia (en verdad, amortiguación) y la epigenética. Aquellos comprometidos con el destino de la sociedad, quienes deberíamos ser muchos y en la realidad son pocos, es bueno que recuerden que la ciencia no es una máquina de predicción perfecta, no lo sabe todo, que circula en la incertidumbre y la ignorancia, y que esto es precisamente lo que la hace poderosa. La ciencia sigue siendo nuestra mejor idea sobre cómo funcionan las cosas muy complicadas, pero nunca está satisfecha con el conocimiento actual. De allí la necesidad de comenzar la atención de los asuntos públicos con prácticas novedosas interdisciplinarias.

La acción nos define

La acción humana, más allá de lo puramente instintivo, se llama libertad: “la ruptura con lo puramente instintivo en la acción hasta volver el foco de la acción irreconocible, apelando al simbolismo y convirtiendo lo futuro en posible y lo irreal en real” (Savater, 2003). Las acciones las dirigimos ya sea a satisfacer necesidades biológicas o ideales prácticos o a la transformación imaginada de nuestro entorno en un acto más trascendente (Savater, 2003: 18).

Partimos, en el caso de la acción voluntaria, del conocimiento del individuo, seguido por la consideración de las posibilidades de las que creemos disponer, a través de un proceso de juicios y valoraciones que nos conduce a elegir. En la elección propiamente dicha es donde reside el motor de la acción humana (Savater, 2003: 34-35). Sin embargo, el proceso de toma de decisiones y consideración de la elección como producto de la racionalidad es mucho más complicado y menos frecuente de lo imaginado (Kahneman, 2011; Thaler y Sunstein, 2009; Thaler, 2016; Kenrick y Griskevicius, 2013), Las implicaciones de los hechos comprobados serán tarde o temprano muy profundas en el diseño e implementación de políticas públicas del desarrollo.

El *para qué* de las acciones se refiere a los cambios observables, aspecto objetivo, y el *por qué* al proceso mental. El aspecto subjetivo, mental, es ética en tanto se mantenga en el plano reflexivo sobre la voluntad, que solo el individuo controla (Savater, 2003: 47). Los motivos de la acción explican la decisión de la voluntad a la que responde esta, pero no identifican su causa en el sentido más contundente. La causa es siempre la voluntad libre que se decide por un motivo, y no el motivo mismo. Entre los motivos posibles y la línea de actuación efectivamente seguida por el agente existe lo que John Searle denomina “brecha”, “hito” (cit. por Savater, 2003: 48).

La racionalidad se define como un conjunto de operaciones mentales que rigen la acción de un ser capaz de imaginar el futuro y actuar en consecuencia. En el decurso, evalúa lo percibido como real a partir de la información y el tiempo del que dispone, procediendo a considerar y pesar alternativas, es decir, realizar juicios y valoraciones, incluyendo la estimación de las consecuencias de la acción.

La definición de una acción específica como racional, en el sentido estricto, tiene una nueva interpretación a raíz de los nuevos hallazgos de la psicología experimental, las neurociencias y la neuroeconomía, que dieron lugar a la economía conductual en los años setenta.

¿Racionales o irracionales?

“El animal racional” (*The Rational Animal*) es el título de la obra de Douglas T. Kenrick y Vladas Griskevicius (2013) en la que muestran cómo la evolución nos hace más inteligentes de lo que pensamos para actuar de forma rápida e inconsciente sobre el mundo que nos rodea. Esa forma de proceder la denominan “racionalidad profunda”, tal como lo acuñó el Premio Nobel de Economía, Herbert Simon⁹.

El consenso acerca de la necesidad de cambiar las formas de concebir y hacer las cosas es cada vez mayor, pero dado el caso de que eso sea posible, es necesario abordar el “¿cómo?” (Laloux, 2014: ix). El Banco Mundial, una institución histórica en la generación de ideas y prácticas para el desarrollo económico desde lo local a lo global, en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2015. Mente, sociedad y comportamiento* (IDM 2015) propone un proceso de cambios que incorporan novedosas interpretaciones del porqué del comportamiento humano, a veces errático a veces correcto de acuerdo a la evaluación externa acerca de lo que es correcto o no.

La reflexión y el interés de esta institución vienen al caso al evaluar los resultados de la concepción del desarrollo como crecimiento económico y otras denominaciones que giran en torno a los fundamentos de la teoría económica moderna. El llamado es a flexibilizar posiciones sustentadas en tal teoría y en las que se han apoyado las políticas sobre el desarrollo y los medios utilizados para lograr los objetivos de las mismas.

Los recientes hallazgos sobre el comportamiento humano plantean consideraciones novedosas y dudas razonables sobre la racionalidad de la toma de decisiones de los seres humanos, con serias implicaciones, por tanto, en las ciencias sociales (Damasio, 1995; Tversky y Kahneman, 1973; Thaler y Sunstein, 2009, Thaler, 2016; Kenrick y Griskevicius, 2013).

La esencia de la propuesta del IDM 2015 para mejorar las iniciativas de desarrollo se encuentra en la respuesta dada a la siguiente pregunta: “¿puede lograrse cambiar la opinión de una persona de lo que es posible en la vida y lo que es *correcto* para una sociedad?” (cursivas nuestras). La respuesta es sí.

⁹ Los seres humanos solo pueden procesar determinada cantidad de información a la vez; no están en capacidad de estimar cuidadosamente el costo-beneficio de las posibles decisiones que conducen a determinados resultados.

Las herramientas para el éxito de las políticas se basan en que las personas son actores emocionales, maleables, flexibles, adaptables, y por tanto su toma de decisiones y acciones puede ser modificada a pesar de los factores psicológicos y contextuales que operan como determinantes de su comportamiento actual. En otras palabras, al igual que en la publicidad y la propaganda política, la flexibilidad y maleabilidad del cerebro y la mente humana son utilizadas para instalar programas de comportamiento que corrigen las actitudes contrarias “a lo que es bueno” para las personas. Las políticas públicas y los procesos inductores que las acompañan se justificarían bajo el supuesto de los nobles propósitos del Estado.

En el informe se hace presente la preocupación de no ignorar este serio escollo al tratar de responder el interrogante de por qué deberían los gobiernos inducir, modelar, manipular y esculpir las opciones individuales. La respuesta que ofrece el Banco Mundial es que los gobiernos deben actuar cuando la participación inadecuada, el marco situacional y las prácticas sociales socavan la agencia individual y colectiva y crean o perpetúan la pobreza. Aquí surgen diferencias que trataremos de resolver en adelante.

En el informe sobre el desarrollo del Banco Mundial “Mente, sociedad y comportamiento” (2015) analizaron cómo las formas de pensamiento automático, social y los marcos mentales (hábitos y elecciones preferenciales automáticas) afectan el alcance de los objetivos del desarrollo plasmados en proyectos destinados, por ejemplo, a la superación de la pobreza. La búsqueda de respuestas a la inevitable pregunta de cómo proceder en el diseño y ejecución de políticas para el desarrollo constituye la parte sustantiva del documento.

Entre los avances en la visión del *Homo economicus*, en el informe se reconoce la importancia de las personas con visiones parciales del mundo y muy particularmente lo referente a la valoración institucional y social de las ventajas de la unificación del conocimiento que dieron origen a la economía conductual (*behavioral economics*) (Thaler y Sunstein, 2009; Thaler, 2016). En general se plantea la necesidad de examinar las propuestas de desarrollo en el contexto de cada sociedad y cultura, particularmente en el caso de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2015: 3). Es decir, no existe receta para el desarrollo e importan tanto los individuos como la cultura en la cual toma lugar su acción colectiva.

Tal vez no sea necesario, pero me gustaría agregar las fuentes que sustentan estos giros por venir. Herbert Simon introdujo el término “satisfactorio” para el grado de información que personalmente califica la elección de una opción disponible como satisfactoria y suficiente. El resultado, tomar la primera

elección satisfactoria entre las opciones percibidas y razonablemente disponibles en corto tiempo, en contraste con la elección óptima lograda en un proceso de investigación que descarte una opción y deje otra, tal como se procede aplicando el árbol de decisiones. Esto se relaciona con los descubrimientos de Daniel Kahneman, Premio Nobel de Economía 2002 y Amos Tversky (1973), quienes encontraron que no es frecuente utilizar, en el proceso de toma de decisiones, tareas con cierto grado de complejidad mental cognitiva tales como realizar balances, establecer pros y contras, descartar opciones y efectuar cálculos de costos y beneficios; en su lugar, existen circuitos heurísticos proveedores de respuestas rápidas e inconscientes.

Los biólogos y psicólogos evolutivos consideran que el pensamiento heurístico y los sesgos mentales son tendencias adaptativas, especie de dogmas, que contribuyeron a que nuestros ancestros resolvieran problemas de sobrevivencia, que tienen una explicación con fundamentos físicos, neuroquímicos y fisiológicos (Kenrick y Griskevicius, 2013). En ocasiones el comportamiento que deriva de tal mecanismo conduce a errores sistemáticos que pueden tener serias consecuencias. Esos errores son consistentes y predecibles, dan más valor a una opción sobre otra, son ciertamente elecciones irracionales, pero quizás obedecen a un orden superior heurístico destinado a la evasión de riesgos (ibíd., 77). La evasión del riesgo en el ser humano es clave para el fundamento de la economía conductual (Thaler y Sunstein, 2009; Thaler, 2016). El adagio “más vale malo conocido que bueno por conocer” es un buen ejemplo.

¿Por qué el enfoque de la capacidad de Sen y el desarrollo humano?

La propuesta del Banco Mundial (IDM 2015) esencialmente incorpora a las personas al proceso de desarrollo en un rol instrumental, un medio, no el fin del proceso. El fin de las políticas de desarrollo ha sido la utilidad y el logro; las del Banco Mundial en su Informe 2015 siguen esa tendencia. Pero entre las recomendaciones del IDM 2015 nos encontramos con las complicaciones originadas al pasar los gobiernos a tener la función de moldear e influir en las opciones individuales con el correctivo de *explicar política y pedagógicamente la política, enfatizándose que es necesario actuar de esta forma.*

En resumen, el IDM 2015 positivamente explica el proceso humano de toma de decisiones y acciones individuales haciendo mención de algunos

aspectos específicos del desarrollo tales como el ahorro, la inversión, el consumo de energía, la salud y la crianza de los niños. En el plano colectivo, contribuye al entendimiento del comportamiento que favorece ya sea la confianza, ya sea la corrupción, concluyendo con una invitación a influir en el comportamiento individual y propiciar iniciativas institucionales que creen el ambiente apropiado para el fomento de la confianza en cada persona y entre ellas y disminuir la dependencia de ellas del poder político como elemento fundamental favorecedor de la corrupción.

En mi opinión lo que toca es adoptar una actitud crítica frente a lo básico de la propuesta y ser propositivos, es decir, analizar la moción del Banco Mundial (IDM, 2015) desde la perspectiva del DcL y el desarrollo humano. Ambos enfoques están dotados de la base teórica y práctica como para reorientar la tendencia positiva de considerar el factor humano como determinante del resultado de las políticas, planes, programas y proyectos del desarrollo. En otras palabras, el desarrollo es de las personas, para las personas y por las personas, y sin desarrollo humano no existe el desarrollo.

El DcL y el desarrollo humano basado en este pueden considerarse, de acuerdo a la opinión de Alkire (2005: 116), como dos enfoques que juntos representan una aproximación general a problemas de la economía, el desarrollo, la justicia, etc., y el valor teórico del entramado de los enfoques tiene el carácter general que demandan los cambios. La generalidad se refiere al hecho de que estos enfoques pueden contribuir a cambiar las cosas porque incrementan su número y las colocan en un lugar. El problema es que, tal vez, podemos hacer menos cosas (Hicks, 1983: 6, cit. por Alkire, 2005: 116).

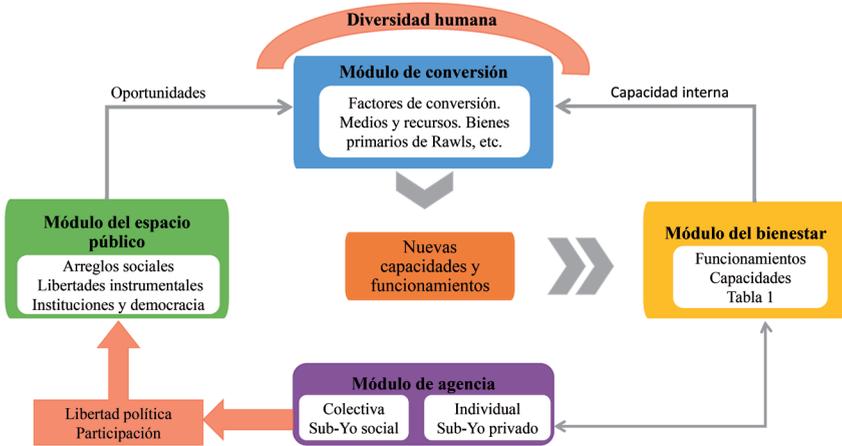
DESARROLLO COMO LIBERTAD. PERSPECTIVA SISTÉMICA

La prominencia de la libertad en el DcL descansa en dos razones centrales: la evaluativa y la de la eficiencia. La evaluativa se relaciona con el incremento de libertades y la de eficiencia con la libre agencia de las personas. El desafío lo abordaremos de la manera siguiente: el concepto de libertad se emplea para el análisis descriptivo y predictivo en calidad de un factor causal, generador efectivo de cambios observables, y para el análisis evaluativo en tanto la calidad y magnitud de los cambios (Sen, 2001: 297).

Los términos *estratos*, *niveles* y *esferas* específicas los haremos equivalentes a la categoría “módulo”. Por *módulo* entenderemos una porción específica y definible

del sistema de acuerdo con la función desempeñada al interior del mismo y en relación con otros. Esta estrategia permite definir la jerarquía de un determinado módulo en el sistema e identificar y describir las diferentes dimensiones y la totalidad de los factores constitutivos de las dimensiones al interior de cada módulo. Igualmente, es posible establecer las relaciones entre módulos, mostrar su complementariedad y precisar la naturaleza de los procesos vinculantes.

El módulo de mayor jerarquía se define en función de la centralidad del ser humano como agente del desarrollo en su condición de fin y medio en el ejercicio de su libre agencia individual y colectiva (figura 1). El resto de los módulos se ubicarán de acuerdo con la complementariedad entre ellos o con las proximidades funcionales dentro del sistema. El diagrama mostrará los procesos centrales y el rasgo asociado íntimamente al agente como lo es su diversidad. Por la importancia de este último en la diferencia con respecto a otras visiones del desarrollo, comenzaremos por él.



Módulo de conversión. Diversidad humana y recursos

Los recursos de los que puede disponer una persona para realizar la conversión de bienes, tangibles o intangibles, en su florecimiento –nuevos funcionamientos valiosos y capacidades– están bajo la influencia de las fuerzas asociadas a las circunstancias contingentes que afectan la vida del sujeto. Los juicios para evaluación del desarrollo requieren de comparaciones interpersonales en cuanto a las libertades y el bienestar. Por tanto, es necesario responder a cuánto puede

lograr cada persona con la misma cesta de recursos. Esto significa que “el uso de los recursos para generar la habilidad (libertad) para hacer cosas valiosas y crear bienestar está sujeto a las variaciones interpersonales” (Sen, 2001: 72).

Diversidad humana y factores de conversión

Las circunstancias contingentes en las que la persona actúa para realizar la transformación aludida tienen su origen en: a) atributos personales; b) condiciones del ambiente natural; c) clima social; d) expectativas sociales, y e) distribución de ingresos al interior de la familia. El conjunto recibe el nombre de “fuentes de diversidad o heterogeneidad humana” (Sen, 2001: 70-71). Robeyns (2003: 12) los denomina “factores de conversión” (FC) para señalar específicamente su influencia en la forma en que una persona puede convertir bienes y servicios en funcionamientos valiosos, y los agrupa en tres categorías: personales, sociales y ambientales (figura 1, Módulo de conversión).

Dentro de las categorías gruesas de los FC se incluyen: a) personales: diferencias físicas, fisiológicas y cognitivas heredadas o innatas, tales como el sexo, la edad, la raza, la etnia, las discapacidades, los talentos, entre otros; b) sociales: normas, hábitos y tradiciones, políticas públicas, prácticas discriminatorias, roles de género, jerarquías sociales y relaciones de poder, entre otros; y c) ambientales: clima, condiciones ambientales, ubicación geográfica, infraestructura, instituciones, bienes públicos, prevalencia o ausencia de crimen, violencia y la naturaleza de las relaciones comunitarias. La epidemiología local y la contaminación pertenecen a este complejo, así como algunos factores sociales, debido a la influencia que tienen en la presencia de algunas enfermedades endémicas tales como HIV, paludismo, mal de Chagas, etc. (Robeyns, 2003: 13; Sen, 2001: 70-71).

Recursos

El ingreso real es el recurso por excelencia utilizado por los partidarios del utilitarismo en sus diferentes versiones para realizar comparaciones de las ventajas interpersonales. No obstante, las fuentes de variaciones personales hacen de los ingresos y los recursos en general un indicador limitado del bienestar y la calidad de vida (Sen, 2001: 71). Así, dos personas distintas con respecto a un mismo factor obtendrán diferentes beneficios a partir del mismo ingreso: una persona sana logrará hacer más cosas valiosas que una persona enferma y

vieja, con la misma cantidad de dinero. Esto no implica restar importancia al ingreso, ciertamente muchas cosas se han de lograr con el dinero, tales como alimentación, pero las hambrunas no solo dependen del ingreso, se evitan con libertad: no se conoce la ocurrencia de hambrunas en regímenes democráticos (Sen, 2001: 16, 51-53).

Los bienes primarios de Rawls son la mejor representación de los recursos como contribuyentes al logro de los fines de cualquier persona, independientemente de cuáles sean ellos. Los bienes primarios incluyen derechos, libertades en el sentido amplio (civiles, políticas, etc.), oportunidades, riqueza, ingresos y las bases sociales de la autoestima. Esta última diferencia el liberalismo de Rawls de otras formas de liberalismo, en tanto que reconoce el efecto que tienen las perspectivas de relación comunitaria (clima social) creadas por las costumbres y tradiciones en lo que una persona puede obtener de la riqueza.

El módulo de conversión en la figura 1 está ubicado debajo del paraguas de la diversidad y allí confluyen las capacidades y funcionamientos del sujeto para transformar los recursos disponibles en una nueva capacidad o funcionamiento valioso. Igualmente, el componente de los recursos se nutre con las oportunidades creadas por la acción colectiva, desde el espacio público, gracias a la participación de cada persona como miembro del grupo (líneas de flujo delgadas y gruesas).

Módulo de agencia

A través de la libre agencia se articulan el proceso de elección entre opciones contribuyentes al bienestar personal y las conexiones entre libertades de distintas clases, reflejo del aspecto de proceso de la libertad (Alkire, 2005: 5). La sinergia creada por las vinculaciones entre libertades hace de la agencia libre el motor del desarrollo (Sen, 2001: 4). La libre agencia es una capacidad humana, y como tal está limitada y calificada por las oportunidades sociales, económicas y políticas disponibles. La expansión de capacidades –libertades individuales– depende de la calidad de las oportunidades provistas por los arreglos sociales y, por tanto, la libertad individual es un compromiso y un resultado quintaesencialmente social (ibíd., xi, xii, 31).

El ejercicio de la libre agencia individual (figura 1) es responsable de la expansión de libertades individuales, capacidades y funcionamientos valiosos constitutivos del bienestar individual en su condición de la subjetividad del

sujeto (módulo del bienestar). La libre agencia colectiva (figura 1) es creadora de libertades instrumentales como oportunidades (módulo del espacio público) a través del debate democrático y participativo en el espacio público. Es a través de la libertad política y la participación democrática como se configuran y modelan los arreglos sociales y las instituciones proveedoras de oportunidades y procesos contribuyentes a la expansión de libertades individuales.

El ejercicio de la agencia individual está estrechamente vinculado al bienestar tal como lo percibe cada persona; el sentido del éxito de la acción del agente solo puede ser juzgado por el logro de la elección realizada luego del proceso de razonamiento (en el caso en descripción, razón profunda) y en la que están presentes los juicios y los valores personales (Sen, 2001: 190) como aquellas respuestas propias del individuo relacionadas con la historia natural y social alojadas en el subconsciente. La agencia individual es, en consecuencia: actuar en busca del bienestar libremente razonado y valorado.

La agencia colectiva es una categoría conceptual vinculada con el ejercicio de la democracia, la participación democrática y la libertad política. Consiste en la acción de los individuos como miembros de diversos grupos y partícipes en actividades económicas, sociales y políticas. La agencia colectiva implica actuar en la búsqueda de las cosas valoradas por el grupo, independientemente de que ellas se relacionen o no con el bienestar individual de la totalidad de sus integrantes. La interconexión entre las libertades alcanzadas en la esfera pública como resultado de la participación democrática empodera a las personas como grupo para la creación de valores o modificación de los ya existentes, para crear nuevas oportunidades, y en lo individual para hacer uso de esas oportunidades y expandir sus capacidades.

Los atributos del empoderamiento son los que determinan la evaluación del desarrollo, ya sea en términos del incremento de libertades asociadas al bienestar, ya sea en la evaluación de los arreglos sociales en términos de las oportunidades para atender la diversidad humana. La agencia colectiva asociada a la libertad política y su ejercicio es un aspecto fundamental para el desarrollo y el diseño de políticas públicas desde la perspectiva del DcL. En este sentido, es necesario distinguir si la persona actúa dentro del grupo de acuerdo con su propia concepción de lo bueno. De ser así, el ejercicio participativo es legítimo, independiente de las preferencias de la mayoría, al pasar por la deliberación pública sobre los fines de las políticas (Sen, 2001: 190; Deneulin, 2006: 4, 98-106). La noción de la agencia individual y el compromiso con uno mismo y el grupo al que

eventual o permanentemente pertenecemos parte de la premisa de que: “No existe sustituto para la responsabilidad personal” (Sen, 2001: 283).

De acuerdo a lo que hemos descrito como un ser humano antes, el ejercicio de la agencia colectiva es parte de la naturaleza social de cada persona, del carácter eusocial de la especie y de los compromisos que devienen de ella con la sobrevivencia del individuo y de la especie. El sub-yo social (figura1) con el sub-yo privado se funden en el yo. Visto así, no debería haber objeción al DcL por individualista. Evolutivamente y en la práctica cada ser humano será una mezcla particular de la relación entre los dos sub-yos (Kenrick y Griskevicius, 2013: 23-44) y la existencia de más de dos yo en cada mente que se expresan en múltiples personalidades (ibíd., 24). Desde esta perspectiva se facilita entender y justificar por qué los arreglos sociales, los medios, las oportunidades y las instituciones deben ser juzgados por su impacto en las personas, por la expansión de sus capacidades y por los cambios en sus preferencias, actitudes, aptitudes y destrezas (Streeten, 2000: 25). Es decir, en unos cambios de comportamiento fundamentados en la libertad con el aumento de la potencialidad humana.

Módulo del bienestar. Funcionamientos y capacidades

El recorrido a través de lo que parece ser un ser humano nos informa que, a diferencia de otros animales, el ser humano no vive, dirige su vida (Ghelen, cit. por Savater, 2003). La vida es como un espectro animado que va desde la sobrevivencia a la transcendencia (v. tabla 1). Lo bueno y lo malo adquieren sentido solo respondiendo a: ¿para quién y para qué? A partir de esta premisa cobra valor lo valioso de lo abierto y lo plural del DcL (Hernández y Escala, 2011: 78-85) en respuesta a la diversidad humana y el rol que juega el razonamiento profundo, personal y público en la definición y promoción del bienestar, así como para evitar el malestar (Hernández y Escala, 2011: 86-88). ¿Cómo te va? ¿Qué haces? Son las preguntas más frecuentes asociadas al saludo fraternal.

Todo lo que es, pretende seguir siendo. Lo bueno es lo que preserva; lo malo, lo que destruye la vida humana (Savater, 2003: 65). Esta es la primera tarea y dimensión del bienestar, vivir una larga vida, y saludable, que valga la pena vivirla (Nussbaum, 2000: 68-70) (tabla 1). Las dimensiones del bienestar pueden entenderse como áreas en un determinado ámbito práctico de la vida humana que requiere de destrezas específicas y cuyos principios generales pueden aprenderse, y por tanto enseñarse, pero que, por sobre todo, debe nutrirse con

lo que cada persona valora ser y hacer. El bienestar se constituye con lo que la gente valora ser y hacer, así como con el incremento de libertad para actuar y lograr lo que quiere ser y hacer (Deneulin, 2006: ix).

En el contenido indicativo de las diferentes dimensiones (tabla 1) podemos identificar unas dirigidas a la protección, mantenimiento, reparación y disfrute de nuestro organismo y cuerpo. Otras, orientadas por la aspiración permanente de conocer, transformarnos a nosotros mismos, trascender espiritualmente y realizar los compromisos de nuestra vida eusocial. Parte del compromiso es promover la reciprocidad simbólica al reconocernos unos y otros, compartiendo nuestra humanidad (Savater, 2003: 59). Sin embargo, en cuanto a las acciones que llevamos a cabo, pueden considerarse desde ambas perspectivas, a la vez o separadas; esta es la tarea central del ser humano como agente de su propia vida y responsable de vivir bien junto con otros, a la vez, respetando el ámbito natural en el que le ha tocado vivir.

Tabla 1
Dimensiones del bienestar

Dimensiones	Contenido
Vida	Ser capaz de vivir una vida de longitud normal, no muriendo prematuramente, ni después de que nuestra vida se reduzca de tal manera que no valga la pena vivirla.
Salud corporal	Ser capaz de tener una buena salud, incluyendo la salud reproductiva; estar alimentado adecuadamente; tener una vivienda adecuada.
Integridad corporal	Ser capaz de moverse libremente de un lugar a otro; seguridad contra la violencia, incluyendo la violencia sexual y doméstica; tener oportunidades para la satisfacción sexual y para la elección en el ámbito reproductivo.
Sentidos, imaginación y pensamiento	Ser capaz de utilizar los sentidos para imaginar, pensar y razonar de manera informada y cultivada por una buena educación; incluye, pero no se limita a, la capacidad de leer y escribir, la instrucción básica, matemática y científica. Ser capaz de utilizar la imaginación y el pensamiento en conexión con las experiencias para el trabajo, escogencias religiosas, literarias, musicales, etc. Ser capaz de utilizar la propia mente, protegida por las garantías de la libertad de expresión, libertades políticas y religiosas. Ser capaz de tener experiencias gratas y evitar el dolor.

Tabla 1 (continuación)
Dimensiones del bienestar

Dimensiones	Contenido
Emoción	Ser capaz de interactuar; tener lazos con personas y cosas; de amar a aquellos que nos aman y cuidan de nosotros, de sentir dolor en su ausencia; en general, ser capaz de querer, sufrir, experimentar el anhelo, la gratitud, y la cólera justificada. No tener limitado el desarrollo emocional por el miedo y la ansiedad.
Razón práctica	Ser capaz de formarse una concepción del bien y planificar nuestra propia vida, lo cual implica la libertad de conciencia.
Afilación	<p>Ser capaz de vivir con y para otros, de reconocer, respetar y ponerse en el lugar del otro, así como de involucrarse en la interacción social.</p> <p>Ser capaz de ser tratado como un ser digno cuyo valor es igual que el de otros, lo cual implica elementos de no discriminación en relación a raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y el origen nacional, todo lo cual entra en relación con la capacidad de participación y cooperación.</p>
Otras especies	Ser capaz de vivir y preocuparse por las relaciones con animales, plantas y el mundo natural, así como de vivir en armonía con el mundo natural.
Recreación	Ser capaz de reírse, de jugar y de gozar con actividades recreativas.
Control sobre el entorno	<p><i>Político:</i> Ser capaz de participar efectivamente en las decisiones políticas que afectan la vida de uno, teniendo el derecho a la participación política, la protección a la libertad de expresión y a la asociación.</p> <p><i>Material:</i> Ser capaz de tener la propiedad (de la tierra y de otros bienes). Poseer dichos derechos a la propiedad en una base de equidad con otros; tener el derecho de buscar el empleo sobre una base de equidad con otros; tener la libertad de no ser investigado o detenido injustificadamente. En el trabajo, ser capaz de trabajar ejercitando la razón práctica estableciendo relaciones significativas de reconocimiento mutuo con otros trabajadores.</p>

Nussbaum (2000: 78-80)¹⁰.

“El bienestar de una persona puede ser visto como una evaluación de los funcionamientos logrados por esa persona. Este enfoque fue implícitamente

¹⁰ El contenido de las diferentes dimensiones se escogió de acuerdo a la noción de Martha Nussbaum (2000) sobre las capacidades porque estas categorías describen de mejor manera la relación entre nuestro cuerpo, cerebro y ambiente como nuestras potencialidades: ser capaces de hacer y ser en la vida un *Homo sapiens*.

utilizado por Adam Smith (1776) y por Karl Marx (1844) en particular, y por la literatura de la calidad de vida” (Sen, 1988: 15). Sin embargo, evaluar el bienestar en términos de funcionamientos caracteriza el logro del mismo, dejando fuera lo que en la vida real esa persona puede ser y hacer de acuerdo con su propia valoración y razonamiento. Ocurre que el observador no puede estar seguro de que lo observado fue libremente elegido, como sí lo es cuando nos referimos a la capacidad (v. “Capacidad” más adelante).

El bienestar objetivo presenta como novedad la incorporación de la capacidad más que el logro. Las libertades individuales sustantivas en condición de constitutivas del bienestar son la variable adoptada para evaluar las ventajas individuales y realizar comparaciones interpersonales. De acuerdo con esta visión, el bienestar multidimensional puede evaluarse objetiva y subjetivamente. Las preferencias y los valores pueden ser adaptativos, el DcL representa una alternativa a las evaluaciones subjetivas del bienestar (Gaspar, 2005; Alkire, 2005).

El bienestar humano debe ser evaluado no sólo por lo que las personas son o hacen en un determinado momento, también por lo que son capaces de ser o hacer si lo eligiesen. El interés moderno intenta traer a la discusión las medidas del desarrollo desde la perspectiva de la relación entre el desempeño económico y el bienestar humano a la luz del complejo mundo de los valores humanos –sin desprenderse de los valores que pueda asignar el mercado a un determinado bien o servicio– (Stiglitz et ál., 2009: 41). En otras palabras, reconocer que la motivación central para la acción de las personas proviene de lo que ellas valoran, de sus condiciones y de cómo se sienten en el clima social y natural que les toca vivir (ibíd., 17). La evaluación del bienestar de las personas en términos de libertades es importante para la evaluación o valoración de las políticas públicas, programas y proyectos. Igualmente lo es para la evaluación de los arreglos sociales y la agencia libre.

Funcionamientos

La idea del funcionamiento humano está ligada a la concepción aristotélica del fin (*telos*) como característica de alguna cosa totalmente formada, terminada, perfecta (Woodfin y Groves, 2001: 65). La idea de final, de propósito de buena vida del ser humano se asocia con un decurso floreciente y “sucederá si las personas viven sus vidas de acuerdo con el propósito o función de un ser

humano” (ibíd., 119). Los funcionamientos son tanto las diferentes formas de ser como las diferentes cosas que hacemos. Reflejan lo que una persona *podría* valorar de ser y hacer (Sen 2001: 75).

Los funcionamientos son constitutivos del ser de una persona y, por consiguiente, la evaluación del bienestar debe asegurarse de incluirlos (Sen, 1992: 39; Alkire, 2005: 1). Es necesario explorar empíricamente por qué las personas son como son en un determinado momento o por qué hacen lo que hacen: esto es, conocer qué razones tienen para valorar un funcionamiento determinado. El ejemplo típico citado por Sen es el del ayuno: un monje budista ayuna por razones religiosas, un indigente forzado por su condición; algo muy frecuente en la Venezuela que nos ha tocado vivir por fuerza.

Algunos funcionamientos son elementales, esenciales para el mantenimiento de la vida misma y la calidad de esta. Otros son más complejos por su constitución y orígenes. Existen funcionamientos innatos, los que debemos realizar para mantener la especie, nuestra propia organicidad y funcionalidad básica.

Libertad

La amplitud y heterogeneidad de la libertad humana es la propiedad primordial del enfoque de la capacidad (Hernández, 2016). La libertad en términos generales es la habilidad que tiene una persona para ser y hacer aquellas cosas que valora y que tiene razones para valorar y elegir. Elocuentemente, “nuestra capacidad de decidir e inventar acciones que transforman nuestro ambiente y a nosotros mismos (...) es el fundamento de lo que consideramos nuestra dignidad racional” (Savater 2003: 11). Desde otra perspectiva: “La libertad es uno de esos conceptos sobrecargados de historia, ha sido empleado para denotar aquella condición social de quienes no padecen de la esclavitud (...) y para distinguir a determinadas naciones del mundo sometidas al capitalismo de los particulares, de otras que sufren del capitalismo del Estado” (ibíd.).

Capacidad

La capacidad es una clase de libertad: “son las libertades sustantivas que una persona posee y disfruta para conducir el tipo de vida que ella tiene razones para valorar” (Sen, 2001: 84). Es la libertad de una persona o grupo para la promoción o logro de funcionamientos valiosos (Alkire, 2005: 120-122).

La capacidad está vinculada con la oportunidad real que tiene una persona para lograr lo que valora (Sen, 2001: 74; Alkire, 2000: 121). No incluye libertades u oportunidades que la persona puede tener en teoría o legalmente y que pudiesen estar lejos de su alcance en la realidad (Alkire, 2005: 6). Es una libertad aquí y ahora. Es el resultado de transformar un recurso en una nueva capacidad o funcionamiento valorado (figura 1, Módulo de conversión). En otras palabras, el espacio de la capacidad alberga una serie de funcionamientos heterogéneos (figura 1, proyección del contenido del bienestar como vectores de funcionamientos), que bajo la preeminencia de la elección para hacer uso de una oportunidad, entre otras, resultará en funcionamientos valiosos que contribuirán a la ampliación de las capacidades (figura 1, Módulo de conversión). En algunos casos la elección no es necesaria, por ser un bien común que debe ser suplido por terceros, el gobierno o la empresa privada, por ejemplo: vivir en un ambiente libre de malaria, de contaminaciones ambientales o ambas. (Sen, 2001: 65; Alkire, 2005: 7; Hernández y Escala, 2011: 46).

Las capacidades en forma de libertades individuales sustantivas (LIS) son de primordial importancia para la evaluación de los logros en una sociedad: los arreglos sociales deben ser evaluados en términos de las LIS disfrutadas por la ciudadanía (Sen, 2001: 18). Sen visualiza la libertad en términos de oportunidad, mientras que Nussbaum la considera en términos de potencial: lo que una persona es capaz de hacer, si así lo elige (Steward, 1996; Nussbaum, 2011: 20).

En este punto, estando consciente de las similitudes y diferencias en los enfoques de Sen, centrado en la noción de capacidad, a efectos comparativos de calidad de vida y teorización de la justicia, y de Nussbaum, orientado a construir una teoría de la justicia social básica que añade a la libertad, en forma explícita, la dignidad, un umbral mínimo de capacidades, una lista de capacidades y el énfasis en cierta clase de liberalismo político, es útil introducir algunas de las nociones de capacidades de Nussbaum (2011: 17-20).

Aunque las capacidades pertenecen a cada persona y, consecuentemente, son internas, Nussbaum (2011: 21) introduce el concepto de la *capacidad combinada*—equivalente a las LIS o capacidad de Sen— para resaltar una clase de libertad resultante de la combinación de las capacidades o habilidades personales, llamadas “capacidades internas”, con las oportunidades derivadas del ambiente social, político, económico y cultural (ibíd.) La capacidad interna es aquella adquirida en la interacción con el ambiente que rodea a la persona. Por ejemplo, uno puede tener la capacidad interna producto del aprendizaje y experiencias, digamos políticas, y no poder ponerla en práctica debido a la

naturaleza no democrática de un régimen. Entre las fuerzas modeladoras de las capacidades internas encontramos la interacción social, económica y familiar. Es una especie de capital humano, personal, contribuyente a la salud física, psicológica y emocional.

La importancia de la distinción es clara, expone cómo se pueden promover capacidades internas y negar su práctica. Por otra parte, permite precisar las responsabilidades de la sociedad y los gobiernos en el estado de cosas y aquellas que corresponden a los individuos y al conjunto, incluyendo la cultura.

Existe un segundo tipo de capacidades internas que difieren de las anteriores en su origen, estas son *innatas*, heredadas; nacemos con ellas y durante nuestra vida pueden ser cultivadas y no cultivadas (Nussbaum, 2011: 23). Es necesario añadir aquellas que pueden y deben ser atendidas tempranamente en la vida. Nussbaum usa el término *capacidades básicas*. Y, de acuerdo a nuestra terminología, podrían relacionarse con capacidades dependientes para su manifestación de los efectos ambientales sobre el DNA y no necesariamente del mensaje codificado en la secuencia del DNA. Incluimos aquí a las ya mencionadas modificaciones epigenéticas. Otras innatas son el resultado de la conformación de nuestro código genético, tales como las que tienen que ver con el mantenimiento de la vida misma, por ejemplo, la homeostasis, y muchas otras funciones que nos hacen humanos.

Módulo del espacio público

Este módulo incorpora la democracia y sus valores intrínsecos, en un rol transformador e instrumental, y la participación como el vehículo para el ejercicio de la libertad política. La democracia, en calidad de arreglo social, y las instituciones asociadas a ella son construcciones humanas dinámicas y liberadoras de la miseria, de la obediencia ciega a otros y de la tiranía del capital privado y del Estado (Savater, 2003). Es espacio de los arreglos institucionales, la cultura y las libertades instrumentales (figura 1, Módulo del espacio público). Por libertad política entenderemos “la habilidad para participar en la vida política de la comunidad, deliberando sobre qué acciones tomar en esa comunidad política, ya sea a través de las estructuras políticas existentes o de estructuras *ad-hoc* de participación directa” (Deneulin, 2006: 90). Se refiere a la democracia como práctica democrática consistente en el razonamiento, deliberación y debate público para la toma de decisiones.

La participación democrática es su manifestación básica y primigenia. La democracia habilita a las personas para el ejercicio de la agencia razonada, con la que se puede crear una vinculación directa con las condiciones de vida asociadas a las capacidades básicas y a la participación en la vida comunitaria, política y social, conjuntamente con la promoción de los derechos civiles y políticos (Sen 2001: 148). La participación es para el DcL el mecanismo a través del cual se realiza la libertad política como elemento central e instrumental, hallándose, entre otras funciones, la formulación, conducción y evaluación de las políticas públicas (Deneulin, 2006: 92).

Valores de la democracia

Valor intrínseco. El valor intrínseco de la democracia se refiere a la oportunidad real que tiene cada persona, individualmente y como miembro de una comunidad, de reflexionar, decidir y elegir libremente. La libertad política aumenta su efectividad con las vinculaciones existentes y promovidas de cada persona con otras libertades (Sen, 2001: 4, 10, 38-41). En consecuencia, la libertad política ha de evaluarse de acuerdo con las conexiones positivas o negativas que ella pueda tener con otras libertades, para asegurar el valor central que tiene dentro del DcL (Deneulin, 2006: 91).

Valor instrumental. La democracia ofrece oportunidades para la resolución de conflictos existentes y para abordar los nuevos. La satisfacción y práctica del valor intrínseco se hace posible en los encuentros, la identificación de problemas y compromiso con las soluciones entre personas que no están de acuerdo en todo y para todo. Es particularmente útil para proteger a las personas frente a una determinada crisis; dar respuestas a situaciones y preocupaciones colectivas, y tomar decisiones dirigidas a la promoción y protección de su agencia y bienestar.

Las libertades instrumentales como medios del desarrollo se relacionan con la eficiencia del proceso, la calidad de los arreglos sociales, las políticas públicas y las instituciones responsables de la creación y sostén de las oportunidades adecuadas a la diversidad humana (módulo del espacio social). Las libertades instrumentales, las oportunidades, creadas por la acción colectiva en ambientes democráticos son importantes para llevar una vida de elección digna y no solo como componentes de los recursos.

Las conexiones entre libertades instrumentales son importantes para efectos evaluativos ya que incrementan la eficiencia del proceso al estar relacionadas

con la agencia colectiva, mediadas por el ejercicio de la libertad política (figura 1, conexión agencia-Módulo del espacio público) y con el bienestar individual (figura1, conexión Módulo de conversión-Módulo del bienestar). Además, la identificación y estudio de las conexiones empíricas entre libertades es clave en los análisis desde la perspectiva del DcL (Sen, 2001: 37). Ciertamente, la obra de Sen *Desarrollo y libertad (Development as Freedom, 2011)* se fundamenta y desenvuelve desde esta perspectiva.

La importancia de las oportunidades en la satisfacción de la diversidad humana, la contribución a la equidad y la ampliación de las capacidades combinadas y las libertades individuales sustantivas hacen imprescindible señalar que el rol instrumental de la libertad se materializa en diferentes tipos de oportunidades, derechos, y de derechos de uso o dominio de los que las personas pueden disponer de acuerdo con su condición personal.

Estas oportunidades pueden pertenecer a una de las siguientes categorías:

- ✓ Libertades políticas tales como las garantías y oportunidades políticas asociadas con la democracia, incluyendo los derechos civiles.
- ✓ Facilidades económicas relativas a las *oportunidades* de los individuos para utilizar los recursos económicos con propósitos de consumo, producción o intercambio, incluyendo los precios relativos y el funcionamiento de los mercados.
- ✓ Oportunidades sociales, asociadas con la atención a la educación, el cuidado de la salud, la construcción de viviendas y la provisión de otros servicios.
- ✓ Garantías de transparencia, esenciales para la prevención de la corrupción, la irresponsabilidad financiera y el tratamiento oscuro. La vigencia o no de ellas está relacionada con las interacciones sociales, la sociohistoria y la cultura. Implican la necesidad de apertura, transparencia y claridad, así como el derecho a investigar a los gobernantes, ya que ellas pueden comprometer la vida y hasta la existencia de una nación, comunidad, hogar o relación personal. La confianza, como valor cultural, es un elemento esencial para el progreso social y económico, la gobernabilidad, la práctica democrática y la disminución de la violencia.
- ✓ La vulnerabilidad de la vida humana y las contingencias de la misma exponen a las personas, y la sociedad debe prepararse para atenderlas, sin incurrir en el paternalismo. La seguridad protectora

es importante en el mantenimiento de redes sociales para evitar la miseria escandalosa, el hambre o la muerte (Sen, 2001: 38-41).

- ✓ Las libertades culturales por su importancia en la conquista de quiénes somos y quiénes queremos ser. La libertad cultural significa poder vivir de acuerdo con nuestras elecciones de estilos de vida y poder escoger libremente las opciones que la sociedad debería ofrecer para todos venciendo los obstáculos creados por los vigilantes de las tradiciones y costumbres (Hernández y Escala, 2011: 56. 58). Esto significa participar en la promoción de aquellas opciones que no están presentes hoy por las ataduras del pasado, pero que podrían estarlo en atención a nuevas realidades y valores.

Valor constructivo. El valor constructivo guarda relación con la democracia en calidad de componente esencial de la buena gobernabilidad a través de la participación como debate y deliberación. Durante el proceso se facilita la comunicación, el flujo de información y la interacción, que se manifiesta en compartir, aprender y adaptarse a nuevas condiciones. En este sentido, la democracia facilita la generación de nuevos valores y la modificación de viejos valores en respuesta a los cambios de la sociedad y sus integrantes. Este es el fundamento para la toma de decisiones colectivas con influencia real en las prioridades de la sociedad (Sen, 2001: 152-153). Gasper (2008: 233) enfatiza el amplio rango de valores relacionados con el enfoque de la capacidad y cómo ellos orientan nuestra elección acerca de lo razonablemente valioso para nuestras vidas.

En el análisis de la fortaleza de la democracia es importante la distinción entre sus ideales, las instituciones y las prácticas que le dan vida en la realidad social y política (Sen, 2001: 9-10). En general, los expertos en democracia están de acuerdo con algunos criterios para evaluar y describir el desarrollo normativo y la caracterización práctica de la democracia: a) amplitud: ¿cuántas personas gobiernan?; b) profundidad: ¿cómo gobiernan tales personas?, incluyendo los procesos de participación que trasciendan el voto, las modalidades de participación y conducción de los debates de importancia, los cuales deben contar con información veraz, y la discusión de ideas en igualdad; c) rango: ¿sobre qué temas la gente discute y decide?, ¿qué instituciones participan y ejecutan las decisiones?, ¿con cuáles instituciones o representantes las personas deberían democráticamente discutir y decidir?

El control e influencia en la participación democrática implica el fortalecimiento y habilitación de la agencia para participar en una forma tal que

faculte al agente para estimar el impacto de las decisiones en un determinado contexto, influir verdaderamente en las decisiones que importan a las comunidades y controlar las acciones de las instituciones (Deneulin y Crocker, 2005: 1; Drèze y Sen, 2002: 24).

El vínculo entre la participación democrática y el enfoque de la capacidad es fundamental para determinar el uso de métodos participativos acordes con las exigencias teóricas y normativas del DcL. La participación desde el punto de vista metodológico es y ha sido ampliamente aplicada en políticas, programas y proyectos. El uso de metodologías participativas es diverso. Tal vez por carecer de una teoría que lo sustente, para algunos es una virtud, para otros representaría la tiranía de la metodología (Alkire, 2005: 53). La experiencia ha demostrado que, por diferentes razones, no siempre los mecanismos de participación aseguran el éxito de las iniciativas, ya sea por problemas asociados al funcionamiento de la mente y los métodos empleados (Banco Mundial, 2015), ya sea porque no contamos con un mecanismo para evaluar la libertad política y las formas de razonamiento práctico en la comunidad.

Deneulin (2006: 98-105) elabora sobre diferentes formas de razonamiento público que se han aplicado en los mecanismos de participación: a) *racionalidad instrumental*: consiste en definir los fines a nivel técnico y discutir con la comunidad los mejores medios para lograrlos; b) *preferencias reveladas*: en este caso se actúa de acuerdo con las preferencias de la mayoría, y tal acción tiene como base la racionalidad económica de la elección orientada por el sentimiento egoísta, y c) *racionalidad deliberativa*: consiste en el debate público sobre los fines y los medios bajo la lógica de lo que debe ser hecho a través de la discusión política, y en el caso del DcL es necesario asegurar el bienestar basado en lo que cada persona estima de valor (ibíd., 100). Los dos primeros modos de razonamiento son incompatibles con el DcL.

La racionalidad deliberativa implica la toma de decisión como resultado del proceso de deliberación entre ciudadanos tratados como iguales y libres. El carácter ideal de la democracia consiste en el razonamiento libre entre ciudadanos iguales a través de condiciones favorables, y en atar el ejercicio del poder político a tal razonamiento público través de un marco que garantice la responsabilidad y rendición de cuentas del mismo. En la vida real este ideal está comprometido y Deneulin (2006: 101) presenta algunas ideas para mejorar la situación:

a) los participantes se considerarán únicamente comprometidos con el resultado de la deliberación y con las precondiciones acordadas para la deliberación. Esto significa que se asiste al proceso dispuesto a cambiar de opinión

acerca del motivo de la convocatoria y nadie debería estar en capacidad del ejercicio arbitrario del poder;

b) la clave para alcanzar una decisión justa y legítima reposa en el sentido y garantía de igualdad y respeto a cada persona;

c) cada participante debe poseer las destrezas cognitivas y comunicacionales para igualar su voz a las del resto y, en consecuencia, debería estar por encima de cierto nivel de funcionamiento político apropiado;

d) el ejercicio se considera inclusivo si se cumple con los requerimientos arriba señalados.

Cumplidas estas condiciones, es de esperar que se llegue a un acuerdo razonable entre los presentes. Y es esta razonabilidad la piedra fundacional y la requerida durante todo el proceso. Razonabilidad es tener las habilidades para cambiar de opinión si otros nos convencen. Con base en estas ideas, Deneulin (2006: 101-117) describe un procedimiento de evaluación procedimental aplicable al DcL.

EL DESARROLLO HUMANO EN VENEZUELA HITOS Y EXPERIENCIAS

Introducción

A cuatro años de haberse publicado el primer *Informe del desarrollo humano* (PNUD) dedicado al concepto y medición del desarrollo humano, Venezuela, a través de un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Proyecto PNUD/Ven 94), recibió asesoría para la modificación de su sistema estadístico y la medición del desarrollo humano por la Oficina Central de Información y Estadísticas (OCEI). En estos reportes sobre el desarrollo humano la noción de capacidad es empleada como una medida comparativa, en lugar de servir de fundamento de una teoría normativa. La atención se concentra en reunir información sobre las condiciones de vida de las personas y reorientar el desarrollo y el debate sobre la política del mismo (Nussbaum, 2011: 17-18).

En la descripción elaboraremos sobre el desarrollo humano privilegiando los hitos institucionales más que el progreso de los indicadores de desarrollo y las condiciones vida del venezolano, ya que estos últimos se encuentran disponible en el PNUD. Entre estos hitos se incluyen la publicación de los *Informes*

sobre el desarrollo humano en Venezuela, la creación de la Licenciatura sobre el Desarrollo Humano en la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA) y el papel del Cendes en la actual promoción de estos estudios en Venezuela a nivel superior.

Informes sobre el desarrollo humano en Venezuela

La OCEI y la representación del PNUD, al inicio con la contribución del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Fenuap), iniciaron a partir de 1995 y hasta 1999 la primera etapa de las publicaciones sobre el desarrollo humano en el país bajo el título de *Índice y entorno del desarrollo humano en Venezuela*. En estos informes las estadísticas sobre el desarrollo humano se acompañaron de un balance de la situación social. En los dos últimos informes (1998, 1999) se prestó particular atención a la discusión de políticas públicas proclives al desarrollo humano.

La segunda etapa se inició bajo una nueva política del PNUD para la producción de los informes nacionales. De acuerdo con esa política: a) se conserva la información estadística; b) la publicación del informe es parte de un itinerario, donde es de suma importancia tanto su fase previa como la posterior; c) el problema del desarrollo tratado es producto de la consulta al gobierno y del consenso calificado emergente de la comunidad académica; d) la producción contempla la reflexión teórica y la realización de investigaciones pertinentes al tema que se articulan para finalizar con las recomendaciones para la elaboración de políticas públicas; e) el lanzamiento del informe debe convocar a la sociedad y no solo al gobierno; y f) a partir de allí se inicia el seguimiento y evaluación, con la realización de actividades conectadas a grupos de interés nacional que persiguen asegurar el impacto del informe sobre las necesidades y demandas de la sociedad y sus instituciones como resultado de la promoción de políticas públicas centradas en el desarrollo humano.

En Venezuela se publicaron dos informes, *Caminos para superar la pobreza* (2000) y *Las tecnologías de la información y comunicación al servicio del desarrollo* (2002). El informe sobre la pobreza recibió particulares comentarios positivos del PNUD. Algunas de las investigaciones sobre la realidad venezolana y en apoyo a la formulación de las políticas para atenderla, realizadas por destacados investigadores, se publicaron en una serie bajo el título de "Documentos para la discusión". Con la finalidad de darle sustentabilidad al esfuerzo se creó la Red

Nacional de Desarrollo Humano (RNDH), aún en funcionamiento en forma de una red interuniversitaria e interinstitucional.

Lamentablemente, el avance en esta materia se vio interrumpido por decisión del PNUD cuando estaban listos los estudios y se preparaba la publicación del informe nacional de Venezuela 2004, titulado: “La equidad y el desarrollo humano: construyendo vínculos en una sociedad fragmentada y polarizada”. En mi condición de coordinador del mismo puedo garantizar que tal decisión no tuvo como fundamento falla alguna en la política para la publicación de los reportes o técnica; las evidencias apuntan a razones de conveniencia política. Desde entonces, Venezuela no ha publicado su informe sobre el desarrollo humano, y la información pública sobre lo bien que le va al país a través del valor del índice de desarrollo humano de Venezuela se limita a actos y declaraciones públicas del gobierno y el representante en Venezuela del PNUD.

Licenciatura en Desarrollo Humano en la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado (UCLA)

La Licenciatura en Desarrollo Humano de la UCLA fue aprobada el 29 de julio de 2006 por el Consejo Nacional de Universidades y su primera cohorte se hizo realidad en el año 2011. Desde sus comienzos ha mostrado su vocación multidisciplinaria tanto en la docencia como en la investigación, constatable en la presencia de sociólogos, economistas, antropólogos, trabajadores sociales, abogados, comunicadores sociales, médicos, veterinarios, geógrafos, ingenieros agrónomos e informáticos, pedagogos, historiadores, ecólogos y administradores.

En lugar de referirme a la formalidad de los objetivos de estos estudios, prefiero que ustedes los palpén a partir de la caracterización hecha por Mauricio Iranzo, orador en la celebración de los diez años de existencia de la licenciatura, al señalar que los estudiantes de esta carrera son valientes, jóvenes arriesgados, la mayoría mujeres rompiendo estereotipos, quienes no han cesado en la lucha por la creación de su propio espacio de desempeño profesional, impulsados por su convicción de abrir perspectivas en la defensa de principios básicos, a favor de la equidad de género, de la participación, la superación de la desigualdad y la pobreza y la preservación del ambiente como aspectos fundamentales del desarrollo humano (Iranzo, 2016). A la fecha, en siete cohortes egresaron

185 profesionales, actualmente ubicados en diferentes instituciones públicas, privadas e internacionales.

Los trabajos de investigación, tesis y pasantías se han realizado en las áreas de la participación, equidad, sustentabilidad, planificación, territorio, cultura y educación. Entre las 129 tesis de grado el 10,9% se ha realizado en género y sexualidad.

Es de esperar que esta siembra contribuya a cambiar las visiones economicistas del desarrollo en una Venezuela que vive hoy una crisis social con implicaciones en las futuras generaciones.

El desarrollo humano y los estudios de tercer nivel en las universidades

Me disculpo por mi escaso conocimiento de lo que pueda estar ocurriendo en las muchas instituciones universitarias del país. Ciertamente el mismo se limita a la Universidad Central de Venezuela (UCV).

En la UCV se han hecho aportes importantes en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. En el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) se inició en el año 2013 el seminario “Enfoques de la capacidad y el desarrollo humano: origen, evolución y aplicaciones”, formando parte del doctorado. A la fecha se ha publicado una tesis de doctorado en el área de ciencias de la salud y actualmente varios estudiantes realizan sus tesis de grado desde esta perspectiva. En la realización del seminario, origen de esta publicación, encontramos la semilla para vincular los estudios del desarrollo con los agentes del desarrollo.

Programa de la Energía Solar para el Desarrollo Humano Sostenible en el municipio Antonio Díaz, estado Delta Amacuro. PNUD/TOGV. Enero, 2007

Las experiencias relativas al desarrollo humano en Venezuela se encuentran en proyectos de nivel local, en su mayoría realizados por diferentes instituciones con la asesoría del PNUD. Entre estos, por sus dimensiones y alcances, destacan los realizados por la empresa petrolera Total Oil & Gas Venezuela (Total)

como parte de su responsabilidad social en Jusepín (estado Monagas) y en el municipio Antonio Díaz (estado Delta Amacuro) con el apoyo del PNUD.

El objetivo del programa realizado en el delta fue mejorar el bienestar de la comunidad indígena warao a través de la creación del servicio público eléctrico bajo los principios y prácticas disponibles para el desarrollo humano, incluyendo la participación, la equidad y la dignidad de los participantes como ejes transversales del mismo. En el aspecto normativo, las personas son la preocupación central del servicio, y la participación el proceso facilitador de la apropiación del servicio por la comunidad.

La responsabilidad social empresarial fue concebida como una inversión social, sustituyéndose la iniciativa altruista con un proyecto de desarrollo humano. Los principios de la acción fueron: a) el proyecto es de la comunidad, no una donación de la empresa; b) la visión es integral y holística en lugar de limitarse a proveer el servicio (visión parcial); c) la empresa es un socio, no un simple patrocinante; d) la puntualidad del servicio con la presencia empresarial y su tutoría es sustituida por la sostenibilidad del mismo en manos de los locales; y e) para la evaluación se hace énfasis en el impacto en la calidad de vida de la población indígena y no en las actividades o metas alcanzadas.

Resumiendo, el desarrollo es *de* los miembros de una comunidad humana, *por* los miembros de la comunidad y *para todos* los miembros de la comunidad, con particular atención a su diversidad. Así se esperaba que la creación de oportunidades condujera a la expansión de capacidades.

Los estudios realizados previamente, durante y después de la finalización del proceso, los aspectos detallados de la participación comunitaria y la evaluación de los resultados fueron la base de la tesis de Licenciatura en Desarrollo Humano de María José Vargas (2015): “El desarrollo humano y la responsabilidad social empresarial: un estudio interpretativo del programa de acceso a la energía solar de la empresa Total Oil and Gas Venezuela en la comunidad Warao del estado Delta Amacuro” (UCLA).

La perspectiva de género y el desarrollo humano en Venezuela

En los tiempos más recientes del último gobierno bolivariano, la crisis generalizada del país, en todos ámbitos, ha afectado particularmente a la población femenina y su descendencia. Este grupo demográfico ha sido víctima de situaciones particulares referentes a la alimentación y la violencia que han

afectado su estado nutricional y sus condiciones de salud (Encovi, 2016). Complicando más el panorama, algunos de los daños ocasionados son heredables, epigenéticos, y seguramente comprometerán a la actual generación y las futuras. La mejora de la salud de la próxima generación significa hacer realidad la equidad actual e intergeneracional (Alderman, 2010; Gudsnuik y Champagne, 2011; Vegiopoulos y Herzig, 2007).

Estudios internacionales han mostrado que cuando el desarrollo de un bebé está por debajo de lo normal durante el primer año de vida es más probable la manifestación del incremento del retraso con el avance de los años, en lugar de alcanzar a aquellos que han tenido un mejor comienzo en la vida. Esto puede ocurrir por las condiciones de estrés crónico (elevado cortisol) de la madre o del niño en la edad temprana (nacimiento hasta los dos años) (Leadsom et ál., 2017) en casos de desnutrición (Alderman, 2010). Es evidente que la atención mejorada de la madre durante el embarazo y del niño a temprana edad dan mejores resultados en términos de bienestar humano –individual y social– y productividad económica.

La atención a la madre y el niño en “los 1001 días” es una iniciativa implementada en el Reino Unido como una política pública dirigida al cuidado de la madre, desde el momento de la concepción hasta la atención al niño durante los dos primeros años de edad. De allí el nombre de “Los 1001 días críticos. La importancia del periodo desde la concepción hasta los dos años” (*The 1001 Critical Days. The Importance of the Conception to Age Two Period. A cross-party manifesto*).

El análisis de la iniciativa antes mencionada arroja una serie de pistas atractivas y ventajosas para cualquier país en condiciones normales. En un país como Venezuela, sumido una crisis social, política, económica y moral¹¹ de grandes e inéditas dimensiones, la implementación de una política con estas características y alcance es absolutamente necesaria dada la limitación de recursos financieros presentes, y a futuro para resolver la amplia gama de problemas y por la importancia del gasto e inversión social en el largo plazo. Entre las

¹¹ La pobreza de ingresos va en crecimiento (del 53% en 2014 al 75% en 2015 y el 82% en 2016) (Encovi, 2016), la violencia de 91,8 homicidios por cada cien mil habitantes coloca a Venezuela como uno de los tres países más violentos del mundo y en una franca pérdida de la cohesión social (ibíd., 32), y en tanto a la nutrición, el 25% de los hogares acceden a alimentos que permiten disfrutar de una dieta equilibrada variada y “una gran masa de hogares sortea serios inconvenientes para cubrir una dieta de baja calidad nutricional” (ibíd., 56).

señales referidas arriba destaca la coordinación estrecha que debe existir entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La coordinación y elaboración de la política pública está en manos de un comité para la elaboración, coordinación y seguimiento, presidido por un miembro del Legislativo con representación del Ejecutivo, acompañados por un grupo multidisciplinario de profesionales académicos e investigadores, científicos sociales y biomédicos y ONG.

La ejecución está a cargo del Ministerio de Salud y existe un centro de atención local materno-infantil encargado de la operación personalizada, con un equipo médico al que se agregan visitadores sociales y parteras, estas últimas encargadas del contacto directo y seguimiento del embarazo de la madre que atenderán durante el parto. Los casos delicados son remitidos a profesionales de la medicina en distintos niveles de atención especializada, de acuerdo a su gravedad y naturaleza. Los estudios económicos reflejan una enorme ganancia para la sociedad cuando se compara la atención del estrés de las madres y los niños hasta los dos años con no realizar el mismo y tener que subsanar las consecuencias.

En este momento en Venezuela se realizan grandes esfuerzos para superar el hambre y la desnutrición de la población, algo indudablemente necesario y moralmente inexcusable. Creemos que este problema actual y los futuros pueden ser atendidos con grandes réditos sociales y disminución de costos aplicando el DcL, antes descrito. La aplicación de los principios del DcL facilitará diluir cualquier tinte paternalista, dada la participación activa de los hoy afectados, pero necesarios agentes de sus vidas.

Una política a escala nacional de esta naturaleza requiere de un régimen y parlamento democráticos, comprometidos con la mejora de las condiciones de vida de la población y dispuestos a ensayar programas sociales en los que el foco son las personas, y con tendencia a la disminución de las visiones utilitaristas y economicistas con que comúnmente se elaboran en Venezuela, y gran parte del mundo, las políticas públicas.

Mientras, podríamos ir aprendiendo y contribuyendo a superar, aunque sea en mínima escala, la crisis de hambre y desnutrición en el país. Al efecto hemos comenzado a definir, en el estado Mérida, una experiencia piloto dentro de la visión amplia de un Programa de Atención Nutricional de la Madre y el Niño. Presente y Futuro.

Al momento hemos escogido la comunidad rural de Misintá, ubicada en el páramo de Mucuchíes, mientras que una comunidad urbana de la ciudad

de Mérida será seleccionada por el equipo ejecutor del proyecto siguiendo los criterios que están siendo elaborados por un grupo de investigadoras y docentes de la Escuela de Nutrición de la Universidad de los Andes (ULA). A esta institución han sumado sus esfuerzos otras dependencias universitarias, mientras se gestionan recursos financieros fuera del país por parte de un grupo de venezolanos residentes en Alemania. La concreción de un programa serio abrirá las puertas en el futuro a financiamientos provenientes de otras fuentes, entre ellas fundaciones como la Fundación Bill Gates.

BIBLIOGRAFÍA

Abercrombie, N. et ál (1994). *Dictionary of Sociology*. London: Penguin Books.

Adler, E. (1987). *The Power of Ideology*. Berkeley: University of California Press.

Alberts, B. et ál. (2008). *Molecular Biology of the Cell*. New York: Garland Science.

Alderman, H. (2010). “The economic cost of a poor start to life”, *Journal of Developmental Origins of Health and Disease* 1: 19-25.

_____ (2011). “Calculating the Cost of a Poor Start to Life”. Workshop Theory, Science, and Statistics in the Use of Benefit-Cost Analysis, octubre 20-21. World Bank.

Alkire, S. (2002). “Dimension of Human Development”, *World Development* 30: 181-205.

_____ (2005). *Valuing Freedoms. Sen’s Capability Approach and Poverty Reduction*. New York: Oxford University Press Inc.

Arias Sánchez, O. (2000). “The legacy of human development: A tribute to Mahbub ul Haq”, *Journal of Human Development* 1 (1): 9-16.

Banco Mundial (2015). *Reporte anual. Mente, sociedad y comportamiento*. Washington: BM.

Bauman, Z. (2002). *En busca de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bauer, A. et ál. (2017). “The Costs of Perinatal Mental Health Problems”, www.centreforsocialjustice.org.uk/core/wp-.

Beauport, E. de y Díaz, A.F. (2008). *Las tres caras de la mente*. Caracas: Alfa.

Cornia, G.A. et ál. (2001). *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.

Damasio, A. (1999). *The Feeling of What Happens*. San Diego: Harcourt, INC.

Darwin, C. (1871). *The Descent of Man and Selection in Relation to Sex*. New York: The Modern Library.

Deneulin, S. (2006). *The Capability Approach and the Praxis of Development*. New York: Palgrave MacMillan.

Deneulin, S. y Crocker, D. (2005). "Capability and Democracy", www.capabilityapproach.com/pubs/Briefing_DemocracyF.pdf.

Desai, M. (1991). "Human Development: Concepts, and Measurement", *European Economic Review* 35: 350-357.

Diez Martín, F. (2009). *Breve historia del Homo sapiens*. Madrid: Nowtilus, S.A.

Dréze, J. y Sen, A. (2002). *India. Development and Participation*. New York: Oxford University Press.

Fermín I., M. y Martínez H., J.A. (2013). "Epigenética en obesidad y diabetes tipo 2: papel de la nutrición, limitaciones y futuras aplicaciones", *Revista Chilena de Endocrinología y Diabetes* 6 (3): 108-114.

Gapp, K. et ál. (2014). "Early life stress in fathers improves behavioral flexibility in their life offspring", *Nature Communications* 5: 1-8, www.nature.com/naturecommunications.

Gasper, D. (2005). "Subjective and objective well-being in relation to economic inputs: Puzzles and responses", *Review of Social Economy* 63 (2): 177-206.

_____ (2007). "¿What is the capability approach? Its core, rationale, partners and dangers", *The Journal of Socio-Economics* 36: 335-359.

_____ (2008). "From Hume's law to problem-and policy-analysis for human development. Sen after Dewey, Mirdall, Streeten, and Haq", *Review of Political Economy* 20 (2): 233-256.

Goldman, M.A. (2016). "Form. Function. Fate", *Science* 352 (6292): 1403, <http://scim.ag/1UeXVPI>.

Graziano, M.S.A. (2013). *Consciousness and the Social Brain*. New York: Oxford University Press.

Gudsnuk, K.M. y Champagne, F.A. (2011). "Epigenetic effects of early developmental experiences", *Clin Perinatol* 38: 703-717.

Haq, Mahbub ul (1976). *The Poverty Curtain*. New York: Columbia University Press.

_____ (1995). *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press.

Hernández, A.G. (2016). *Enfoque de la capacidad: rasgos centrales. La pluralidad y la libertad. Apuntes sobre el desarrollo humano*. Caracas: CDCH (en impresión).

Hernández, A.G y Escala, Z. (2011). *Enfoques de la capacidad y el desarrollo humano: orígenes, evolución y aplicaciones*. Caracas: Total Oil and Gas Venezuela/PNUD.

Hughes, V. (2014). “Sperm RNA carries marks of trauma. Stress alters the expression of small RNAs in male mice and leads to depressive behaviors”, *Nature* 508 (7496): 296-297.

Huggins Castañeda, M. (2005) *Género, políticas públicas y promoción de la calidad de vida*. Caracas: Ildis.

Kahneman, D. (2011). *Thinking Fast and Slow*. New York: Random House.

Kenrick, D.T. y Griskevicius, V. (2013). *The Rational Animal*. New York: Basic Books.

Laloux, F. (2014). *Reinventing Organizations*. Brussels: Nelson Parker.

Leadsom, A. et ál. (2017). “The 1001 Critical Days. The Importance of the Conception to Age Two Period. A cross-party manifesto”, www.1001criticaldays.co.uk.

Lieberman, M.D. (2013). *Social: Why Our Brains Are Wired to Connect*. New York: Crown Publisher.

Nowak, M.A. (2012). “Why we help: The evolution of cooperation”, *Scientific America* 307 (1): 34-39.

Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development. The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder, S.A.

_____ (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

_____ (2013). *Political. Emotions (Why Love Matters for Justice)*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Pennisi, E. (2016). “Tracking how humans evolve in real time”, *Science* 352: 876-877.

Pfeiffer, J.M. (1969). *The Emergence of Man*. New York: Harper & Row.

Pinker, S. (2002). *The Blank Slate. The Human Denial of Human Nature*. New York: Penguin Books.

PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Informe de desarrollo humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. New York: PNUD.

_____ (2004). *Informe sobre el desarrollo humano: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Mundi Prensa Libros.

Pollard, K.S. (2009). "What makes us humans?", *Scientific American* 300: 32-37.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press; Oxford: Clarendon.

Robeyns, I. (2003). "The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction". Training Course preceding the 3rd International Conference on the Capability Approach. Pavia, Italia.

Savater, F. (2003). *El valor de elegir*. Barcelona: Ariel.

Sen, A. (1980). "Equality of what?". En *The Tanner Lectures in Human Values*, S.M. Murrin (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1985a). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier.

_____ (1985b). "Well-being, agency and freedom: The Dewey lectures 1984", *Journal of Philosophy* 82: 169-221.

_____ (1988). "The concept of development". En *Handbook of Development Economics* vol 1, H. Chenery y T.N. Srinivisan (eds.). Amsterdam: Elsevier.

_____ (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Russell Sage and Harvard University Press.

_____ (1996). "Capacidad y bienestar". En *La calidad de vida*, M. Nussbaum y A. Sen (comps.), 54-83. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2000). "A decade of human development", *Journal of Human Development* 1 (1): 17-24.

_____ (2001). *Development as Freedom*. 6^a ed. New York: A.A Knopf.

_____ (2005). "What Is It Like to Be a Human Being". Third Forum on Human Development. Cultural Identity, Democracy and Global Equity, París, 17 de enero, <http://hdr.undp.org/events/forum2005>.

Silva Michelena, H. (2011). *Del paradigma de Kuhn al paradigma sistémico*. Caracas: Cendes.

Smith, A. (1976) [1796]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, R.H. Campbell y A.S. Skinner (eds.). Oxford: Clarendon Press.

_____ (1978). *Teoría de los sentimientos morales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sommer, M. (2016). *History Within of Bones, Organisms and Molecules*. Chicago: The University of Chicago Press.

Stiglitz, J.E. (2009). “Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social”, www.embafrancia-argentina.org/IMG/pdf/Comission_Stiglitz_ES.pdf.

Streeten, P.B. (1986). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas de los países en desarrollo*, Banco Mundial (ed.). Madrid: Editorial Tecnos, S.A.

_____ (2000). “Looking ahead: Areas of future research in human development”, *Journal of Human Development* 1 (1): 25-48.

Streeten, P.B. et ál. (1981). *First Things First. Meeting Basic Needs in Developing Countries*. London: Oxford University Press.

Thaler, R.H. (2016). *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. eBook.

Thaler, R.H. y Sustein, C.R. (2009). *Nudge. Improving Decisions about Money, Health, and Happiness*. New York: Penguin Books.

La sustentabilidad del desarrollo: expresiones en América Latina y Venezuela

Arnoldo José Gabaldón*

INTRODUCCIÓN

Hablar de desarrollo resulta cautivador, pero es escabroso dadas las diferentes interpretaciones que suelen dársele al término. Aún más si deseamos adosarle el calificativo de “sustentable”. Pero se intentará esta encomienda, basados en la prolífica bibliografía existente al respecto y en la experiencia adquirida a lo largo de décadas pensando y trabajando sobre el tema.

Existe un consenso amplio en que el desarrollo constituye un proceso complejo mediante el cual las personas ascienden, a través del tiempo, en sus dimensiones económica (posesión material), social, política, institucional y cultural, entre otras. Se trata de una concepción antropológica, pues tiene que ver fundamentalmente con la búsqueda del llamado “bienestar humano”. Y debemos recordar, asimismo, cuando se trata de países, que el desarrollo puede ser constante, ser socialmente desigual o tener altibajos, o simplemente no ocurrir cuando hay estancamiento o retrocesos, como ocurre en el caso de Venezuela en la actualidad.

Cuando se califica el desarrollo de sustentable o sostenible (usar uno u otro término es solamente una opción semántica) se le incorpora un nuevo requisito,

* Profesor Honorario de la Universidad Simón Bolívar. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales y de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat. Doctor Honoris Causa en Ingeniería (Universidad Católica Andrés Bello, UCAB). Ingeniero civil (UCAB). Máster Universidad de Stanford. Diploma en Economía del Desarrollo (Universidad de Manchester). Ministro de Obras Públicas (1974–77) y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (1977–79). Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela (1986–89). Autor de artículos y libros en las áreas de especialidad.

el de que sea persistente o duradero, al proyectársele hacia el futuro. Ello implica también la voluntad de contraer un compromiso con las generaciones por venir, las cuales se aspira puedan disfrutar de condiciones de bienestar humano iguales o mejores. Para que tal objetivo sea alcanzable, es necesario que las dimensiones del desarrollo antes citadas estén alineadas en esa misma dirección o al menos que no la obstaculicen. Se requiere, por lo tanto, de intervenciones orientadas a formular políticas económicas y sociales exitosas, que generen prosperidad con sentido de equidad; crear leyes y normas para mantener la paz, el sosiego social y la seguridad pública; hacer respetar las libertades ciudadanas; erigir instituciones susceptibles de alcanzar estos logros y posibilitar un acceso permanente de la población a bienes y servicios que enriquezcan su cultura. Todas esas intervenciones son el producto de acciones deliberadas, debidas al ingenio humano exclusivamente.

Ahora bien, hay que tomar en consideración un aspecto muy relevante: que las actividades económicas y sociales de la población se realizan en un entorno físiconatural del cual se proveen los recursos naturales (alimentos, materiales de construcción, combustibles, agua y tierra, etc.) y servicios ambientales (clima apropiado, buen funcionamiento del ciclo hidrológico, asimilación por el medio de sustancias contaminantes, etc.) necesarios para la vida y la generación de riqueza. Pero dicho entorno, nuestro planeta, o ecosistemas más reducidos pertenecientes a él, tiene inexorablemente dimensiones finitas, o cabe decir, una capacidad de carga limitada, término sobre el cual se volverá más adelante. En otras palabras, para que el desarrollo sea duradero: “Necesitamos bienestar humano, pero que sea compatible con los límites biofísicos del planeta” (Riechman, 2017). Lamentablemente, en el medio de los economistas este aspecto es generalmente subestimado o soslayado de plano.

La persistencia del desarrollo depende también, entonces, de que el entorno físiconatural conserve su potencialidad en el tiempo para seguir satisfaciendo las demandas que la población genera sobre él. En esto juega un papel central la relación que exista entre la sociedad y la naturaleza. Pero la historia y la paleontología muestran que el hombre, en su afán de explotar o producir los frutos de la naturaleza, ha venido degradando el medio o, en otras palabras, agotando su “capital natural”, como también puede denominársele, que es asimismo indispensable para el desarrollo. Existe una amplia bibliografía científica que demuestra que, especialmente después de la Revolución Industrial, ha ocurrido un acelerado proceso de extinción de especies vegetales y animales que incide sobre el equilibrio ecológico planetario; se ha incrementado la contaminación

de cuerpos de agua dulce, mermando su disponibilidad, y más recientemente se han constatado fenómenos globales de amplio efecto respecto a alterar la ecología terrestre, marina y atmosférica, como es el caso del fenómeno de cambio climático o de la expansión del agujero de la capa de ozono, causados por acciones antrópicas y que pueden ser catastróficos para el futuro de la civilización si no se corrigen.

Se introduce así en la temática del desarrollo, hasta ese momento en manos principalmente de economistas neoclásicos y sociólogos, el término “sustentabilidad ecológica”, empleado para calificar un estado en que el desarrollo sucede si se mantiene el potencial del capital natural. Por esa senda de razonamiento, la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtland, en su famoso informe “Nuestro Futuro Común” (1987) definió el desarrollo sustentable “como aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las futuras para satisfacer sus necesidades”. Se quiso destacar así, entre otros aspectos, la importancia de contraer un compromiso ético con las futuras generaciones. En el mismo informe se presentan varias definiciones del término, pero el autor prefiere aquella que expone que un desarrollo con dicho calificativo es aquel que es sustentable ecológicamente, pero además en sus dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales.

Hay que aceptar que el tema de la sustentabilidad está rodeado de controversias derivadas no solo de la complejidad misma del concepto, filosófica e ideológicamente hablando, sino también de las dificultades operacionales que se plantean para adelantar una estrategia de desarrollo que pueda lograr al unísono el conjunto de objetivos que exige su multidimensionalidad (Sarandon, 2002). Para tal cometido se requiere, entre muchos otros aspectos, el disponer de buenos indicadores de sustentabilidad, todavía no definitivamente logrados, tema sobre el cual volveremos al final.

Para concluir estos comentarios introductorios cabe plantearse como interrogante central: ¿cuáles son las ventajas que una sociedad debe esperar como resultado de su decisión y esfuerzo por adoptar una trayectoria de desarrollo susceptible de llevar el calificativo de sustentable? En forma muy sucinta, se consideran las siguientes:

- Mayor bienestar humano con más estabilidad social.
- Expansión económica a través de estilos de vida y producción en armonía con el entorno físiconatural.

- Beneficiarse de un progreso más predecible y duradero.
- Convivencia dentro de una sociedad más justa y democrática.
- Estar obligados a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- Honrar un compromiso con las generaciones por venir.

LAS DIFERENTES DIMENSIONES DE LA SUSTENTABILIDAD

De todo lo anterior se desprende que parte de la complejidad operativa de alcanzar un desarrollo sustentable deriva de la necesidad de introducir cambios en los estilos de vida y producción y en la organización social, y conjugar una variedad de políticas públicas para buscar la sustentabilidad según las diferentes dimensiones del desarrollo. Ello nos conduce a la conveniencia de explorar con mayor detalle cada una de ellas.

Sustentabilidad ecológica

Repitiendo con otros términos lo anteriormente expuesto: la sustentabilidad ecológica puede definirse como una condición de armonía entre las actividades sociales y económicas que una sociedad realiza y los ecosistemas que la soportan, de manera que estos mantengan aceptablemente inalterado su potencial proveedor de recursos naturales y servicios ambientales. También he expuesto (Gabaldón, 2006) que por sustentabilidad ecológica, en su forma más lata, puede entenderse la capacidad del planeta para albergar la vida biológica indefinidamente, esto es, sin deterioro de sus condiciones para alcanzar tal fin.

En este contexto, conviene pasar revista a los factores mayormente responsables de causar la degradación ecológica planetaria, regional o local, a los fines de anticipar los aspectos que deben abordar con mayor énfasis las políticas públicas y estrategias de sustentabilidad en esta dimensión. A tales efectos tiene un estimable valor pedagógico la llamada “ecuación de Ehrlich”, que establece que:

$$I = P \times C \times T$$

Donde:

I = Impacto sobre el ecosistema

P = Población

C = Consumos per cápita de cada sociedad

T = Tecnologías empleadas

Dicha ecuación plantea que el impacto de las actividades humanas sobre los ecosistemas depende de una serie de variables entre las cuales la población, incluyendo su magnitud absoluta y las tasas de crecimiento, tiene un peso muy importante. A más población humana mayor es el impacto ecológico, que es lo que se ha venido observando durante los dos últimos siglos, en circunstancias en que esta casi se ha septuplicado, superando actualmente los 7.000 millones, siendo que al planeta le tomó alrededor de 500.000 años llegar a cerca de 1.000 millones de habitantes en el año 1800. Además, las elevadas tasas de crecimiento demográfico a escala local o nacional suelen constituir un factor muy problemático para los fines del desarrollo sustentable por las dificultades para atender oportunamente demandas socioambientales legítimas, con recursos financieros por lo general escasos.

Mas quedan dos variables igualmente determinantes del impacto ecológico: los consumos per cápita de la población y las tecnologías que ella emplea, que en su conjunto representan lo que se ha dado por denominar el “estilo de vida” o “estilo de desarrollo”. Con respecto a la primera, la ecuación indica que mientras mayores sean los consumos materiales en términos per cápita de una población, mayor será su impacto sobre los ecosistemas, vía el agotamiento de recursos naturales o la generación de desechos que contaminan el entorno. Por lo tanto, no todos los habitantes del planeta lo impactan de igual forma. Los más ricos, que son los que generalmente tienen los mayores patrones de consumo, suelen hacer más daño (IGIODR, 1991).

En cuanto a la segunda variable, las tecnologías que emplean las diferentes sociedades, al factor tecnológico se le imputa una buena responsabilidad en la degradación ecológica después de la Revolución Industrial. Aquellas sociedades que emplean con mayor intensidad las tecnologías más duras y agresivas ocasionan más degradación ecológica. Por el contrario, el uso de tecnologías amistosas con el ambiente puede reducir mucho el impacto de las actividades sociales y económicas. Por eso, en el desarrollo de esas nuevas tecnologías, sin caer en el determinismo tecnológico, está una de las avenidas más beneficiosas para aproximarse a la sustentabilidad ecológica.

Alrededor de la trilogía constituida por: población, consumos materiales per cápita y tecnologías empleadas debe centrarse en gran medida el debate sobre la reducción de los impactos ecológicos generados por los estilos de desarrollo.

En resumen, puede señalarse que uno de los más serios problemas que confronta el planeta en la actualidad es el de poder alcanzar su sustentabilidad

ecológica para asegurar la vida humana y de las demás especies a perpetuidad. De allí la trascendencia del término desde la óptica del desarrollo sustentable.

En el mismo contexto se han introducido dos calificaciones de la sustentabilidad que merecen ser expuestas, dadas sus implicaciones instrumentales: sustentabilidad débil y sustentabilidad fuerte. Con la primera se desea plantear la existencia de una ruta para alcanzar la sustentabilidad que acepta la posibilidad de intercambiar los diversos capitales de que dispone una sociedad para alcanzar su desarrollo. El punto crítico en este planteamiento es la sustitución de capital natural por capital financiero o construido por el hombre, que varios ecólogos y economistas no aceptan de manera irrestricta. Esta calificación admite, por ejemplo, que a través de nuevas tecnologías puedan reducirse los impactos ecológicos de forma de armonizar crecimiento económico y sustentabilidad ecológica. Asimismo, la posibilidad de acrecentar el capital natural a través de la llamada “inversión verde”, esencia de la economía con la misma denominación. Para Arias (2006), “la sostenibilidad débil se basa en la teoría del crecimiento económico, y sus formas de medición se circunscriben principalmente a las cuentas nacionales ajustadas con criterios ambientales”. Suele argumentarse que la sustentabilidad débil constituye una suerte de posición reformista, dentro de la economía de mercado, para dar cabida al concepto de sustentabilidad ecológica.

Por otra parte, hay ecologistas radicales que sostienen que la sustentabilidad ecológica debe tratarse con márgenes de tolerancia mínimos. Los partidarios de la ecología fuerte postulan que, para el desarrollo, la variable crítica la constituye el capital natural y que este no puede ser sustituido por otros tipos de capital, y específicamente por capital financiero, so pena de romper equilibrios ecológicos irreversibles. Se argumenta que ciertos recursos naturales parecen ser esenciales para el bienestar y/o la supervivencia de la humanidad. Si las distintas formas de capital no son fácilmente sustituibles unas por otras, entonces la regla de sustentabilidad fuerte establece que al menos se proteja el capital natural crítico (Costanza y Daly, 1992).

Sustentabilidad social

La llamada sustentabilidad social del desarrollo tiene que ver con el logro de una situación en la que un porcentaje elevado de la gente percibe haber alcanzado un nivel de bienestar suficiente para satisfacer sus necesidades básicas,

pero, a la vez, la posibilidad cierta de mejorar dicha condición en el tiempo. Es de esperar que cuando esto ocurre y es aceptado por la mayoría de la población, las tensiones internas inmanentes a todo cuerpo social se morigeran y su evolución en el tiempo puede discurrir con mayor armonía y viabilidad. Por lo tanto, sustentabilidad social y bienestar humano son términos que han de marchar tomados de la mano. Pero asimismo van juntos sustentabilidad social y pobreza, ya que la existencia de esta ominosa condición humana en proporciones considerables suele constituir un obstáculo determinante para alcanzar la sustentabilidad social. Como ha sido expuesto por muchos autores, uno de los obstáculos mayores para alcanzar un desarrollo armónico en la América Latina son los altos niveles de pobreza que todavía se registran en la mayoría de los países.

La mencionada definición de sustentabilidad social exige tener, a la vez, una concepción unívoca de lo que se considera *bienestar humano*, y por este camino llegar, si se desea, hasta el concepto aparentemente más sofisticado de *calidad de vida*; mas lograr el consenso en este campo no es fácil, dada las subjetividades implícitas.

Reconociendo esta dificultad, para allanarla es menester plantear que es imposible divorciar la percepción de bienestar humano de, por ejemplo: el disfrute de la libertad; disponer de un ingreso económico suficiente; gozar de buena salud; asegurar una educación de calidad para los descendientes; vivir en un entorno físico natural sano y agradable; tener acceso a bienes y servicios culturales; gozar de igualdad de oportunidades; seguridad personal; posibilidad de participar en asuntos públicos que nos conciernen; y seguridad social, entre otros varios aspectos importantes en la vida. Por eso constituyen, todos, aspectos que no pueden estar ausentes en una estrategia de sustentabilidad social. En la medida en que la mayor parte de ellos sean logrados, nos acercamos a dicho objetivo.

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se generó a fines del siglo pasado una preocupación por encontrar indicadores o índices del bienestar humano que fuesen más representativos de esa condición y que no dependiesen exclusivamente del ingreso per cápita (producto interno bruto –PIB– per cápita). Surgió así en 1990 el llamado “índice de desarrollo humano” (IDH), que considera, además del ingreso económico ajustado, cierto estándar de nivel educativo (tasas de alfabetización y de deserción escolar) y de salud en la población (expectativa de vida al nacer) de un país o región (PNUD, 1990). Dicho índice, aunque omite totalmente la consideración de indicadores

ecológicos, podría adoptarse como aproximación al bienestar humano, en ausencia de otros más representativos de la compleja gama de aspectos que arriba apreciamos como inherentes a tal condición.

Estas circunstancias colocan a los estrategias del desarrollo socialmente sustentable ante el reto de actuar frente a una gama de variados aspectos. Pero el diagnóstico y estudio preciso de las realidades sociales y de los principales actores ha llevado a la conclusión de que es la pobreza el principal factor que debe ser atacado, especialmente en los países en desarrollo, para poder abrir un curso hacia la sustentabilidad social.

En ese contexto se entiende la pobreza como una lamentable condición humana que no depende exclusivamente del ingreso económico percibido por la familia, sino también de la existencia de instituciones o circunstancias que permitan a la gente acceder a una serie de bienes y servicios indispensables para mejorar la calidad de vida (servicios de educación y salud, de agua potable y alcantarillado, etc.). Por eso la mejor estrategia para aproximarse al desarrollo socialmente sustentable, al menos en las fases primarias del desarrollo de los países, es la lucha integral contra la pobreza.

Sustentabilidad económica

La temática de la sustentabilidad económica exige de algunas aclaratorias previas para poder interpretarla apropiadamente, ya que suele haber mucha confusión al respecto y el término es empleado ignorando muchas de las premisas que subyacen en este.

En primer lugar, en cuanto a la relación entre crecimiento económico y medio físiconatural: no existe una actividad productiva de bienes y servicios que no lleve implícito el uso o consumo de recursos naturales o de servicios ecológicos, los cuales brinda la naturaleza en cantidades finitas. En otras palabras, la producción material conlleva el uso y agotamiento de recursos naturales, renovables o no, y el aprovechamiento hasta donde es ecológicamente viable de la capacidad de asimilación del medio receptor de los desechos generados por los procesos productivos, generalmente portadores de sustancias contaminantes. De esta realidad deriva la incompatibilidad relativa, planteada por los ecologistas, entre crecimiento económico y sustentabilidad ecológica. No puede haber un crecimiento económico perpetuo, como postulan los gobiernos y la mayoría de los economistas y empresarios, en circunstancia en que vivimos en

un planeta de dimensiones finitas. En otras palabras, en un mundo que tiene unas dimensiones dadas, el crecimiento económico indefinido no es viable, como lo han sostenido con sesudos argumentos diferentes autores, entre ellos Herman Daly (1991), Robert Goodland (1991) y Lester Brown (1998).

En segundo término, exige aclaratoria la relación entre crecimiento económico y sustentabilidad social, esto con especial énfasis en los llamados países en desarrollo. Es muy difícil, por ejemplo, omitir el crecimiento del ingreso para luchar contra la pobreza predominante en dichos países, lo que se sabe conspiraría frontalmente contra toda concepción de sustentabilidad social. Por lo tanto, disminuir la pobreza exige crecimiento económico, aunque este pueda ser modelado con base en parámetros diferentes a los convencionales.

En tercer término, lo anterior obliga a penetrar más en el propio concepto de “crecimiento económico” para ver de qué manera puede este hacerse menos oneroso ecológicamente hablando. Si cada unidad del PIB requiere de X cantidad de recursos naturales (en kilogramos o toneladas) para lograrse, una vía que luce práctica para reducir los efectos ecológicos del crecimiento económico es disminuir la cantidad de materias primas, energía y otros insumos requeridos para la generación de los bienes y servicios. A este proceso se le denomina “desmaterialización de la producción” (Clark, 2007). A través de nuevas tecnologías y de la llamada economía circular (reciclaje, reúso, ahorro de energía, alargamiento de la vida de los productos, etc.) se viene reduciendo la dieta material de la producción en muchos rubros; pero lograr una reducción verdaderamente apreciable –por ejemplo, del 80% o 90% de los insumos materiales por unidad de PIB actuales– va a requerir un esfuerzo notable de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Dichas tecnologías tienen también el propósito de reducir o eliminar la contaminación.

Otros autores consideran que estos últimos objetivos quedarían mucho mejor expresados por el eslogan “mejor con menos”, puesto que hace referencia “a una ética de la contención voluntaria, no solo medidas en términos físicos, sino también pecuniarios y de poder, a la vez que afirma el disfrute de la vida” (Naredo, 2004).

Cuarto, al examinar las diversas actividades que conforman la producción de bienes y servicios en las cuentas nacionales, se encuentra que algunas de ellas tienen menor o ninguna significación desde la perspectiva del consumo material. Por ejemplo, los servicios culturales y los recreacionales en general, los deportes, el ecoturismo y la creación intelectual, entre otros. Económicamente hablando, el aumento en la oferta de ellos puede implicar, a la vez de

crecimiento económico, satisfacciones de diferente naturaleza para la gente. Puede haber entonces estilos de vida en los cuales el crecimiento incide menos en la sustentabilidad ecológica (Sunkel y Gligo, 1980). Esto ha llevado a plantear que lo que realmente importa es la calidad del crecimiento económico y no su tasa de expansión exclusivamente (Sfeir-Younis, 1999).

Quinto, existe una corriente de economistas vinculados con la ecología que sostienen que los países no solo cuentan, para su desarrollo, con el capital construido por el hombre o financiero. Se ha demostrado que otros capitales también son indispensables para tal fin, como es el caso del capital humano, el social, el institucional y también obviamente el capital natural. Si se parte de la premisa de que estas formas de capital son susceptibles de valorarse en términos económicos comparables, y por ende ser intercambiables unos por otros, se puede definir la sustentabilidad económica de un desarrollo como el estado en que el acumulado en el tiempo de los diferentes capitales con que cuenta el país crece o al menos permanece constante. Sin embargo, hay que señalar que el capital natural no siempre es sustituible a través de la inversión de recursos financieros, como se expuso anteriormente, y existen economistas que mantienen que, ecológicamente, eso puede constituir una seria distorsión de la realidad (Daly, 1991).

Como el anuncio del crecimiento de la producción de bienes y servicios (crecimiento económico) en los países se ha vuelto emblemático del éxito de la gestión administrativa de los gobiernos, los líderes suelen ofrecer “crecimiento económico sustentable” ignorando totalmente la significación y complejidad del término, como se espera haber dejado en claro.

Sustentabilidad política

El primer interrogante que cabe plantearse en este asunto es: ¿qué tiene que ver la política con la sustentabilidad? La respuesta es que todo asunto relacionado con el desarrollo tiene de por sí una connotación de naturaleza política. El desarrollo conlleva decisiones alternativas, asignación de recursos entre actividades que compiten mutuamente y deliberaciones en que se enfrentan intereses sociales y económicos diferentes, entre otros múltiples aspectos. Tal presunción hace pensar que confrontaciones sociales de ese tenor están siempre inmersas en un juego político entre actores distintos. Lo deseable, entonces, es que dicho intercambio pueda efectuarse en condiciones que aseguren la

existencia amplia de libertades ciudadanas; reglas conocidas e iguales para los participantes; que los interesados puedan ser oídos, y que las conclusiones de tales procesos sean respetadas por todos por estar vigente un Estado pleno de derecho. Este conjunto de reglas de juego que condicionan las interacciones humanas son las que Douglas North (2003) identificó como “institucionalidad” de un país. Acemoglu y Robinson (2012), por su parte, demostraron que el progreso de los países dependía básicamente de la naturaleza de las instituciones que tuviesen capacidad de construir. Si son inclusivas y democráticas, hay mayores probabilidades de que el desarrollo resulte exitoso.

Ahora bien, ¿cuál es el sistema de gobierno que en teoría se asemeja más al funcionamiento antes expuesto? Es la democracia, aunque la calidad de su *performance* puede variar considerablemente de un país a otro, como lo demuestra la crónica histórica. Por lo tanto, es entendible que se asocie el desarrollo sustentable con ese tipo de sistema, por considerarlo el que ofrece factores más favorables para adelantar amplias políticas de sustentabilidad, que por lo general implican cambios sociales y culturales importantes, aunque para algunos esto puede ser debatible.

En efecto, en contrario se argumenta que son los países industrializados, donde existen las democracias consideradas más avanzadas, los responsables históricos del mayor deterioro ambiental del planeta. Ello es cierto; sin embargo, es también verdad que en esos países es donde el estudio de la ecología y la instrumentación de la gestión ambiental ha alcanzado mayores progresos en la práctica. Además, cabe exponer, asimismo, que los países donde se están instrumentando con mayor rigor políticas públicas de desarrollo sustentable, en todos los sentidos, son las democracias muy avanzadas, tales como las nórdicas –Dinamarca, Noruega, Suecia, Islandia y Finlandia–, además de otros países como Nueva Zelanda y Canadá. En estos países hay evidencias empíricas que muestran su alto nivel de *performance* democrático, como lo confirman estudios orientados a establecer su calidad desde ese punto de vista (The Economist Intelligence Unit, 2016).

Estas y muchas otras reflexiones, que sería prolijo explicar aquí, me han llevado a postular como hipótesis (Gabaldón, 2006: 185) que el disfrute pleno de la libertad, a través de la democracia, es lo que puede generar un entorno favorable al desarrollo sustentable, desencadenando los cambios sociales necesarios a tal propósito. O dicho con palabras diferentes, que la sustentabilidad política del desarrollo se alcanza cuando la población puede disfrutar de plena libertad, generalmente factible a través de un sistema democrático de buena

calidad (Sen, 1999). Podría decirse también que la sustentabilidad política del desarrollo depende de que se pueda lograr una democracia capaz de llevar el apellido de “sustentable”. No es un mero juego de palabras.

Sustentabilidad cultural

La cultura de las sociedades, se ha demostrado, juega un papel muy importante en los niveles de desarrollo que pueden alcanzar los países. La bibliografía está llena de casos donde se relacionan rasgos culturales y logros importantes en tal sentido (Landes, 1998; Harrison y Huntington eds., 2000).

Al analizar las características culturales de los diferentes países se encuentra que algunas pueden considerarse alineadas con las exigencias del desarrollo sustentable, por ejemplo, una mayor conciencia sobre el valor de la naturaleza y su conservación, o más disposición al trabajo y al ahorro, o superior consideración a la justicia social, pero no se ha encontrado todavía la cultura ciudadana de algún país que pueda decirse está alineada enteramente con las exigencias del desarrollo sustentable en todas sus dimensiones. De esta realidad ha surgido la necesidad de promover un necesario cambio cultural hacia valores más propiciatorios en tal sentido. No debe interpretarse, bajo ningún sentido, que se trata de proponer una suerte de cultura única, desde todo punto de vista indeseable. Al contrario, se valora la multiculturalidad y la necesidad de que cada sociedad adelante los cambios que faciliten su progreso sustentable, guardando las tradiciones y construyendo sobre el marco cultural que históricamente le ha dado vida. La sustentabilidad en el campo cultural debe ser la expresión de una preocupación por la destrucción irreversible de los valores, lo espiritual, el patrimonio histórico, creencias religiosas y modos de producción que tenían ventajas.

Pero hablar de cambio cultural implica inevitablemente tratar sobre la educación y las instituciones, que son los instrumentos más idóneos para inducir tales cambios. Por eso, como aspecto completamente prioritario al hablar de la sustentabilidad cultural del desarrollo ha surgido el de la educación para el desarrollo sustentable, y el de las reformas institucionales y políticas públicas que coadyuven en la misma dirección.

Cuando se habla de una nueva educación para el desarrollo sustentable se quiere significar una que se ocupe de crear mayor conciencia ecológica; pero, además, que se interese también por formar ciudadanos más participativos y

comprometidos con sus obligaciones con la sociedad en cuanto a tener comportamientos democráticos y buscar la equidad en el desarrollo; promover a través del trabajo y la producción la mayor prosperidad familiar y nacional, y una población más respetuosa del Estado de derecho, entre otros múltiples atributos necesarios para poder alcanzar un desarrollo con tal apelativo.

Igualmente, al proponer reformas de instituciones y políticas públicas como el otro instrumento para lograr los cambios culturales propiciatorios del desarrollo sustentable, desea decirse, por ejemplo, aquellas que puedan inducir una reorientación en la investigación para el desarrollo tecnológico; el combate de la pobreza y la exclusión social; la incorporación en la gestión ambiental de instrumentos económicos para facilitar cambios en los estilos de desarrollo; reformas políticas para profundizar la democracia y una mejor gestión ambiental pública y privada, entre otras.

LA SUSTENTABILIDAD Y LAS ESCALAS GEOGRÁFICAS

Toda la problemática anteriormente expuesta sobre la sustentabilidad y sus distintas dimensiones ocurre en diferentes contextos geográficos. En ningún caso debe interpretarse que lo expuesto tiene sentido solamente a escala global o planetario. Los mismos problemas están sucediendo a nivel de las regiones, nacional o localmente, especialmente aquellos de connotación ecológica. De aquí que no puede concebirse tampoco la sustentabilidad como un patrón fijo frente a cada una de las escalas mencionadas, ya que ellas mismas pueden contribuir a darle especificidad al término.

Con relación a la sustentabilidad ecológica, hay que recordar que esta se logra cuando la capacidad para albergar la vida humana y de todas las demás especies se conserva o mejora, a escala global, continental, nacional o local. Pero todos los problemas ecológicos están interconectados, ya que el planeta constituye un solo ecosistema, y por lo tanto convergen globalmente, sobre todo en el largo plazo. Por eso es que se ha dicho que estamos en una trampa global dentro de la cual el conjunto de la población puede estar afectada y por eso todos debemos ocuparnos de la sustentabilidad ecológica del desarrollo.

Para abordar en términos más concretos el problema de la sustentabilidad ecológica y las escalas geográficas, se van a incorporar dos conceptos adicionales: la *capacidad de carga* y la *huella ecológica*. Constituyen conceptos diferentes,

pero que se emparentan al hablar del contexto geográfico dentro del cual se realiza la relación sociedad-naturaleza.

Capacidad de carga

El concepto de “capacidad de carga” se usa para referirse a la capacidad de soporte ecológico de un espacio territorial determinado para albergar una población humana o de cualquiera otra especie individualmente hablando y determinar el tamaño máximo de ella que el ecosistema puede soportar indefinidamente, sin menoscabar sus características intrínsecas. Por ejemplo, se emplea el término para establecer la población humana máxima que puede albergarse en un espacio territorial sobre el cual se tiene un interés singular, sin ocasionar su deterioro ecológico, como es el caso de la capacidad de carga de los parques nacionales, cuya integridad, por tratarse de ecosistemas testigo de su estado prístino, es indispensable mantener a lo largo del tiempo. Cabe hacer notar, no obstante, que el empleo de este término en esos casos no está libre de objeciones derivadas del posible uso de distintas tecnologías o patrones de organización por los campistas o visitantes, que pueden incidir diferencialmente sobre la magnitud de los impactos ambientales ocasionados por la población en cuestión.

En cuanto a las demás especies biológicas, con frecuencia se emplea el término “capacidad de carga”, por ejemplo, en el campo de la ganadería, para establecer el tamaño máximo del rebaño que puede apacentarse indefinidamente en una superficie de potrero determinada, sin riesgo de destruir los pastos, suelos o el ecosistema en general.

Huella ecológica

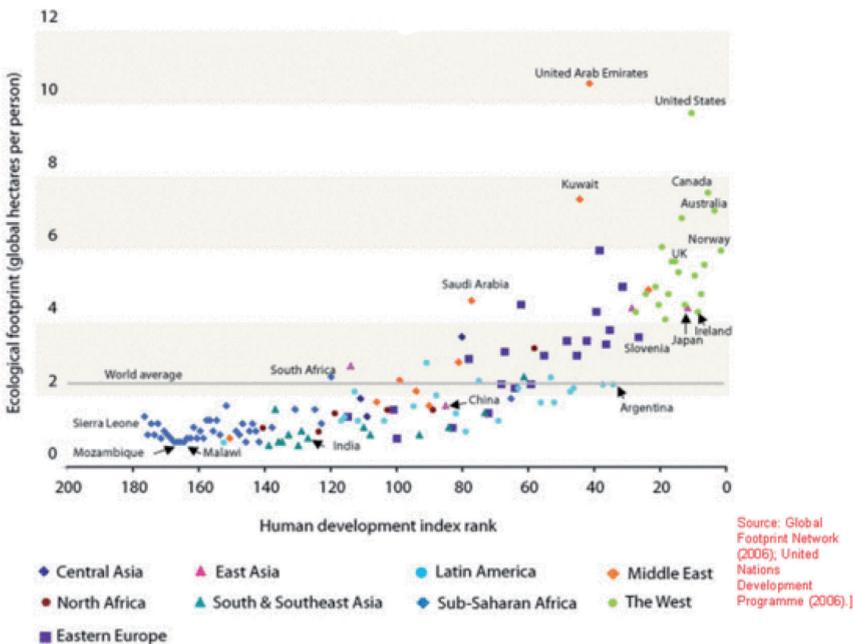
Por su parte, el concepto de “huella ecológica” está asociado a la conveniencia de tener un indicador del impacto ambiental que genera una población urbana determinada. La población asentada sobre un territorio lo impacta según sea la superficie requerida para su localización y la necesaria para abastecerla de alimentos, energía, madera y otros recursos; para recibir y asimilar los desechos contaminantes y para secuestrar las emisiones de CO₂ generadas por sus actividades, a la cual debe adicionársele la superficie de área marina requerida para extraer los frutos del mar que consume; todo ello de acuerdo al estilo de

vida que practique cada comunidad. La huella ecológica se expresa, entonces, en términos de superficie equivalente impactada por habitante.

La metodología anterior se ha uniformado (Wackernagel y Rees, 2001) estimándose módulos de superficie equivalente por tipo de impacto, y existen organizaciones encargadas de compilar información y generar datos comparativos para los diferentes países. Por ejemplo, se ha estimado que, de acuerdo al estilo de vida prevaleciente, un ciudadano norteamericano requiere de una superficie cercana a las 10 hectáreas para satisfacer sus necesidades ecológicas, mientras que la huella ecológica media mundial es de 2,2 hectáreas por habitante.

La huella ecológica obviamente está asociada a los mayores consumos materiales de la población y la emisión de contaminantes, que habitualmente ocurren en las sociedades industrializadas. Al ser dichas sociedades las que generalmente registran mayores niveles de vida, no es una sorpresa que al graficar huella ecológica *versus* índice de desarrollo humano se obtenga una correlación como la que puede apreciarse en el gráfico 1.

Gráfico 1
Human Welfare and Ecological Footprints Compared



Fuente: Global Footprint Network, 2006.

INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD

Para el formulador de políticas públicas orientadas a alcanzar la sustentabilidad del desarrollo a cualquiera de sus escalas geográficas, o para los investigadores en las múltiples disciplinas involucradas en esta problemática, es muy valioso disponer de indicadores que permitan determinar cuán lejos o cerca se está del objetivo de sustentabilidad a lograr; dónde residen las vulnerabilidades mayores en un curso de desarrollo sustentable, o establecer comparaciones con otras regiones, países o localidades, que hagan posible inferir dificultades o tendencias (v. gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: <https://www.google.co.ve/search?q=indicadores+de+sustentabilidad&sa>.

Ahora bien, si se examina el cúmulo de variables comprometidas con la sustentabilidad del desarrollo a través de sus diferentes dimensiones, tal como se ha expuesto en el texto anterior, puede apreciarse la dificultad metodológica existente para diseñar indicadores que a la vez de viables para su levantamiento y estimación sean suficientemente representativos del nivel de sustentabilidad del

territorio que desea evaluarse. Lo ideal sería contar con un indicador universal o serie de indicadores que llenasen tal vacío.

A los fines de visualizar la trayectoria que ha seguido esta indagatoria, veamos someramente la dirección que tomó el trabajo sobre indicadores de sustentabilidad acometido desde 1995 por la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS).



Fuente: <https://www.google.co.ve/search?q=indicadores+de+sustentabilidad&sa>.

Para proponer sus indicadores de sustentabilidad del desarrollo, la Comisión citada ha señalado que es deseable que los mismos cumplan una serie de requisitos, entre los cuales destacan:

- Que sean de fácil elaboración y comprensión.
- Que contribuyan a inculcar y reforzar la conciencia pública sobre los aspectos de la sustentabilidad y sirvan para promover acciones a nivel local, regional o nacional.
- Que sean relevantes para la medición y evaluación del progreso hacia el desarrollo sustentable.

- Que sean factibles de elaborar a nivel nacional u otras escalas geográficas, considerando las disponibilidades de información básica y el tiempo de elaboración.
- Que estén fundamentados conceptualmente para facilitar comparaciones objetivas a nivel nacional e internacional.
- Que puedan adaptarse a desarrollos metodológicos futuros.
- Que faciliten identificar aspectos prioritarios o de emergencia.

Como conclusión de estos trabajos y de amplias consultas a nivel internacional, la CDS propuso inicialmente 134 indicadores de desarrollo sustentable, clasificados en 4 categorías: indicadores sobre aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales. A los fines de que se aprecie la amplia gama de indicadores que se han venido desarrollando en los aspectos económicos, ambientales, sociales e institucionales, en el Anexo A se incluye la lista final de indicadores de desarrollo sustentable propuestos por la CDS en el 2001.

A partir de enfoques similares, desde 1995 una amplia gama de instituciones internacionales (Banco Mundial, OECD, Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable, etc.) o nacionales (México, Brasil, Chile, Colombia, Canadá, Suecia, etc.) han desarrollado sus propios indicadores de sustentabilidad. Otras organizaciones han acometido iniciativas dirigidas a desarrollar indicadores con alcance más limitado, tales como: el “índice del planeta vivo”, del Fondo Mundial para la Naturaleza, cuyo objetivo es medir el estado de la biodiversidad; el “índice de bienestar económicamente sustentable para los Estados Unidos de América”, desarrollado por los profesores Daly y Cobb; el “índice de sustentabilidad ambiental”, que es trabajado por el Yale Center for Environmental Law and Policy y el Center for International Earth Science de la Universidad de Columbia; e “indicadores de presión ambiental” de la Unión Europea, entre muchos otros (Quiroga Martínez, 2012).

Existe una profusa información con respecto a indicadores sobre sustentabilidad que puede consultarse. En todo caso se tiene la opinión de que este constituye un capítulo no suficientemente acabado en los estudios sobre desarrollo sustentable, y que, por lo tanto, ofrece un amplio espacio para que los investigadores continúen explorando el tema, en busca de indicadores cada vez más representativos de la sustentabilidad de los modelos de desarrollo adelantados por los países.

FACTORES DE LOS CUALES DEPENDE LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y VENEZUELA

Hasta ahora se ha tratado de exponer el significado y connotación de la sustentabilidad en el desenvolvimiento de los países, buscando insertar el término en la teoría del desarrollo. Ha sido un vuelo, si se quiere por instrumentos, procurando acercarse a las realidades en un plano teórico y desde bastante altitud. Bien distinto es abordar dicha problemática en contextos determinados, que tienen características sociales, económicas, políticas, culturales y ecológicas propias. Eso es lo que se intentará a continuación, de manera muy breve, al referirnos específicamente a la sustentabilidad del desarrollo de nuestro subcontinente.

Hablar del desarrollo sustentable de la América Latina, y de Venezuela en particular, debe presuponer, de partida, aceptar un horizonte temporal de análisis de largo plazo, de unos 30 o 100 años. Por la magnitud de los esfuerzos y cambios requeridos, un desarrollo con ese calificativo no es susceptible de alcanzarse en el corto plazo. Pero, además, se hace indispensable, también, escrutar la trayectoria de desarrollo anterior. Las fuerzas inerciales podrían ser un factor favorable, si cupiese decir que tenemos un pasado de desarrollo auspicioso. Pero en eso no puede pecarse de iluso. La región latinoamericana, y dentro de ella Venezuela, no tuvieron durante el siglo XX un desempeño esperanzador, más bien fue mediocre, sobre todo cuando se hace un análisis comparativo con lo ocurrido en Norteamérica, en el mismo continente, o con algunas otras regiones, como es el caso por ejemplo de Europa, devastada por dos guerras mundiales y vuelta a construir, y de naciones importantes de Asia que se han levantado desde condiciones de atraso milenario. El siglo XX no fue, pues, un periodo histórico exitoso para nuestra región, sin que se desconozcan logros importantes, pero que fueron parciales. Imbuido de estas realidades, pero mirando hacia el futuro, me atreví a postular hace ya algunos años (Gabaldón, 2006:81) que el desarrollo sustentable podría ser “la salida” de América Latina, si nuestras sociedades tomaran conciencia de ello y se esforzaran en construir esa trayectoria.

Ahora bien, pensando en algunos factores específicos de los cuales pudiese depender la sustentabilidad futura del desarrollo de América Latina y Venezuela, me atrevería a plantear la prioridad de actuar sobre los cuatro siguientes:

1. *La lucha contra la pobreza.* Mientras prevalezcan los niveles de pobreza que todavía existen en muchos de nuestros países, es muy difícil que quepa concebir la sustentabilidad del desarrollo futuro. Esa condición, que afecta a tantas familias, constituye un gran escollo no solo desde la perspectiva social, sino también en cuanto al manejo racional del capital natural, del cual somos en general tan ricos, y también en cuanto a la posibilidad de alcanzar un crecimiento económico sustentable y sosegado socialmente. El mensaje es pues claro: prioridad a las políticas públicas para erradicar la pobreza.
2. *El desarrollo del conocimiento, a través de la ciencia y la tecnología.* Sin la generación propia de nuevos conocimientos, que nos hagan factible aprovechar y conservar de la mejor manera el cuantioso capital humano y natural disponible, estaremos condenados a marchar a la zaga de los demás países; es indispensable penetrar realmente la llamada “sociedad del conocimiento”. No todo el espacio para el progreso en el futuro está copado, pero se hace imprescindible afilar la vista de muchos científicos y profesionales bien formados para identificar los nichos que ofrecen mayores posibilidades de expansión económica. El colofón no puede ser otro: hace falta una vigorosa política pública de desarrollo científico-tecnológico, que solo la hay incipientemente en algunos países de la región. Sabiendo que esto último se requiere principalmente para poder diversificar nuestras economías, en su proceso indispensable de complejización.
3. *Elevación de la calidad de nuestras democracias.* Si bien se reconocen los progresos durante las últimas décadas en cuanto a la democratización de los países de América Latina y el Caribe, la calidad de dichas democracias deja todavía mucho que desear. Según The Economist Intelligence Unit (2016), que clasifica los países en cuatro categorías: democracias plenas, defectuosas, regímenes híbridos y regímenes autocráticos, de los 23 países investigados en la región, solo existe una democracia plena: Uruguay; en 15 países existen democracias consideradas defectuosas por lo deficiente de su funcionamiento; hay 6 regímenes híbridos y 1 autocrático. Tal escala de clasificación se ha hecho evaluando cinco variables: proceso electoral y pluralismo;

libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación, y cultura política.

Por lo tanto, dicha clasificación muestra que en la región existe todavía un enorme déficit de democracia. De aquí que el trabajo de profundización de la democracia, para aproximarnos a un entorno político propicio al desarrollo sustentable, sea aún muy arduo.

4. *Gestión sustentable del ambiente urbano y rural.* En el medio rural están la mayoría de los recursos naturales que debemos aprovechar sustentablemente. La región dispone de un cuantioso capital natural que le puede servir de amortiguación para acercarse progresivamente y a más largo plazo a una trayectoria de desarrollo sustentable. Pero en el medio urbano vive más del 70% de toda la población de la región, cuyo bienestar e integridad hay que cuidar privilegiadamente. En ambos medios la gestión ambiental deja mucho que desear. Por lo tanto, hay que hacer un esfuerzo extraordinario para elevar la calidad de la gestión ambiental urbana y rural, y ello implica reformas institucionales acertadas, mejorar la educación para la sustentabilidad y seleccionar meritocráticamente los equipos humanos encargados de la gestión ambiental.

Los cuatro aspectos anteriormente expuestos pueden constituir factores motorizadores de la sustentabilidad del desarrollo de la región, y de Venezuela especialmente. Pero en cuanto a Venezuela, existen peculiaridades que, por su importancia, demandan ser tratadas por separado. Nos referimos al modelo de desarrollo rentístico que nos hizo crecer durante los últimos cien años en una forma tan volátil, (sujeto a los precios internacionales de un solo producto) y que se anidó profundamente en la cultura nacional y contribuyó a forjar un modo peculiar de ser societario, cuyos hábitos significan un pesado fardo a la hora de emprender una trayectoria de progreso autosostenido.

El modelo rentista petrolero es intrínsecamente insustentable, ya que depende de la explotación de un recurso natural no renovable. De aquí que sea una prioridad nacional reconstruir la institucionalidad ahora cuasi destruida y establecer un nuevo modelo económico para la Venezuela postrentista. Este modelo no puede ser otro que el de un desarrollo sustentable.

ACOTACIÓN FINAL

Un atributo fundamental del desarrollo es que, además de su integralidad, sea persistente en el tiempo. Un desarrollo con altibajos bruscos no es conveniente por los altos costos sociales implícitos en cada ajuste efectuado para subsanar las expectativas de bienestar humano insatisfechas. Mas la sustentabilidad, con apego a las leyes ecológicas para conservar el potencial del capital natural, es una condición indispensable para asegurar el bienestar de nuestra propia generación y también el de las futuras. La degradación ambiental que se observa de manera generalizada, científicamente hablando, constituye una amenaza real a esa posibilidad. El que el desarrollo sea sustentable significa, además, una demostración de la capacidad de previsión de una sociedad y de compromiso ético.

En el curso hacia el desarrollo, la experiencia está mostrando que la sociedad del conocimiento, que precede al progreso vigoroso de la ciencia y la tecnología, constituye una clave para el éxito de los países. Por estas mismas razones esto último es un factor determinante de la sustentabilidad del desarrollo.

Por otra parte, también el análisis comparado del éxito de los países en cuanto a la elevación del bienestar de sus ciudadanos arroja como resultado el rol preponderante que ha de jugar la construcción de instituciones apropiadas. De aquí la importancia de instaurar regímenes que promuevan la libertad, y ellos no son otros que sistemas democráticos cada vez de mejor calidad. Se asegurará así la sustentabilidad política del desarrollo.

Finalmente, para que nuestro desarrollo adquiera la calificación de sustentable se requiere aún recorrer con éxito un camino lleno de exigencias políticas, sociales y económicas. Por eso, parte muy importante de lo que resta es crearle conciencia a la sociedad a través de una buena educación para la sustentabilidad y demandar líderes bien formados, que miren más allá de lo inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.

Arias, Fabio (2006). "Desarrollo sostenible y sus indicadores", *Revista Sociedad y Economía* 11: 200-229. Cali: Universidad del Valle.

Brown, L. (1998). "The future of growth". En Worldwatch Institute, *State of the World 1998*, 3-20. Nueva York-London: W.W. Norton & Company.

Clark, G. (2007). “Evolution of the global sustainable consumption and production policy and the United Nations Environment Programme’s (UNEP) supporting activities”, *Journal of Cleaner Production* 15 (6): 6492-6498.

Costanza, R. y Daly, H.E. (1992). “Natural capital and sustainable development”, *Conservation Biology* 6 (1): 37-46.

Daly, H. (1991). “From empty-world economics to full-world economics”. En *Environmentally Sustainable Economic Development Building on Brundtland*, R. Goodland et ál. (eds.), 29-35. París: Unesco.

Gabalión, A.J. (2006). *Desarrollo sustentable: la salida de América Latina*. Caracas: Grijalbo.

Goodland, R. (1991). “The case that the world has reached limits”. En *Environmentally Sustainable Economic Development Building on Brundtland*, R. Goodland et ál. (eds.), 15-27. París: Unesco.

Harrison, L. y Huntington, S. (eds.) (2000). *Culture Matters*. New York: Basic Books.

IGIODR-Indira Gandhi Institute of Development Research (1991). *Consumption Patterns. The Driving Forces of Environmental Stress*. Bombay: IGIODR.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática e Instituto Nacional de Ecología (1999). *Indicadores de Desarrollo Sustentable de México*. México: INEGI/INE.

Landes, D.S. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations*. New York-London: W.W. Norton & Company.

Naredo, J.M. (2004). *Crítica a la economía ortodoxa*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

North, D.C. (2003). *The Role of Institutions in Economic Development*. Ginebra: United Nations Economic Commission for Europe (Discussion Papers 2003.2).

PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). *Desarrollo humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Quiroga Martínez, R. (2012). “Indicadores de sustentabilidad. Experiencia mundial y desafíos para la América Latina”, www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-7-Quiroga-Indics-Susten-Presentacion.pdf.

Riechman, J. (2017). “El cambio climático es el síntoma, pero la enfermedad es el capitalismo” (Entrevista por Gorka Castillo), *CTXT* 135. Madrid.

Sarandon, S. (2002). “El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas”. En *Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable*. La Plata: E.C.A.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.

Sfeir-Younis, A. (1999). “Que se identifique el verdadero desarrollo sustentable en América Latina”. Caracas: Corporación Andina de Fomento (Papel de Trabajo).

Sunkel, O. y Gligo, N. (1980). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

The Economist Intelligence Unit (2016). *Democracy Index*. London: EIU.

The World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.

Wackernagel, M. y Rees, W. (2001). *Nuestra huella ecológica: reduciendo el impacto sobre la Tierra*. Santiago de Chile: IEP/Lom Ediciones.

Anexo

Estructura de indicadores por tema de la Comisión en Desarrollo Sostenible

ECONÓMICA		
TEMA	SUBTEMA	INDICADOR
ESTRUCTURA ECONÓMICA	ACTIVIDAD ECONÓMICA	PIB per cápita
		Inversión como parte del PIB
	COMERCIO	Balance comercial de bienes y servicios
	ESTATUS FINANCIERO	Razón deuda PNB Total de asistencia oficial para el desarrollo dada o recibida como % del PNB
PATRONES DE CONSUMO Y PRODUCCIÓN	CONSUMO DE MATERIALES	Intensidad de uso de materiales
	CONSUMO DE ENERGÍA	Consumo per cápita de energía anual
		Proporción de consumo de recursos de energía renovables
		Intensidad en el uso de energía
	GENERACIÓN Y MANEJO DE RESIDUOS	Generación de residuos sólidos municipales e industriales
		Generación de residuos peligrosos
		Generación de residuos radioactivos
	TRANSPORTE	Reciclaje y re-uso de residuos Distancia viajada per cápita por tipo de transporte
AMBIENTAL		
TEMA	SUBTEMA	INDICADOR
ATMÓSFERA	CAMBIO CLIMÁTICO	Emisiones de gases de invernadero
	REDUCCIÓN DE LA CAPA DE OZONO	Consumo de sustancias reductoras de ozono
	CALIDAD DE AIRE	Concentración ambiental de contaminantes de aire en áreas urbanas
TIERRA	AGRICULTURA	Área de tierra permanentemente cultivable y arable
		Uso de fertilizantes
		Uso de pesticidas agrícolas
	BOSQUES	% De área de bosque Intensidad de la extracción de madera
	DESERTIFICACIÓN	Tierra afectada por desertificación
OCÉANOS, MARES Y COSTAS	URBANIZACIÓN	Área de asentamientos urbanos formales e informales
	ZONAS COSTERAS	Concentración de algas en zonas costeras
AGUA DULCE	PESQUERÍAS	Pesca anual de especies mayores
	CANTIDAD DE AGUA	Supresión anual de agua subterránea y superficie como porcentaje del total de agua disponible
		Calidad de agua
BIODIVERSIDAD	ECOSISTEMA	Área de ecosistemas claves seleccionados Área protegida como % del total de área
	ESPECIES	Abundancia de especies claves seleccionados

SOCIAL		
TEMA	SUBTEMA	INDICADOR
EQUIDAD	POBREZA	% De población viviendo debajo de la línea de pobreza
		Índice de Gini de la desigualdad del ingreso
		Tasa de desempleo
	IGUALDAD DE GÉNERO	Razón entre el promedio salarial de mujeres y hombres
SALUD	ESTATUS NUTRICIONAL	Estatus nutricional en niños
	MORTALIDAD	Tasa de mortalidad menores de 5 años
		Expectativa de vida al nacer
	SANEAMIENTO	% De personas con adecuadas facilidades de depuración de aguas residuales
	AGUA PARA EL CONSUMO HUMANO	% De personas con acceso a agua potable
	SERVICIOS DE CUIDADO DE LA SALUD	% De personas con acceso a facilidades de cuidado de salud primarias
Imunización contra enfermedades infecciosas infantiles		
Tasa de prevalencia anticonceptiva		
EDUCACIÓN	NIVEL EDUCATIVO	Tasa de culminación de primaria o secundaria
	ALFABETIZACIÓN	Tasa de alfabetización
VIVIENDA	CONDICIONES DE VIVIENDA	Área de piso por persona
SEGURIDAD	CRIMEN	Numero de crímenes reportados por cada 100.000 hab.
POBLACIÓN	CAMBIO EN LA POBLACIÓN	Tasa de crecimiento de la población
		Población en asentamientos urbanos formales e informales
INSTITUCIONAL		
TEMA	SUBTEMA	INDICADOR
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	IMPLEMENTACIÓN ESTRATÉGICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE	Estrategia nacional de desarrollo sostenible
	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Implementación de acuerdos globales ratificados
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	ACCESO A INFORMACIÓN	Número de suscriptores de Internet por cada 1000 hab
	INFRAESTRUCTURA DE INFORMACIÓN	Líneas telefónicas principales por cada 1000 hab
	CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB
	PREPARACIÓN Y RESPUESTA A DESASTRES	Pérdidas económicas y humanas debido a los desastres naturales

Fuente: United Nations (2001: 15).

Tomado de: Arias, 2006.

Nuevas visiones sobre el desarrollo: género y desarrollo

Magaly Huggins Castañeda*

INTRODUCCIÓN

Una de las principales categorías de análisis que ha incorporado el feminismo es la de *invisibilidad* de las mujeres: “Las mujeres son invisibles y (...) su desaparición parece natural, no merecen el discurso ni la denuncia” (Poggio y Schmuckler, 2003: 9). Hacer visible el género femenino en el estudio y propuestas para alcanzar el desarrollo humano ha sido un logro del movimiento internacional de mujeres que forzó la entrada, primero de las mujeres, y luego del género, a los organismos internacionales que trabajan y promueven el desarrollo en sus diferentes aspectos: económico, social, ambiental, cultural, etc.

Agnes Heller señaló que: “El feminismo fue, y ha seguido siendo, la más importante y decisiva revolución social de la modernidad. A diferencia de una revolución política, una revolución social no estalla: ocurre. Una revolución social es también siempre una revolución cultural” (Heller, 1988: 49). Es decir, al comienzo fue un movimiento que se fue organizando y transformando en un movimiento internacional, a fin de obtener los derechos civiles y políticos para las mujeres en igualdad de condiciones respecto de los hombres. Previo a la Revolución francesa (1789), Mary Wollstonecraft (Inglaterra 1759-1797)

* Profesora Asociada de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Investigadora-docente del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la UCV. Psicóloga social (UCV). Máster en Administración de Justicia Criminal-Criminología (Universidad del Estado de California). PhD en Estudios del Desarrollo (Cendes). Investigadora en las áreas de género, violencia y construcción de ciudadanía. Autora de libros y artículos sobre dicha temática. Consultora en entes nacionales (Cofavit, Convite, Aliadas en cadenas) e internacionales (BID, PNUD); consultora del Observatorio Venezolano de Derechos Humanos de las Mujeres.

escribió: “1) las mujeres son seres humanos antes que seres sexuales; 2) la inteligencia no tiene sexo; y 3) la sociedad está prescindiendo neciamente de sus recursos si se empeña en mantener a las mujeres en el papel de útiles esclavas domésticas y damas seductoras, negándoles su independencia económica y aniñándolas a ser dóciles y no preocuparse de nada salvo su aspecto externo” (Tomalin, 1993: 143).

Olympe de Gouges (Francia 1748-1791), en su obra *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana*, confrontó la “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano” aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1789, evidenciando los límites de la igualdad y la universalidad. De Gouges proclama la igualdad de hombres y mujeres desde el nacimiento y por tanto su derecho a “la libertad, la propiedad, la seguridad y, sobre todo, la resistencia a la opresión (...) deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos (...) La Constitución es nula si la mayoría de los individuos que componen la Nación no ha cooperado en su redacción” (Tomalin, 1993: 149). Este documento le costó morir en la guillotina el 3 de noviembre de 1793.

El *movimiento sufragista* surge alrededor de 1845 en Estados Unidos y en los años sesenta del siglo XX en Inglaterra¹. De inmediato se refleja en América Latina, con sus particulares características de subcontinente recién salido de su proceso de liberación de España y construyendo sus propias instituciones².

En Venezuela las mujeres fueron luchadoras y heroínas en la guerra de Independencia, pero su participación en la construcción de la república y sus instituciones pasó desapercibida por la profunda raíz patriarcal vinculada al nivel de atraso que significó ser una Capitanía General dependiente de España. Ya

¹ USA: Elizabeth Cady Stanton, “junto con Lucrecia Mott llamó a la I Convención por los Derechos de las Mujeres en Seneca Falls, en 1848. Apoyaban al movimiento contra del racismo hacia la población negra. París, 1878: realizan el Congreso Internacional por los Derechos de las Mujeres, donde se evidencia una de las características del movimiento feminista que perdura hasta nuestros días: su internacionalismo. España: el Código Civil de 1889 dio a las mujeres el derecho a heredar al igual que los hombres, pero sin derecho a administrar la herencia”. Rusia: algunas sufrieron la represión: la médica socialista Anna Kuliscioff, “refugiada en Italia desde 1864 (...) dedicada desde 1890 a la promoción de la emancipación de la mujer trabajadora” (Huggins, 2013: 50-55).

² Brasil, 1850: abrieron la discusión sobre la igualdad y la libertad como derechos de las mujeres. “Circulaban incluso pequeños periódicos y panfletos que discutían el papel de las mujeres en el ámbito doméstico y fuera de él”. Cuba, 1869: en el Congreso Constituyente de Guáimaro, “Ana Betancourt, no sólo abogó por el fin de la esclavitud y de la discriminación racial, sino también por los derechos de las mujeres”. Chile: fue pionero en América Latina en otros aspectos relacionados con la mujer, como permitir su ingreso a la Universidad en 1877 (Huggins, 2013: 82, 86).

en 1890 Gil Fortoul en su obra *Filosofía constitucional* escribía que “Desde el instante en que la mujer sea libre en las relaciones conyugales, lo será también en las relaciones políticas” (Gil Fortoul, 1940: 190). Ellas fueron escritoras y periodistas, se incorporaron a la vida laboral, en 1856 se desempeñan como telegrafistas y en 1885 como maestras graduadas. A partir de las revueltas estudiantiles de 1928 salen a la plaza pública, incorporadas activamente. Son luego las sufragistas venezolanas: Ada Pérez Guevara, Ana Luisa Llovera, Carmen Clemente Travieso, Lucila Palacios, Josefina Juliac, Carmen Gil, entre muchas otras (Huggins, 2013).

A pesar del tiempo pasado y las luchas libradas, lo tocante a igualdad, libertad, derechos civiles y políticos sigue en la agenda del desarrollo en la mayoría de los países, aun cuando se han logrado cambios significativos en los derechos y, algo menos, en igualdad y elegibilidad. Todo esto se ha obtenido por la lucha del movimiento de mujeres, que hace verdad la consigna *los derechos se conquistan, no se regalan*. El camino ha sido largo, sin embargo, asumimos como Agnes Heller que los “movimientos culturales modernos aparecieron en oleadas”; para las feministas, antes de la Revolución francesa comenzó la primera oleada y la segunda ola del feminismo se desarrolla a partir de los años sesenta del siglo XX, dando entrada al tema mujeres a la problemática del desarrollo.

Durante la primera ola del feminismo alcanzamos el derecho al voto, para lo cual debíamos ser primero ciudadanas en lo civil. El primer país en establecerlo fue Nueva Zelandia en 1893. En Latinoamérica, Ecuador en 1929. Las venezolanas votaron por vez primera a nivel local en 1944, y por sus constantes luchas alcanzaron el pleno derecho a votar y ser electas en 1947, esto para la Asamblea Constituyente que redactó la primera constitución democrática de Venezuela.

LOS ANTECEDENTES: MUJERES Y EL DESARROLLO GÉNERO EN EL DESARROLLO

Un evento importante consecuencia de la primera ola del feminismo fue que la Organización de Naciones Unidas (ONU), por resolución del 21 de junio de 1946³ creó la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres⁴. Sin embargo,

³ Mismo año de su creación.

⁴ Según la *Gaceta Oficial* n.º 29 (13 de julio de 1946) de la ONU, esta Comisión tenía como función “Preparar recomendaciones y reportes para el Consejo Económico y Social sobre la promoción de los

la primera organización intergubernamental que se ocupó de los problemas de las mujeres fue la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), creada en 1929 en la Organización de Estados Americanos (OEA) con el fin de asegurar “el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres”. Su antecesora, la Asociación Panamericana para la Promoción de la Mujer (1922), fue creada para incidir en los resultados de la Quinta Conferencia Internacional de Estados Americanos en Santiago de Chile (1923), a fin de insistir en los derechos políticos y civiles de las mujeres del continente. “En este sentido, delegadas *no oficiales* llegaron a la Conferencia para realizar un cabildeo activo para la promoción del sufragio femenino”⁵. Estos primeros logros de la acción colectiva de las mujeres en América Latina dieron nuevo sentido a la ya larga lucha por ser sujetos del desarrollo con igualdad de derechos y deberes que los hombres⁶.

Fue durante la segunda ola del feminismo, en los años sesenta del siglo XX, cuando se generaliza la lucha por la autonomía económica y la toma de decisiones a lo largo de la vida de las mujeres. El movimiento se internacionaliza más aún y se populariza la influencia de Simone de Beauvoir con su obra *El segundo sexo*. La consigna *lo personal es político* sintetiza la singularidad de la experiencia vivida por cada mujer, de acuerdo con las condiciones objetivas de subordinación del género femenino en un momento dado, así como las estrategias posibles para su transformación; con ella se extienden a lo político aquellas esferas de la vida de las personas que hasta el momento eran consideradas exclusivamente *privadas*. La estrategia desarrollada es conocida como *grupos de concienciación*. Desde entonces es una constante en los estudios políticos y académicos feministas la crítica al patriarcado como base ideológica excluyente de lo femenino, al definir la esfera pública (política, económica, social) como propia de los hombres y la esfera privada (hogar, maternidad, cuidado) como propia de las mujeres. También ha sido constante la crítica a las religiones, todas excluyentes y estigmatizantes de lo femenino. Otras demandas han sido *la democratización de la vida privada y la igualdad de derechos para mujeres y hombres*.

La entrada de las feministas a la academia en los sesenta profundizó los análisis teóricos de la exclusión y discriminación de las mujeres. Surgieron

derechos políticos, económicos, sociales y educacionales de las mujeres. La Comisión deberá hacer también recomendaciones al Consejo sobre problemas urgentes que requieren atención inmediata en el campo de los derechos de las mujeres”.

⁵ CIM-Comisión Interamericana de Mujeres, www.oas.org/es/cim/nosotros.asp.

⁶ Este precedente es importante por el papel que luego jugarán la Cepal y la CIM en el tema que nos ocupa.

nuevos enfoques —entre ellos la perspectiva de género— para comprender las diferencias entre lo femenino y lo masculino y la conversión de estas diferencias en desigualdades. Esta perspectiva evidenció cómo poseer un cuerpo de hembra o de varón marca las diferencias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales del ser humano, en interacción con clase social, grupo etario, etnia, raza y otras identidades sociales. Además, evidenció que no es la biología la que define la vida social, sino las pautas culturales e ideológicas que históricamente han fijado lo propio y aceptado para los poseedores de esos cuerpos, marcando así el ejercicio del poder de un género sobre el otro. Se abrió la reflexión sobre los cuerpos sexuados, demostrando que no son solo ellos los que definen la vida sexual de cada persona, facilitando la comprensión de otras expresiones de género como la homosexualidad, la bisexualidad, el lesbianismo, los/las transgénero, etc., además de la heterosexualidad dominante.

El enfoque de género ha levantado muchas críticas dentro y fuera del feminismo. La afirmación de que *hombres y mujeres somos igualmente diferentes* (Fasio, 1995) ha sido parte importante de la discusión. Con Baratta afirmamos que “La igualdad de género es un medio y un fin que requiere el empoderamiento de las mujeres y una nueva ética de responsabilidades compartidas” (cit. en Portocarrero, 1990). Finalmente, la perspectiva de género hace visible a las mujeres como humanas y evalúa las consecuencias diferenciales de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales sobre cada género. Su desarrollo como análisis teórico insertado profundamente en la práctica de la vida cotidiana de las mujeres y hombres permitió al movimiento de mujeres —feministas o no— presionar ante los organismos gubernamentales y supranacionales para incluir los derechos de las mujeres en la discusión del desarrollo.

Primera década del desarrollo

En los años sesenta, las Naciones Unidas promulgó la Primera Década del Desarrollo con el objetivo de “acelerar el avance hacia un crecimiento económico autosostenido en cada uno de los países subdesarrollados”⁷. Para entonces, “desarrollo” significaba crecimiento de la economía de mercado y expansión de lazos comerciales a nivel internacional, y el desarrollo alcanzado era medido con

⁷ En este análisis seguimos de cerca el trabajo realizado por Patricia Portocarrero, 1990.

el producto nacional bruto (PNB). El papel del Estado era facilitar los procesos productivos y de acumulación, que luego el mercado se encargaría de “filtrar” hacia las capas inferiores de la población, distribuyendo los beneficios de arriba a abajo. Esta teoría de la *filtración* demostró su ineficiencia en el crecimiento poblacional y, por ende, el incremento de la pobreza en cantidad de personas y en niveles de pobreza en los países subdesarrollados. Se despliegan políticas de control de natalidad para frenar el crecimiento poblacional, ayudadas por el auge de la pildora anticonceptiva desde 1963. Las mujeres eran *objeto* de estas políticas más no *sujetos activos* de reflexión y decisión. Se generaron protestas, tanto de la Iglesia católica como de muchos grupos feministas, por las denuncias permanentes de esterilización forzada. Sin embargo, aún hoy en Venezuela el marido u esposo debe aprobar una esterilización consentida, no solo la mujer⁸ que desea hacerlo.

Podemos sintetizar esta primera década del desarrollo desde la perspectiva de las mujeres como una durante la cual no se logró incidir en el papel de la mujer en el desarrollo, ya que no se dio el paso de considerarlas actoras del proceso y agentes económicos del mismo. Siguieron siendo madres, esposas e hijas, es decir, dependientes de un sujeto –hombre–, el cual era el agente productivo y autónomo. No fue posible que las mujeres fueran aceptadas como personas en igualdad de condiciones de derecho con los hombres.

Segunda década del desarrollo: mujer en el desarrollo (MED)

Para los años setenta se plantea revisar los logros y fracasos de la década anterior en los países subdesarrollados que habían sido intervenidos con el modelo de la filtración por las bondades del mercado. El objetivo, alcanzar un crecimiento en la producción y distribución de los beneficios que se convirtiera en un continuo bienestar de las personas de estos países, y que progresivamente fuese capaz de alcanzar a una población cada vez mayor. Se contraponen al crecimiento de la economía el énfasis en el impacto sobre la calidad de vida

⁸ El art. 55 del Código de Deontología Médica establece los criterios éticos para la anticoncepción quirúrgica permanente. Sigue estableciendo como requisito el consentimiento del cónyuge, salvo circunstancias especiales, y suponemos que una de ellas es la no existencia del mismo, ya que en Venezuela el 43% de los hogares está constituido por mujeres solas, en su mayoría madres solteras.

de los más necesitados. Para alcanzar estas metas se incorpora el Estado como un actor importante, con una participación mayor y más activa, y se enfatiza la dimensión humana como problema del desarrollo. Este énfasis obliga a profundizar la mirada en las mujeres de estos países, puesto que la revisión de la década anterior demostró que ellas eran las más pobres entre los pobres, con una mayor participación numérica poblacional.

Durante esta década la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso el *enfoque de las necesidades básicas*. Este, en resumen, planteaba convertir las necesidades de salud, educación, nutrición, servicios básicos, trabajo etc., en objetivo inmediato del desarrollo a fin de garantizarlos a toda la población, en particular a los más necesitados, para que se incorporaran como actores capaces al desarrollo de sus países. Al preguntarse ¿quién se ocupa de estas necesidades y servicios en la familia y las comunidades?, las mujeres aparecieron como responsables de la vida de la familia y del entorno comunitario donde habitan. La comunidad se percibe como una extensión del hogar y por ello las mujeres son las que buscan el agua, pagan los servicios, colaboran con las escuelas de su comunidad y no exigen ingresos por ello. Esto evidenció que para lograr el desarrollo era fundamental que las mujeres se incorporaran, para mejorar su acceso a estas mejoras y garantizar su mantenimiento a largo plazo. Pero esta visibilidad no fue como *agentes* o *sujetos activos* del desarrollo, sino, nuevamente, como sujetos dependientes no autónomos que, además, servían a las comunidades en donde vivían como extensión de su rol de cuidadoras del hogar. Dependientes económicamente, convirtieron su compromiso con su entorno inmediato en una jornada más no remunerada que realizar, como extensión de su trabajo en el espacio doméstico.

En los setenta el movimiento feminista se lanzó a presionar por ser consideradas sujetos/actoras del desarrollo con derecho a recibir sus beneficios, y que fueran tomados en cuenta sus problemas y condiciones de vida, en particular, los de *las más pobres entre los pobres*. En 1970 E. Boserup publica el primer libro sobre el papel de la mujer en el desarrollo económico, demostrando cómo las políticas económicas desconocían el papel de las mujeres en la producción, especialmente agrícola, evidenciando que los programas de capacitación en técnicas modernas de agricultura eran impartidos exclusivamente a los hombres del campo. Cuestionó la llamada *neutralidad de género*, que algunos decían era propia de las teorías del desarrollo pues se referían a toda la población, exigió mayor inclusión de las mujeres en planes de capacitación y/o educación si

querían acercarse a esa afirmación de neutralidad, permitiendo que las mujeres pudieran acceder al sector moderno de la economía y, por ende, al desarrollo.

Aunque su crítica al patriarcado no fue relevante debido al uso de la teoría de los roles como sustento para su análisis, la demostración empírica fue contundente y las feministas asumieron sus planteamientos articulándolos a la crítica de la visión patriarcal de las políticas centradas en los hombres y excluyentes de las mujeres. Académicas y/o militantes en las organizaciones de la sociedad civil se unieron en la crítica rechazando el menosprecio al aporte económico de las mujeres, y propusieron difundir nuevos valores, actitudes y exigir leyes que, definitivamente, permitieran a las mujeres acceder a la igualdad de derechos. Comienza así la carrera por establecer en las jurisprudencias nacionales e internacionales la igualdad de género.

En los setenta la Comisión Femenina de la Sociedad para el Desarrollo acuña el concepto de “mujer en el desarrollo” (MED) como una nueva lectura para enfocar esta problemática de una manera inclusiva, e incentivar la incorporación de las mujeres en los programas de desarrollo particularmente agrícolas, reconociendo que estas siempre han sido activas en las tareas productivas del campo, más allá de garantizar la sobrevivencia familiar. Se propuso que las políticas del desarrollo debían impactar a los individuos concretos, así como al colectivo social de hombres y mujeres, e incluir en las tareas de capacitación de ambos la reflexión sobre los valores tradicionales que mantienen la discriminación y exclusión de las mujeres de las tareas productivas remuneradas. Esta posición contó con el apoyo de la ONU: el *lobby* feminista estaba ya dando sus frutos.

En 1972 las organizaciones de la sociedad civil u ONG de mujeres proponen a la ONU que convoque la celebración del Año Internacional de la Mujer bajo su patrocinio, mientras se desarrollaban otros cambios en el contexto⁹. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), para seguir ese mandato, crea la Oficina MED, pero le otorgan un bajo presupuesto, evidencia de que estos adelantos se aceptaban aún con limitaciones. La Conferencia de la ONU sobre Alimentación plantea la necesidad de que se incluya una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones sobre

⁹ Paralelamente comienzan a verse cambios en torno al tema, por ejemplo: en 1973, en USA, la Enmienda Percy a la Ley de Asistencia al Extranjero estableció una política para la Usaid que estipulaba la necesidad de integrar a la mujer a los esfuerzos por el desarrollo. La respuesta del Congreso dejó establecido, otra vez, que la problemática de la mujer debía ser considerada en todos los planes, proyectos, informes y evaluaciones de la ayuda internacional. V. Portocarreo, 1990.

alimentación y nutrición en todos los países. En 1973 la ONU comienza a planificar el Decenio de la Mujer y publica el primer número del *Boletín del Año Internacional de la Mujer* con información sobre el mismo, a fin de organizarlo y realizarlo en 1975 en Ciudad de México. En 1974, realiza en Bucarest la Conferencia sobre Población y en ella se “reconoce la importancia de la mujer para determinar la tendencia demográfica” (Portocarrero, 1990). Es un avance, aunque no suficiente, en el reconocimiento de la mujer, la cual sigue siendo vista fundamentalmente desde la óptica reproductora, la madre; sus otras identidades como mujer trabajadora en el espacio público y con derecho a igual salario que los hombres siguen difuminadas en un segundo plano.

Y llegamos a 1975, cuando se efectúa el Año Internacional de la Mujer, abriendo un novedoso espacio de discusión e intercambio entre el movimiento social de mujeres en sus diferentes vertientes, desde las más conservadoras a las más radicales, las cuales se movilizaron para alcanzar los más variados objetivos para las mujeres del mundo.

1975: Año Internacional de la Mujer y el Decenio de la Mujer

Este año había sido declarado por la ONU “Año del desarrollo, la equidad y la paz”. La Conferencia del Año Internacional de la Mujer tuvo lugar en Ciudad de México entre el 19 de junio y el 2 de julio de 1975, gracias al trabajo de la organización internacional, los gobiernos nacionales y el movimiento internacional de mujeres. Su objetivo fundamental tenía la impronta de los años de lucha y de *lobby* del movimiento, de diferentes tendencias, liberales en su mayoría, pero también radicales, conservadoras y socialistas¹⁰.

¹⁰ Portocarrero (1990) resume así el documento original de la Conferencia: “la Conferencia busca analizar en qué medida la organización del sistema de las Naciones Unidas ha cumplido con las recomendaciones del Comité sobre la Situación de la Mujer, con respecto a la necesidad de eliminar la discriminación en contra de la población femenina (...). Se trata también de emprender un programa internacional de acción dirigido a lograr la integración de la mujer en el esfuerzo total al desarrollo como partícipe plena y en iguales condiciones que el hombre. De acuerdo con el documento, la ONU proclamó el año internacional de la mujer, decidida a intensificar las acciones para: a) promover la igualdad entre hombres y mujeres; b) asegurar la plena integración de las mujeres en el esfuerzo del desarrollo, enfatizando especialmente la responsabilidad e importancia de su papel en la economía, el desarrollo social y cultural a niveles nacional, regional e internacional, particularmente durante la II década del desarrollo de las Naciones Unidas, y c) reconocer la importancia de la creciente contribución de las mujeres al desarrollo de las relaciones amistosas y a la cooperación entre los Estados y el fortalecimiento de la paz mundial”.

La Conferencia generó discusiones intensas y desarrolló los vínculos entre las mujeres que se desempeñaban en los espacios gubernamentales y en el movimiento en los diferentes países:

1. Se cuestionó el concepto de desarrollo para el cual las mujeres eran sujetos pasivos receptores de las políticas y exigieron visibilizar su papel en la economía.
2. Se exigió la necesaria equidad entre hombres y mujeres en el disfrute de los beneficios del desarrollo, para lo cual consideraban necesario:
 - desprenderse de criterios ancestrales del patriarcado que perviven en la modernidad y en todas las formas de gobierno vigentes;
 - legislar a favor de las mujeres en todos los campos;
 - garantizar su acceso a los cargos de gestión y toma de decisiones;
 - prestar particular atención a la seria situación de pobreza de las mujeres de los países subdesarrollados con una visión no sexista;
 - enfatizar la educación y el cambio de actitudes pro igualdad de oportunidades en la vida política y la toma de decisiones en todos los niveles nacionales e internacionales.
3. Se logró reforzar la posición sobre la importancia de las mujeres en los campos de población, alimentación y cuidado y protección del ambiente.

Por primera vez las delegadas fueron el 60% de las/los presentes, y la avalancha de mujeres del movimiento, académicas y representantes de las ONG, llevó a que los logros de esta conferencia no fueran sólo de la ONU, sino un gran avance del Movimiento Internacional de Mujeres. Ellas se encargaron de que todo no quedara allí, y continuaron presionando en sus países y los organismos internacionales por su efectiva puesta en marcha. Uno de estos logros se concretó el 18 de diciembre de 1979, cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (Cedaw, por sus siglas en inglés) (Cofavic 2017: 239-261), entrando en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por veinte países. En esta convención se afirma que “la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”. Esta norma ha pautado los mayores o menores avances en la jurisprudencia sobre la protección de los

derechos humanos de las mujeres, surgidos en el mundo a fin de alcanzar la igualdad plena de las mujeres en el desarrollo¹¹.

La Cedaw ha sido pivote en la lucha antipatriarcal al reconocer que “para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”, y dar pautas para desde entonces contar con criterios coherentes sobre los conceptos arriba citados. El 13 de mayo del 2002 es ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención, el cual establece “la capacidad del Comité Cedaw para recibir y considerar comunicaciones presentadas ante el mismo por personas o grupos que se consideren víctimas de una violación de cualquiera de sus derechos establecidos en la Convención” (Cofavic 2017: 261-271).

La lucha continúa

En 1980 se realiza en Copenhague la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, cuyo objetivo fue la evaluación de lo alcanzado durante la mitad del Decenio, proponer reformas e introducir correcciones a lo que debiera ser modificado. Los temas centrales fueron empleo, salud y educación. Asistieron 145 gobiernos¹².

En 1985, como cierre del Decenio de la Mujer se realiza en Nairobi una de las conferencias más importantes sobre el tema: la Conferencia Mundial para el Examen de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. Esta evaluación demostró que muy poco se había logrado y que las mujeres en el mundo seguían siendo ciudadanas de segundo o tercer orden. Ni la igualdad ni la no discriminación habían avanzado mucho. Participaron 1.900 delegadas de 157 Estados miembros. Un foro paralelo de ONG logró movilizar aproximadamente 12.000 participantes. Entre las razones del poco avance se constató que no se aseguraron mecanismos para alcanzar las metas establecidas en el Plan

¹¹ Parte III, art. 14: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios (...) a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles”.

¹² El programa de acción que se aprobó hacía un llamado a favor de adoptar medidas nacionales más firmes para garantizar la apropiación y el control de la propiedad por parte de las mujeres, así como a introducir mejoras en el ámbito de la protección de los derechos de herencia, de custodia de los hijos y de nacionalidad de la mujer. Véase www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women.

de Acción ni para enfrentar las brechas entre planes y logros reales de su implementación. Se crearon oficinas en muchos países, se realizaron investigaciones importantes sobre la realidad de las mujeres en el mundo, se promulgaron leyes proequidad e igualdad y se financiaron muchos proyectos con mayor visibilidad de las mujeres y con no mucha participación. En la práctica los logros fueron pocos en cuanto a acceso a servicios, disminuir el analfabetismo; se promulgaron muchas leyes que se aplicaron menos y fue muy poco el trabajo en relación con el problema de la cultura excluyente de lo femenino. Por el contrario, desde entonces las Iglesias se avocaron a trabajar el tema de las mujeres a fin de evitar que las nuevas visiones de género ganaran terreno.

En Nairobi se generaron alternativas para superar los obstáculos observados¹³. Paralelamente, durante los ochenta, producto de las críticas al MED y del avance de la teoría de género en la academia y su generalización en el movimiento de las mujeres, se abre una perspectiva diferente para encarar el desarrollo: *género en el desarrollo*. Esta perspectiva plantea reconocer las relaciones de los géneros en su contexto sociocultural, en permanente interacción con identidades múltiples (clase, edad, etnia, escogencia sexual, etc.) en una perspectiva histórica, tanto en lo público como lo privado¹⁴.

La ideología de género dominante en una cultura determinada se adapta a los cambios sociopolíticos y económicos –feudalismo, modernidad, cultura islámica, católica, cristiana, capitalismo, socialismo–, encontrándose presente en los principios básicos de todos ellos: la superioridad masculina, el espacio público básicamente masculino, mujer y maternidad obligante como modelo, y la familia como responsabilidad moral de las mujeres y económica de los hombres proveedores mientras se sientan vinculados a ella. *El patriarcado vive y está muy sano*. Si esta concepción tradicional no cambia, todos los esfuerzos se verán limitados a ser paliativos ante las consecuencias de la subordinación femenina. Es decir que “el aspecto reproductivo de la vida, sus núcleos conflictivos, deben ser objeto de preocupación pública” (Young, 1996). Pero ambos géneros están

¹³ “Los gobiernos adoptaron las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de mujer, que esbozaban las medidas que deberían adoptarse para lograr la igualdad de género a nivel nacional y promover la participación de las mujeres en las iniciativas de paz y desarrollo”, www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women.

¹⁴ “Estos avances permiten incorporar en el debate del desarrollo la importancia de las relaciones de poder, del conflicto y las relaciones de género para entender la subordinación de las mujeres, así como tener una visión más integral de la realidad, cuestionar los distintos enfoques de desarrollo y la dirección del cambio necesario” (De la Cruz, 2007: 14).

implicados en este aspecto. La mujer en lo público en condiciones de igualdad exige corresponsabilidad del hombre en lo privado/doméstico. Sin ello poco cambiará en las políticas públicas y, por ende, en el futuro de la humanidad.

Género en el desarrollo

Propone desmontar la división sexual del trabajo (DST) que define los espacios y tareas diferentes y excluyentes para hombres y mujeres, confinando a la mujer al espacio privado y quedando fuera del poder de lo público/masculino, espacio que potencia y reconstruye diariamente a la persona que está trabajando, estudiando y/o produciendo en él. Por ello, Celia Amorós dice que el espacio privado es el espacio de las iguales y sustituibles, porque todas y cada una hacemos lo mismo día tras día y cualquiera de nosotras puede hacerlo. Pero el espacio público provee múltiples identidades, lo cual hace a quienes en él hacen vida diferenciados, con múltiples identidades posibles y reconocimiento por lo alcanzado, ya sea para ellos, su familia y/o para la colectividad.

La perspectiva de género pregunta a las políticas del desarrollo: si hay cambios, ¿quiénes dirigen los cambios? ¿Cuáles intereses implícitos están en juego?: económicos, políticos, de género. ¿Quiénes en la comunidad apoyan o rechazan esos cambios? ¿Por qué? ¿A quiénes favorecen los cambios?: hombres, mujeres o ambos. ¿Por qué? ¿De qué modo la situación de cambio puede estar transformando las relaciones de clases, etnias, género, edad, etc.? ¿Se ha potenciado la igualdad política de las mujeres?

Este enfoque ha producido reflexiones teóricas y prácticas desde los años noventa en adelante. Si sólo tomamos en cuenta la condición de las mujeres, es decir su estado material (salud, educación, trabajo, acceso a las tecnologías, capacitación, familia) no se logra mucho; hay que trabajar a la vez su posición en lo social, económico, político y cultural en relación a los hombres: patriarcal, público/privado. Nunca será suficiente recordar que los *por qué* deberán ser respondidos viendo siempre las dos caras de la moneda *género*, masculino y femenino, y comparando la participación tanto de las mujeres como de los hombres¹⁵ y el impacto para cada uno de ellos, sin convertir las diferencias en discriminación. Esto es vital, porque la visión androcéntrica pasa desapercibida

¹⁵ Independientemente de su escogencia sexual.

y considera como “natural” que el hombre es el paradigma de lo humano y que lo que está bien para él, está bien para toda la sociedad. Si la mujer no lo disfruta igual, es porque ella, por ser inferior, no es capaz de disfrutarlo. Esta visión patriarcal del poder –porque de ello hablamos al hablar de las relaciones de género– ha estado y está vigente en muchas de las políticas del desarrollo que dicen tener enfoque de género sin verificar los valores que las sustentan en cada lugar, de acuerdo a las pautas culturales dominantes: “la preocupación en torno a las relaciones de género en el desarrollo ha fortalecido la afirmación de que la igualdad en la condición de mujeres y varones es fundamental para cada sociedad, y que *la igualdad de género es tanto un objetivo como un medio de desarrollo*” (De la Cruz, 2007).

Desde el enfoque de género se desarrollaron conceptos que ayudaron a mejorar los programas y políticas dirigidos a promover la igualdad y la no discriminación por motivos de género. Se comenzó a exigir que estos no se dirigieran sólo a la condición de las mujeres, es decir, a las condiciones prácticas y concretas de las mujeres tales como salud, seguridad, no violencia, etc. (que varían de acuerdo al momento del ciclo de vida; infancia, pubertad, adolescencia, adultez y tercera edad), sino que se tomarán decisiones a fin de potenciar su posición de género, es decir, su acceso a niveles superiores de desarrollo como persona humana: acceso a la educación superior de calidad y garantías de acceso al trabajo remunerado de acuerdo a sus estudios en condiciones de igualdad con los hombres, a fin de controlar la tendencia de la feminización de aquellos trabajos remunerado que pierden reconocimiento y se quedan atrás en el valor monetario de sus salarios, como es el caso en Venezuela de la docencia universitaria. Garantías de poder desarrollarse y acceder a cargos políticos de representación electoral a través de elecciones democráticas con igual acceso al financiamiento y condiciones para las campañas electorales¹⁶. También se hace énfasis en los llamados *intereses estratégicos de género* centrados en la posición de la mujer, tales como disminuir la subordinación y lograr la distribución equitativa del poder en los diferentes espacios públicos y privados, para así alcanzar la igualdad en la diferencia, es decir, todos y todas somos como mujeres y como hombres igualmente diferentes. Y eso marca la igualdad, el respeto –que no tolerancia– a la diferencia, a fin de no convertirla en subordinación

¹⁶ Este derecho sigue limitado en la gran mayoría de los países en cualquier partido de cualquier tendencia ideológica.

de las mujeres al hombre, paradigma de lo humano en la visión patriarcal del mundo aún vigente.

Todo lo anterior implica reconocer los intereses de género y los privilegios que actúan a la hora de la asignación de los presupuestos a las políticas y programas. Los programas, tanto internacionales como nacionales, dirigidos a garantizar igualdad de oportunidades a las mujeres como vía para su desarrollo humano generalmente reciben menores presupuestos que los llamados *proyectos neutros*, o dirigidos a los que han tenido tradicionalmente garantizadas las vías para llegar a los cargos mejor remunerados; desde la familia —estudios para los varones antes que para niñas y consignas de que para ser una buena madre no hay que estudiar mucho—, lo cual estimula la deserción femenina al llegar a la adolescencia, hasta en los cargos alto nivel dentro del mundo empresarial o laboral en general. Es decir, *empoderar* a las mujeres en las comunidades, centros educativos y centros de trabajo podrá convertirse en un instrumento para el empoderamiento de las nuevas generaciones de mujeres y, así, el empoderamiento de la humanidad.

En septiembre 1995, año del cincuentenario de la fundación de la ONU, se lleva a cabo la IV Conferencia sobre la Mujer en Beijing, en la cual —nuevamente— se evalúan los resultados del último decenio y se produce un importante documento conocido como la “Plataforma de Beijing” (ONU, 1996), cuyo principal objetivo fue “promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad”¹⁷. Esto fue un gran logro de los años noventa: sin igualdad y con discriminación contra las mujeres, la humanidad en pleno no avanzará en el logro de su bienestar, particularmente en la alarmante pobreza que afecta a todos y mayormente a las mujeres¹⁸. Lamentablemente, no todo lo propuesto en esta Plataforma ha visto la luz del sol

¹⁷ Importante es que las/los representantes de los Estados presentes reconocieron que “la situación de la mujer ha avanzado en algunos aspectos importantes en el último decenio, aunque los progresos no han sido homogéneos, persisten las desigualdades entre mujeres y hombres y sigue habiendo obstáculos importantes, que entrañan graves consecuencias para el bienestar de todos los pueblos” (ONU, 1996).

¹⁸ En cuanto al tema del desarrollo, afirmaron explícitamente que: “1) la erradicación de la pobreza basada en el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la justicia social, exige la participación de la mujer en el desarrollo económico y social e igualdad de oportunidades, y la participación plena y en pie de igualdad de mujeres y hombres en calidad de agentes y de beneficiarios de un desarrollo sostenible centrado en la persona; 2) es indispensable diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas, entre ellos políticas y programas de desarrollo efectivos, eficaces y sinérgicos, que tengan en cuenta el género, y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer” (ONU, 1996).

hasta hoy. Más aún, las mujeres siguen siendo las más pobres entre los pobres, y las políticas de desarrollo siguen siendo inequitativas y discriminatorias en la mayoría de los países¹⁹. La realidad venezolana del siglo XXI confirma este planteamiento.

Por último, y a pesar de lo dicho hasta aquí, no mucho se ha logrado en la vía del desarrollo y la participación de las mujeres en su proceso y beneficios. Un ejemplo: aun cuando la violencia en general, y la violencia de género en particular, han sido consideradas un problema fundamental del desarrollo en las últimas décadas, su atención es aún deficiente. Pero no podemos dejar de reconocer que los años noventa del siglo XX fueron fundamentales para la visibilización de las mujeres en el campo del desarrollo con perspectiva de género y su evolución ha continuado con mayor o menor éxito.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

Antes de ingresar al siglo XXI haremos una breve revisión de un actor fundamental en la temática de género en el desarrollo: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Para las mujeres de los países latinoamericanos, este órgano de la ONU, que en 1998 cumplió cincuenta años, ha jugado un importante papel²⁰. En la conferencia inicial se aprobó el primer Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América, y desde entonces ha continuado el adelanto de la temática, orientándose a los Estados de la región para avanzar en la incorporación, primero de las mujeres, y luego del enfoque de género en los planes y programas del desarrollo. En el documento antes mencionado se afirma que “la condición de la mujer no [puede] desvincularse del proceso

¹⁹ Esto a pesar de que los Estados se comprometieron a: “Garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados, como medio de promover el adelanto de las mujeres y las niñas y la potenciación de su papel, incluso mediante el aumento de su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos para lo que se recurrirá a, entre otras cosas, la cooperación internacional” (ONU, 1996).

²⁰ La primera Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe se realizó en la capital de Cuba del 13 al 17 junio de 1977. Fue convocada por la Secretaría de la Cepal, según lo acordado en el decimoséptimo período de sesiones de la Comisión, dos años después de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (México, 1975) y en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (v. Cepal, 2004).

de desarrollo”, de acuerdo a la discusión de entonces. Asimismo, se enfatiza la cultura patriarcal como razón de la discriminación de las mujeres en nuestro continente y se afirma que resolver el problema económico sería un adelanto, pero no resolvería su discriminación por su condición de mujeres, si no se enfrenta la problemática patriarcal de fondo²¹.

Después de cuarenta años en este proceso, la Cepal produce una síntesis de los acuerdos y los avances sobre el tema para “la puesta en marcha de la Agenda Regional de Género para América Latina y el Caribe en su integralidad con el horizonte temporal 2030” (Cepal, 2017). La “Estrategia de Montevideo” es una “hoja de ruta” que resume la búsqueda de la igualdad de género en América Latina y el Caribe y señala el camino a seguir para aproximarnos al desarrollo sostenible en el año 2030.

La Agenda Regional parte de una revisión crítica y objetiva de la problemática de la igualdad de género en el continente, a la luz de los modestos avances alcanzados en algunos países y retrocesos en otros, evidenciados en la evaluación de los quince años de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente “los obstáculos en los procesos de institucionalización de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en la estructura de los Estados”. Esto llevó a insistir en el papel fundamental del Estado y el gobierno que lo representa para “garantizar los derechos humanos de las mujeres como eje transversal de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo”.

Otro elemento fundamental es el reconocimiento de que sólo con la incorporación de las organizaciones de mujeres, las feministas, académicas y otras formas organizativas de mujeres y hombres comprometidos con la igualdad y los derechos humanos para todas y todos, podrán ser viables las metas del desarrollo sostenible 2030 en la mayoría de los países del continente. Es imprescindible reconocer la igualdad en las diferencias, sean cuales sean las razones, pues sólo en el reconocimiento y respeto de las diferencias se puede alcanzar la igualdad plena.

Un eje central en la Agenda Regional es la acción decidida y coherente tanto de los Estados parte y sus instituciones gubernamentales, como de las organizaciones de la sociedad civil, en el desmontaje del discurso patriarcal que

²¹ “La Cepal ha acompañado la evolución de la agenda de género desde sus orígenes [...] Tanto es así que un órgano subsidiario de la Comisión, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se ha constituido en el principal foro intergubernamental regional de las políticas de género” (Cepal, 2004).

excluye a las mujeres de sus derechos humanos al considerarlas dependientes y subordinadas a los hombres. Los derechos de identidad y reconocimiento de las personas LGBTI ocupan un lugar importante en esta discusión. “Dicho resurgimiento constituye una alerta para que los Gobiernos tomen acciones para evitar la regresividad respecto de la garantía de los derechos de todas las personas y la autonomía de las mujeres”.

Otro elemento que niega la plena participación de las mujeres en el desarrollo lo constituye la visión patriarcal del cuidado como exclusivo de las mujeres independientemente de su edad, lo cual constituye una carga limitante del acceso a la educación, trabajo y salarios dignos para las mujeres. La exclusión masculina de estas tareas de cuidado ha sido un factor determinante en la discriminación femenina. Esto ha sido reconocido por todas las personas que luchan por la igualdad de mujeres y hombres, lo cual significa que hasta que los hombres no entren al espacio privado doméstico en corresponsabilidad con las mujeres no será posible disminuir la múltiple carga de las mujeres que accedimos al espacio y la responsabilidad pública hace muchos años, producto de las luchas del movimiento de mujeres. No se trata sólo de asumir algunas tareas de cuidado dentro del hogar sino de ser *corresponsables* en las tareas de construcción y desarrollo de las familias y la satisfacción de sus necesidades; convertirse en constructores de ciudadanas/os capaces de participar en el desarrollo de su país. Esto permitirá a los hombres rescatar los componentes afectivos de su humanidad, de los cuales han sido despojados mediante los procesos patriarcales de socialización que designan las *relaciones afectivas, patrimonio femenino, y la violencia, patrimonio masculino*. Ambos elementos son limitantes fundamentales de la igualdad y la no discriminación de hombres y mujeres.

Durante sus largos años de trabajo en la temática de género en el desarrollo, la Cepal ha mantenido una clara posición sobre el papel excluyente y letal que las violencias de género contra las mujeres han jugado, y siguen jugando, en los países de América Latina y el Caribe. Las diferentes formas de expresión de la violencia, particularmente de las violencias de género, llevan un significado patriarcal que las ha mantenido excluidas durante siglos de la visión delictiva, siendo sólo ahora cuando se comienza a hablar de feminicidio, levantando el manto de impunidad de los asesinatos de las mujeres por sus exparejas o parejas actuales. Lo privado del hogar y la dependencia de la mujer del hombre han constituido una coartada de poder difícil de romper para que las mujeres puedan ser consideradas sujetos humanos en igualdad de derechos con los hombres, tanto en la esfera pública como en la vida privada. Romperla implica la entrada

de los hombres al hogar como parte de su corresponsabilidad familiar. Niñas/os, jóvenes de ambos sexos y adultas/os son todos y todas sujetos con derecho a vivir una vida con autonomía en su escogencia de lo que consideran digno de ser vivido. La Cepal ha sido una de las más activas impulsoras de la Declaración de Belem do Pará, o Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, aprobada en junio de 1994 por la OEA, por considerarla un paso importante en la lucha para empoderar a las mujeres, y por su autonomía como personas y ciudadanas.

Género y desarrollo en el siglo XXI

A partir del año 2000 se genera el “enfoque del desarrollo humano”, aupado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y dentro de este se da importancia a la transversalización del enfoque de género. Carmen de la Cruz (2007) señala que “[El] GDH²² analiza las relaciones de género dentro del marco del paradigma del desarrollo humano y subraya tanto el impacto diferencial de las políticas sobre mujeres y varones, como el efecto negativo de la desigualdad de género en el desarrollo humano”. Este proceso de incorporación de la perspectiva de género continúa hasta hoy bajo la égida de la ONU, realizando toda una serie de conferencias y propuestas sobre la situación de la mujer y la visión de género en el desarrollo, la última de ellas en el 2015, donde se evaluaron los logros de los Objetivos del Milenio.

El enfoque de las capacidades: Amartya Sen y Martha Nussbaum

Amartya Sen

El enfoque del desarrollo humano se origina en el *enfoque de las capacidades* que Amartya Sen venía desarrollando desde finales de los noventa. Es un enfoque plural en el cual *la libertad es el fin del desarrollo*. Para Sen, las personas son el centro de preocupación moral del desarrollo, y la libertad es a su vez fin y medio del mismo (Sen, 2000b). Este enfoque afirma de manera explícita

²² Enfoque de género y desarrollo humano del PNUD.

que las limitaciones a las libertades sustantivas no son sólo por la pobreza, sino también por la desigualdad de género, lo cual impacta severamente sobre la libertad y la igualdad. Para que hombres y mujeres puedan alcanzar sus metas, lo que quieren ser y hacer, requieren superar las restricciones a las libertades individuales. El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar sus miembros (Hernández y Escala, 2011). Reconoce la diversidad humana; las personas son seres responsables con objetivos, valores y metas propias. Las decisiones y acciones tienen consecuencias que deben tomarse en cuenta en forma amplia. Es un enfoque ético.

Según Sen, la *capacidad* es la libertad de una persona o grupo para la promoción o logro de funcionamientos valiosos (Alkire, 2005, cit. por Hernández y Escala, 2001: 42). Son las “libertades sustantivas que una persona posee y disfruta para conducir el tipo de vida que ella tiene razones para valorar” (Sen, 2000b). Es decir, la persona es agencia y posee valores, los cuales son parte importante de la persona vista como *agente*, como un ser que actúa en consecución de los fines que valora, que provoca cambios en la configuración de su propia vida, con otros y para otros. Los derechos civiles y políticos son libertades básicas, más allá de lo legal. La agencia humana está vinculada al ejercicio democrático –participación, debate público y deliberación– para expandir las libertades sustantivas y la participación política. Además, es fundamental para el desarrollo de mejores condiciones de la propia vida. Esto va más allá del bienestar, pero lo incluye²³.

Lo dicho es básico, porque la pobreza limita las libertades. Las personas aprenden a no desear lo que no pueden tener. Esto es evidente en las aspiraciones de las mujeres, lo cual lleva a comprender como la inequidad de género sobrevive y florece; la inequidad entre hombres y mujeres es patente, aunque no se observe directamente. La cooperación no siempre es posible entre los miembros de una familia a fin de lograr un desarrollo equitativo. De allí que los derechos no son compartidos y la violencia entra fácilmente a la vida familiar, partiendo de la visión patriarcal de que el tiempo invertido por la mujer en el hogar es su deber y no merece retribución. Por ello la capacidad de agencia de

²³ Sen afirma que: “Es posible que estos diferentes aspectos (la capacidad de obtener ingresos de las mujeres, el papel económico que desempeñan fuera de la familia, su nivel de lectura y de educación, los derechos de propiedad, etc.) parezcan bastante diversos y dispares. Pero lo que tienen todos ellos en común es que contribuyen positivamente a reforzar la voz y la agencia de las mujeres a través de su independencia y del aumento de su poder” (Sen, 2000b: 236).

la mujer es fundamental para alcanzar el desarrollo. Como señala Sen “Entre las vidas que salvan las mujeres al reforzarse su agencia se encuentra, ciertamente, la suya” (Sen, 2000b: 238).

La libertad de pensamiento y la autonomía económica han llegado a ser privilegio masculino, y casi imposible de ser asumido por las mujeres como un derecho común para todas, si no es a través de la acción política. Un ejemplo es la consideración de la maternidad como un deber, como un destino para todas las mujeres, especialmente en su edad más productiva. La visión de que la maternidad es también una elección, independientemente de que el cuerpo de la mujer esté en condiciones biológicas de ejercerla, no ha logrado permear las ideas religiosas y culturales que hacen de la mujer el objeto, y no un sujeto, en la reproducción humana. No se puede alcanzar el bienestar cuando alguien es forzado a llevar una vida particular que no ha sido escogida libremente. Por lo tanto, elegir es algo esencial en cualquier sociedad y para cada ser humano, mujer u hombre. Esa capacidad de escogencia debe ser desarrollada a través de la educación, sea cual sea el contexto donde las personas se desenvuelven, pues difícilmente, como señala Sen, se puede desear vivir algo si se desconoce su existencia. Al contrario, nos convierte en *pacientes*, es decir personas incapaces de decidir la vida que quieren y valoran vivir, y actuar en consecuencia. Evidentemente, necesitamos agentes –mujeres y hombres– del desarrollo en libertad. Así, desarrollar la capacidad de agencia en las mujeres es una vía hacia la libertad y el desarrollo.

La vida es considerada un conjunto de funcionamientos esenciales para el ser y la existencia de la persona. Estos indican lo que las personas son o hacen, y están directamente relacionados con las condiciones de vida actuales de las personas. Algunos son muy elementales, como los relacionados con el mantenimiento de la vida misma, y otros pueden ser más complejos, pero son funcionamientos necesarios para desenvolver la vida humana en libertad a través de su existencia sin que esta se vea reducida por carencias básicas. Por lo tanto, las personas valoran simultáneamente durante su vida una amplia gama de funcionamientos.

El enfoque del desarrollo humano asume que el género afecta la capacidad de conocer y escoger de las personas de manera diferencial, de acuerdo a las oportunidades de desarrollar sus capacidades en libertad. Algunas mujeres que han pasado la mayor parte de su vida encerradas en sus casas cuidando de las tareas del hogar, al final de sus vidas consideran que han sido privilegiadas por haber tenido quien se ocupara de suministrar todos los insumos necesarios, para

que ellas pudieran cumplir sus tareas y alcanzar el crecimiento de sus familias. Este papel de proveedor es normalmente asumido por un miembro del género masculino, generalmente padre, esposo o hijo. Las diferencias de género pueden incidir en la capacidad de convertir bienes primarios, ocasionando diferencias en los resultados, aun partiendo de un reparto igualitario de esos bienes entre hombres y mujeres dentro de un grupo familiar. El bienestar de los miembros de una familia dependerá del uso dado a los recursos para promover *intereses y objetivos* de cada uno de sus miembros tales como la libertad en el uso de ingresos de madre y padre. Este es un caso emblemático, pues en muchas culturas es común considerar que las mujeres generan ingresos que van a suplir demandas del grupo familiar en más del doble de lo que se dispone de los ingresos masculinos para el mismo fin.

Para Sen los fenómenos sociales, las privaciones económicas en general y las hambrunas en particular, están impregnadas de la diferencia de género. La mayor educación de las mujeres es un indicador fundamental en la reducción de las tasas de fecundidad femenina y de mortalidad infantil, porque las mujeres desarrollan papeles con mayor autonomía y no sólo confinados al espacio doméstico.

Uno de los elementos señalado por Sen que convierte a una persona en pasiva es la violencia y –agrego– en todas sus formas de expresión. En el caso del género, la violencia intrafamiliar contra la mujer la convierte en *paciente* y la desposee de sus libertades y capacidades de agente y funcionamiento autónomo. Esto se expande a todas las personas que integran el grupo familiar, ya que la violencia intrafamiliar es una escuela de dominación y des-empoderamiento de víctimas directas, como la mujer agredida, o indirectas como hijas/os que se socializan bajo esa atmósfera. Además, podemos suponer que en una sociedad anómica la desviación puede terminar siendo una respuesta adaptativa para muchas personas, y el mal es también una escogencia posible. Este fenómeno marcha en sentido opuesto al empoderamiento femenino, al desarrollo, la igualdad en las diferencias y la justicia social. Es decir, con violencia no hay libertad, y tampoco se construye ciudadanía.

El trabajador sometido que nace en condiciones de semiesclavitud, la niña subyugada sometida por una sociedad represiva, el indefenso campesino sin tierra que carece de medios significativos para percibir una renta, sufren todos ellos carencias, no sólo desde el punto de vista del bienestar, sino también desde el punto de vista de la capacidad para llevar una vida responsable, algo que sólo puede hacerse disfrutando de ciertas libertades básicas. La responsabilidad *exige*

libertad (Sen, 200b: 340). Y en este sentido, la institucionalidad es esencial para enfrentar los desafíos al desarrollo humano, lo cual significa que el Estado y el gobierno respectivo son básicos para que el desarrollo humano con igualdad y sin discriminación sea un programa permanente en un país determinado. Ellos deben ser el garante de la integración en este *proyecto país* de los sectores privados y las organizaciones autónomas de la sociedad civil. En cuanto a la agencia femenina, las instituciones son fundamentales puesto que el trabajo de desarrollar políticas de igualdad de oportunidades, que son necesarias para poder llevar a un nivel aceptable de libertad a mujeres jóvenes y adultas, requiere de un cambio de concepción profundo en las instituciones del Estado y no sólo un cambio discursivo. Así lo exige el desarrollo de la agencia de las mujeres y de la responsabilidad con justicia social.

Un ejemplo es el de las altas tasas de fertilidad de nuestros países, siendo Venezuela un caso paradigmático. Desarrollar la planificación familiar consentida, para mujeres y hombres, debe partir de una educación sexual en la escuela que oriente a la maternidad y la paternidad como una escogencia posible en determinado momento de la vida, y no sólo como una responsabilidad femenina o un destino inevitable. La preparación tecnológica para el trabajo remunerado y microcréditos a mujeres jóvenes, con o sin hijos y con o sin pareja, permitirá a las más jóvenes lograr mayor libertad reproductiva y contribuirá, en general, al ascenso social de la mujer. En palabras de Sen, estamos obligados a resistir la imposición de identidades y esto es básico para que las mujeres se incorporen socialmente como un sujeto autónomo económico, política y socialmente, junto a los hombres²⁴.

Martha Nussbaum

Martha Nussbaum trabajó con Amartya Sen y posteriormente continuó su avance sobre el tema género y desarrollo partiendo del enfoque de las capacidades. Según Nussbaum, el enfoque de las capacidades puede definirse como una aproximación particular a la evaluación de la *calidad de vida* y a la teorización

²⁴ Sen afirma: “El enorme alcance de la agencia de las mujeres es una de las cuestiones más descuidadas en los estudios del desarrollo, algo que debe subsanarse sin pérdida de tiempo. A lo mejor nada sea tan importante hoy en la economía política del desarrollo como que se reconozca como es debido la participación y el liderazgo en el terreno político, económico y social de las mujeres. Se trata de un elemento muy importante del ‘desarrollo como libertad’” (Sen, 2000b: 249).

sobre la *justicia social básica*. Sostiene que cuando se comparan sociedades y se evalúan conforme a su dignidad o su justicia básicas la pregunta clave es: ¿qué es capaz de hacer y de ser cada persona? Dicho de otro modo, el enfoque concibe a *cada persona como un fin en sí misma* y no se pregunta solamente por el bienestar total o medio, sino también por las oportunidades disponibles para cada ser humano dentro de cada sociedad²⁵.

Su encuadre está centrado en *la elección* o en *la libertad*, pues afirma que el bien crucial que las sociedades deberían promover para sus pueblos es un conjunto de oportunidades (o libertades sustanciales) que las personas pueden luego llevar o no llevar a la práctica: ellas eligen. Nussbaum define su enfoque como una teoría de los derechos políticos fundamentales, y de allí desprende una lista concreta de las “capacidades centrales” para todos los seres humanos. Su teoría de la justicia está basada en las capacidades, pero se abstiene de ofrecer una evaluación de conjunto de la calidad de vida en una sociedad ni siquiera con fines comparativos, pues afirma que el papel del *liberalismo político* en su teoría la obliga a renunciar a proponer un concepto global de valor. Para ella, las mujeres son ciudadanas a las cuales hay que estimular a construir una identidad en la cual se vean a sí mismas como tales, como personas sujetos de derechos y con respeto a su dignidad humana y a su autonomía. Construir un “nosotras” en positivo y no en competencia, es decir una identidad individual, social y colectiva con una valoración positiva: empoderadas²⁶. Esta constituye una diferencia con relación a Sen, cuya preocupación principal era reconocer en la capacidad el espacio de comparación más pertinente en materia de evaluación de la calidad de vida entre sociedades, cambiando así la dirección del debate sobre el desarrollo. Sen no propone un concepto definido de la justicia

²⁵ “Yo uso normalmente el plural ‘capacidades’ para enfatizar que los elementos más importantes de la calidad de vida de las personas son plurales y cualitativamente distintos: la salud, la integridad física, la educación y otros aspectos de las vidas individuales no pueden ser reducidos a una métrica sin distorsionarse. También Sen hace especial hincapié en esa idea de pluralidad e irreductibilidad, que constituye un elemento clave del enfoque (...) El enfoque de las capacidades puede definirse provisionalmente como una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y a la teorización sobre la justicia social básica” (Nussbaum, 2012: 38).

²⁶ “Una vez que ellas son empoderadas para convertirse en una fuerza política organizada, seguramente serán unos potentes agentes de cambio que no podrán simplemente ser ignoradas por la sociedad o el Estado (...) La lucha por las capacidades humanas no es sólo una construcción teórica. Para las mujeres alrededor del mundo, y para cualquiera que se preocupe sobre el bienestar de las mujeres, es una forma de vida” (Nussbaum, 2012: 42).

básica, aunque se trata de una teoría normativa, y se interesa claramente por las cuestiones de justicia (centrándose, por ejemplo, en los casos de fallas de capacidades que son producto de la discriminación racial o de género).

Para Nussbaum la capacidad es una cara de la moneda, la otra es el *funcionamiento*. Un funcionamiento es la realización activa de una o más capacidades: las capacidades básicas o internas y las capacidades combinadas que implican “la suma de las capacidades internas y las condiciones sociales/políticas/económicas en las que puede elegirse realmente el funcionamiento de aquellas. No es posible conceptualmente imaginar una sociedad que produzca capacidades combinadas sin que antes produzca capacidades internas” (Nussbaum, 2012: 42).

Esta perspectiva se aparta de toda una tradición en economía que mide el valor real de un conjunto de opciones en función del mejor uso que se pueda hacer de ellas. Las opciones son aquí libertades, y la libertad tiene un valor intrínseco. Así, esta visión ha tomado un punto de partida específico sobre cuáles funciones de los seres humanos son más valiosas para el cuidado y la atención en la planificación pública, alrededor del mundo. Además, ha asumido un claro punto de partida en la igualdad de género, afirmando que el nivel de funcionamiento desigual de las mujeres del mundo es una mala situación que debe ser cambiada. Elabora una lista de capacidades como una concepción mínima del bien, es decir, ellas no determinan totalmente la escogencia de una forma de vida, simplemente regulan los parámetros de lo que puede ser escogido. Juegan, sin embargo, el rol que tradicionalmente juegan en la teoría política liberal una concepción de lo justo o el derecho.

Veamos de manera resumida, las *capacidades humanas funcionales básicas* desde la perspectiva de Nussbaum, las cuales deben ser garantizadas a todos y todas las personas en el mundo²⁷:

1. Ser capaz de vivir hasta el final de la vida humana de normal extensión, no muriendo prematuramente, o antes de que su vida sea reducida a una vida no valiosa de ser vivida.
2. Ser capaz de tener buena salud; adecuadamente nutrido; tener vivienda adecuada; teniendo oportunidades de satisfacción sexual y de escogencia en materia de reproducción humana.

²⁷ Traducción propia y casi textual del original –Nussbaum, 2012–.

3. Ser capaz de evitar dolor innecesario y no beneficioso, tanto como sea posible, y de tener experiencias placenteras.
4. Ser capaz de usar los sentidos; de imaginar, pensar, y razonar –y de hacer estas cosas de manera informada y cultivada por una educación adecuada, incluyendo, pero de ninguna manera limitada a alfabetización y entrenamiento básico en matemáticas y ciencias–. Ser capaz de usar la imaginación y pensar en conexión con la experiencia y producir materiales de riqueza espiritual y eventos de nuestra propia escogencia; religiosos, literarios, musicales, etc. La protección de esta capacidad requiere no sólo la provisión de educación, sino también garantías legales de libertad de expresión respecto tanto del discurso político y el artístico, como de la práctica religiosa.
5. Ser capaz de tener vínculos con cosas y personas fuera de nosotros mismos; amar a aquellos que nos aman y cuidan y lamentar su ausencia; en general, amar, afligirse, experimentar añoranza y gratitud. Apoyar esta capacidad significa apoyar las formas de asociación humana que pueden mostrar ser cruciales en su desarrollo.
6. Ser capaz de construir una concepción del bien y participar en reflexiones críticas acerca de planificar nuestra propia vida. Esto incluye, hoy, ser capaz de buscar empleo fuera del hogar y participar en la vida política.
7. Ser capaz de vivir para y con otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, participar en formas variadas de interacción social; ser capaz de imaginar la situación de otros y de tener compasión por esa situación; tener la capacidad tanto para la justicia como para la libertad. Proteger esta capacidad significa, de nuevo, proteger las instituciones que construyen tales formas de afiliación y, además, proteger la libertad de reunión y expresión política.
8. Ser capaz de vivir con preocupación por y en relación con los animales, las plantas y toda la naturaleza del mundo.
9. Ser capaz de reír, jugar, disfrutar actividades recreativas.
10. Ser capaz de vivir su propia vida y no la de nadie más. Esto significa tener ciertas garantías de no interferencia con ciertas escogencias que son especialmente personales y definitivas del yo mismo, tales como escogencias en relación con el matrimonio, crianza de los hijos, escogencia sexual, de palabra y empleo.

11. Ser capaz de vivir nuestra propia vida en nuestro propio entorno y contexto²⁸. Esto significa garantías de libertad de asociación y de buscar lo que no está garantizado y apropiarse; también cierta clase de garantía de la integridad personal, aunque esta puede ser limitada en varias formas por las demandas de igualdad social y siempre está abierta a negociación con la interpretación de la capacidad de los otros, ya que la propiedad personal a diferencia de la libertad personal, es un instrumento funcional antes que un fin en sí mismo.
12. Una vida a la cual le falte cualquiera de esas capacidades, no importa cuál de ellas sea, estará lejos de ser una buena vida humana. Así, podría ser razonable tomar estas cosas como un foco de preocupación para evaluar la calidad de vida en un país y preguntarse acerca del rol de la política pública en satisfacer las necesidades humanas.

Esta lista de capacidades y funcionamientos nos lleva a entender que el problema del desarrollo hoy en día no es sólo económico o de pobreza, sino que se ha profundizado en conceptos de género y calidad de vida, de derechos humanos y empoderamiento de las mujeres, y de acceso igualitario a sus derechos y deberes sociales y políticos en las políticas públicas, bajo el patrocinio de los entes públicos y con la participación por derecho de las organizaciones de la sociedad civil. Esta implica sus organizaciones, y particularmente las que se incorporan el enfoque de género y calidad de vida de las mujeres, en igualdad de derechos y participación. Como bien dijimos antes citando a Sen, ellas deben ser potenciadas para garantizarse sus derechos y mantener su vigencia. Y esto tiene necesariamente un componente político.

A partir del enfoque de las capacidades de Amartya Sen y de su posterior desarrollo en cuanto a género, capacidades y funcionamientos, se han generado desde la perspectiva del desarrollo humano dos índices para evaluar la situación de igualdad de género: el *índice de desarrollo de género* (IDG) y el *índice de potenciación de género* (IPG). Es importante, sin embargo, recordar que en el enfoque de las libertades, capacidades y funcionamientos de Sen y Nussbaum queda claro que es imposible llevar a una métrica perfecta categorías amplias y de significados variables culturalmente. Es decir, ambos índices son una aproximación de acuerdo a las capacidades más valoradas, y están sometidos a

²⁸ Constituye un desarrollo que complementa el punto anterior, pero que resalta elementos diferentes.

las definiciones que se hagan de cuáles son las capacidades y funcionamientos prioritarios para garantizar la igualdad y no discriminación. Esto es importante con cualquiera índice sobre las diferencias que constituyen a los seres humanos, mujeres y hombres: varían históricamente.

El índice de desarrollo de género se define a partir de las mismas categorías que componen el índice de desarrollo humano, sólo que en función de medir separados a los hombres y mujeres: esperanza de vida de mujeres y esperanza de vida de los hombres; tasas de alfabetización de mujeres y de hombres separadas, y estimación de ingresos para mujeres y hombres con fines de comparación²⁹.

El otro, el índice de potenciación de género, pretende establecer una medida que permita comparar la situación de la desigualdad de género en tres categorías que se consideran básicas para evaluar los logros de la igualdad y no discriminación de género en los países. Estas categorías son la *participación económica*, medida en función del porcentaje de mujeres y hombres en puestos superiores en la economía, la *participación política* y el poder de *toma de decisiones* de acuerdo al porcentaje de mujeres y hombres en cargos de toma de decisión política a nivel municipal, regional y nacional. La participación en el poder de controlar los recursos económicos es medida por el bienestar material estimado independiente para hombres y para mujeres. El índice se calcula utilizando cifras sobre las mujeres que forman parte del parlamento (asambleas legislativas), mujeres en puestos ejecutivos y administrativos de alto nivel en el país, mujeres profesionales y técnicos y el monto de ingreso per cápita por género. Sin embargo, como señala Ángel Hernández, este índice ha sido cuestionado por las feministas por dejar afuera elementos fundamentales en diferentes culturas³⁰.

Lo anterior nos lleva a entender que el desarrollo, sea cual sea el apellido que le demos, es mucho más que un proceso económico o social, tiene profundas implicaciones culturales y políticas. El solo sentido de lo femenino, lo masculino, lo sexualmente aceptado o moralmente cuestionado, los derechos humanos

²⁹ “A mayores disparidades de género en un país, más bajo es el índice de desarrollo de género comparado con el índice de desarrollo humano. Evidencia que no existe un tratamiento igualitario para hombres y mujeres de parte de las sociedades” (Hernández y Escala, 2011: 129).

³⁰ “El IPG ha sido cuestionado por diversas feministas, considerando que en algunas sociedades los indicadores mencionados no son necesariamente un reflejo de avances en la equidad de género (...) han sugerido ampliar el concepto tomando en cuenta aspectos como el acceso a la propiedad, la herencia, el crédito, la participación local. Igualmente, la participación en ONG, en los movimientos sociales y en las organizaciones de mujeres” (Hernández y Escala, 2011: 129-130).

de mujeres y hombres, niñas y niños y de las personas de la tercera edad exige una redefinición en las políticas públicas del Estado. Debe necesariamente ir más allá de una respuesta gubernamental a fin de garantizar cambios estables y profundos en beneficio de la sociedad y de sus integrantes. Y esto debe ser hecho con libertad de escogencia y acceso a las condiciones de poder optar por una vida digna de ser vivida y no de sobrevivencia.

Venezuela hoy. ¿Género y desarrollo?

En el apartado anterior afirmamos la importancia del Estado y las instituciones gubernamentales en el desarrollo y permanencia de las políticas públicas dirigidas a promover la igualdad de género como uno de los principios básicos del desarrollo nacional. Lo retomamos porque la situación de Venezuela hoy es una clara demostración de esta afirmación, pero no por su funcionamiento, sino por lo contrario. Podemos preguntarnos: ¿existe un modelo de desarrollo en la Venezuela del siglo XXI? Si la respuesta es positiva, ¿incluye la visión de género? Veamos algunos ejemplos de la cotidianidad venezolana para luego fijar posición.

Las académicas feministas y todas las lecturas que han explicado la perspectiva de género en el desarrollo enfatizan la necesidad de gestar cambios profundos en los principios patriarcales excluyentes que han dominado y dominan hoy el discurso político y los programas y las políticas públicas. En nuestro país, por un acto de magia discursiva se pretende hacer ver que el pensamiento político dominante es feminista y que, por ello, ya nuestras políticas públicas están en función de la igualdad de género y la no discriminación en el desarrollo social, económico y político. Esto está en contradicción con la práctica gubernamental. Lo observamos cuando el 24 de marzo del año 2000 el Consejo Nacional Electoral ordenó la desaplicación del artículo 44 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que obligaba a los partidos políticos a presentar en sus listas un 30% de mujeres candidatas a cargos electorales. A través de la Dra. Sonia Sgambatti las mujeres apelaron el argumento de la sentencia de fecha 19 de mayo de 2000 de la Sala Electoral del Tribunal Supremo³¹. Aun así se eliminó la norma, y desde entonces sólo se aplica algún

³¹ La sentencia estableció que las nominaciones candidaturales dependen única y exclusivamente del número de militantes varones o hembras, que son los términos que se usan cuando se habla de sexo y

“control” sobre el número de candidat@s de acuerdo al interés del gobierno en cada elección, sean locales o regionales. A discreción, y nunca más se ha logrado un porcentaje de candidatas representativo de la militancia partidista femenina en *ningún* partido de *ninguna* orientación política en el país. Sólo el retiro de la oposición de las elecciones legislativas del año 2005 permitió que más mujeres oficialistas entraran a la Asamblea Nacional sin estar en posiciones salidoras en las listas de candidat@s.

Igualmente, en el 2003 el fiscal de la Nación, Isaías Rodríguez, logró que se eliminara de la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia la aplicación de medidas cautelares de detención hasta por 72 horas al agresor de una mujer, aun en casos de flagrancia. Esta medida en la Ley era fundamental a fin de proteger a las mujeres que denunciaban violencia intrafamiliar de parte de su conyugue o pareja³². Aun así el régimen, en voz de su máximo líder, se proclamó feminista y defensor de las mujeres el 16 de setiembre del 2010 al celebrar el onceavo aniversario del Instituto Nacional de la Mujer, creado el 25 de octubre 1999, antes de que Hugo Chávez fuese electo presidente de Venezuela: “Soy feminista. Lucho y lucharé sin tregua para que la mujer venezolana ocupe el espacio que tiene que ocupar, en el corazón, en el alma de la Patria nueva de la Revolución socialista” (AVN, 2017). Un discurso que es recordado por las mujeres del partido de gobierno al ser declarado el 25 de octubre “Día del Socialismo Feminista” (*Noticia al Día.com*, 2017).

Para hablar de género en el desarrollo, o de feminismo en el modelo político de cualquier país, una realidad se impone: *el modelo político*. En la revisión que hemos realizado, el elemento dominante ha sido que *todos los enfoques sobre esta temática hacen énfasis en el sujeto de derechos, actor/a fundamental de los cambios y no receptor pasivo de los mismos*. El enfoque de género propone la potenciación de la autonomía de las mujeres y de su condición de sujeto a fin de generar medidas de acción positiva que les permita acceder a los espacios, garantías y

no de género. Automáticamente, a mayor número de hombres militantes, mayor número de candidatos, independientemente de sus capacidades y condiciones éticas y morales (Huggins, 2005b: 436).

³² El derecho a la vida de los demás integrantes del grupo familiar, y especialmente de la mujer, es considerado secundario ante el derecho a la libertad del hombre agresor –la fraternidad masculina–, que se convierte, en el interés del Fiscal General de la República, en la víctima cuyos derechos deben ser prioritarios a los de la víctima original del caso. Nuevamente un funcionario de alta jerarquía olvida que la Constitución de 1999 en su art. 21 obliga a los poderes públicos a “adoptar medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables, para que la igualdad ante la Ley sea real y efectiva” (Huggins, 2005b: 438).

condiciones para la equidad en la búsqueda de la igualdad; el empoderamiento económico, siempre a partir de un desmontaje de las pautas tradicionales patriarcales que mantienen la desigualdad entre mujeres y hombres, sometiendo a las primeras al poder masculino ya sea por la vía de la sumisión y objetivación de la mujer a la voluntad del hombre, o a través de la violencia de género, tan milenaria como el patriarcado. Es decir, más allá de una afirmación discursiva, la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas debe ser una constante en todas las esferas económicas, sociales, políticas y culturales, con la participación de las mujeres y hombres de la sociedad civil organizada. *Y, esto no existe en nuestro país.*

Un modelo político con perspectiva de género –igualdad en la diferencia y no discriminación– debe partir del respeto a la condición de ciudadanía de mujeres y hombres; la condición de sujetos de derechos intrínsecos a su condición humana, y el respeto a la participación y opinión política activa de ambos en la sociedad. Además, el Estado es responsable de garantizar los modos y medios necesarios para que tod@s tengan acceso a los derechos garantizados en la Constitución y los demás convenios y normas internacionales convertidas en leyes en el país. *Venezuela es hoy un país en donde las palabras derechos, libertad, autonomía, justicia, entre otras, han perdido su sentido democrático.* Y aquí está el punto conflictivo inicial. No puede haber libertad, derechos, autonomía económica y de pensamiento político si no existe una concepción democrática de la ciudadanía. Como señalaba Hanna Arendt, *el derecho a tener derechos* es el primer derecho democrático y de justicia social, porque implica reconocernos como personas con identidad de sujetos parte de un colectivo humano determinado en un territorio específico. Pero, por primera vez en nuestra historia republicana, nos hemos convertido en un país que genera una diáspora humana que emigra en búsqueda de condiciones de vida digna ante las múltiples formas de inseguridad, escasez y represión que marcan la cotidianidad venezolana. Una diáspora de más de dos millones de personas, la mayoría jóvenes mujeres y hombres que buscan afuera poder ser actores de su propia vida con dignidad y garantía de derechos. Esto ha generado una situación de ruptura de las familias venezolanas, quedando solos en el país los adultos y adultas mayores de clase media y de sectores populares, mientras sus hijos y nietos emigran, disminuyendo así la calidad de vida de quienes, extrañándoles, se quedan en el país.

Muchas formas de violencia se han entronizado y están detrás de la diáspora y de la dificultad de sobrevivencia cotidiana en Venezuela. Una que evidencia

la tendencia totalitaria del modelo político actual es *la mentira como discurso político*, utilizada de manera tal que por excesiva repetición termina siendo la verdad oficial, como la susodicha “guerra económica” de los empresarios y “el imperio” contra Venezuela, cuando en realidad las expropiaciones y el centralismo excesivo de la economía por el Estado y sus controles financieros son la verdadera guerra económica contra el pueblo venezolano. Así hombres y mujeres sobrevivimos en el país lejos de cualquiera perspectiva de desarrollo. Un discurso que violenta por excluir del derecho a la ciudadanía a todas aquellas personas que mantengan una posición política o ideológica diferente, eliminando las formas democráticas de confrontación política y haciendo del diálogo político solo un espacio de amigos y enemigos: o estás conmigo o estás contra mí. Esto ha generado en Venezuela una vida en permanente inseguridad, intranquilidad y desaliento generalizado ante la no solución –sino el agravamiento– de los problemas cotidianos.

Este clima de violencia ha permeado nuestra vida diaria dejando a much@s fuera del reconocimiento mutuo como miembros de la comunidad venezolana, “como individuos protegidos por las autoridades político-legales y que deben ser tratadas como personas habilitadas para disfrutar de derechos” (Benhabib, 2004: 5). Esta es una de las causas de la no existencia de cifras oficiales en ningún campo de la vida nacional, ya que la ruptura entre el discurso igualitarista y la cotidianidad de los derechos humanos en el país es absoluta y no puede permitirse su público reconocimiento.

Veamos algunos datos que nos permiten aproximarnos a la situación-país a fin de tratar de conseguir una respuesta aproximada a nuestra pregunta de si existe en Venezuela un modelo de desarrollo género-sensitivo o un proceso involutivo en el desarrollo del país. De acuerdo a los cálculos de población a partir del censo del año 2011, último realizado en Venezuela, “de las 6.998.706 mujeres que declararon tener hijos, 2.762.792 madres dijeron ser o fueron reconocidas como jefas de hogar (...) de estas madres cabeza de hogar, más de la mitad, 52,8 % tienen tres o más hijos” (*Informe 21.com*, 2013)³³. La discriminación entre hombres y mujeres de todos los grupos de edad es un problema fundamental que limita a las venezolanas el disfrute de sus derechos más básicos: se observa menor acceso al mercado de trabajo fuera del sector

³³ Consultado el 20-09-2016. Agrego que esto significa que en Venezuela hay 1.458.754 madres jefas de hogar con tres o más hijos.

servicio y del informal, donde se concentran, con los ingresos más bajos, mayores riesgos de inseguridad personal y sin seguridad social. Esto es así a pesar de su alta participación en la educación universitaria y su profesionalización. La segregación laboral, particularmente por ser madres o por estar en edad de tenerlos, incide directamente en su ingreso económico y en su capacidad de inversión para mejorar su calidad de vida y la de su familia, en un país en donde una gran proporción de hogares –más del 40%– depende de las mujeres jefas de hogar.

En la actualidad –*Venezuela del siglo XXI*– se ha agravado la crisis social, económica y política que ha sumido al país en una situación de disminución constante de los niveles de producción y permanente cierre de fuentes de trabajo industrial y comercial. Esto ha llevado a una profunda inseguridad laboral, asumiendo precariamente la administración pública la oferta de trabajo aumentando el número de trabajadores en la burocracia estatal, dependientes para todo del gobierno, con una limitada productividad y bajos ingresos. En Venezuela podemos hablar hoy de una crisis hiperinflacionaria que ha destrozado la capacidad de compra del salario, mientras los aumentos sucesivos del salario mínimo decretados por el gobierno lo que han ocasionado es un permanente y sostenido aumento de la inflación y escasez³⁴.

Para el 2011, fecha del último Censo Nacional de Población en Venezuela, encontramos que la población económicamente activa (PEA) femenina –mujeres aptas y dispuestas a trabajar– era equiparable a la masculina. Pero las mujeres efectivamente ocupadas eran casi la mitad de los hombres (46,45% vs 73,59%), aun cuando no todas las inactivas se consideraban desempleadas (sólo 537.661 o 10,62%) (Fernández, 2011). Si nos detenemos un momento en lo que el Instituto Nacional de Estadística (INE) define como PEA inactiva, encontraremos el porqué de la sobrerrepresentación femenina³⁵. La identidad laboral femenina es débil, pero la definición es sesgada a lo definido como “deber” de la mujer.

³⁴ La canasta básica familiar se ubicó en Bs 3.901.076,04 en septiembre de 2017. De acuerdo con el informe del Centro de Documentación y Análisis Social de la Federación Venezolana de Maestros (Cendas), “aumentó Bs 962.798,85 (7.1 salarios mínimos) con respecto a agosto de 2017 (...) En cuanto a la escasez, catorce productos (24,1% de los 58 productos que contiene la canasta) se encuentran desaparecidos de los anaqueles” (*El Nacional.com*, 2017d).

³⁵ *Población económicamente inactiva*: Personas de 15 años y más, estudiantes, rentistas, *amas de casa*, incapacitados para trabajar, *pensionados*, *jubilados* y *ayudantes o auxiliares* que trabajan menos de 15 horas a la semana. Estas personas deben, además, cumplir con la condición de no haber hecho gestiones para conseguir empleo durante la semana anterior a la realización de la entrevista.

PEA	% Ocupadas/os		% Inactivas/os %		Desempleadas/os %			
H	10.455.615	50,32	4.856.761	46,45	5.061.193	48,41	537.661	10,62
V	10.323.253	49,68	7.556.030	73,59	2.191.253	21,23	575.970	26,28
T	20.778.868	100	12.412.791	59,74	1.113.631	69,64	7.252.446	36,90

Por otro lado, la crisis de producción y trabajo ha agravado la escasez de alimentos y medicinas, incrementando permanentemente las cifras de morbi-mortalidad de venezolan@s de todas las edades, en hospitales contaminados, sin insumos y con un éxodo de personal. Si la salud de los/las integrantes del grupo familiar es una responsabilidad culturalmente circunscrita a las mujeres, su deterioro significa una sobrecarga para ellas, particularmente en el caso de niñ@s y personas de la tercera edad.

La desnutrición se ha convertido en una de las principales causas de enfermedad y muerte. La doctora Maritza Landaeta aseguró que, de acuerdo con la Encuesta Condiciones de Vida (Encovi) del 2016, las desigualdades en la alimentación se están incrementando: “50% de la población es vulnerable porque come dos veces al día o menos” (*El Nacional.com*, 2017a)³⁶. Esta situación se ha agravado por la escasez de alimentos de primera necesidad a precios accesibles a la población de menores ingresos, y ya sabemos que en épocas de pobreza las mujeres son las más pobres entre los pobres. Una violación de dos derechos fundamentales: el derecho a la alimentación y a la salud, lo cual se constituye en la violación del derecho a la vida. ¿Podemos afirmar que esta realidad responde a un modelo de desarrollo?

En cuanto al derecho a la salud, la situación de la mortalidad infantil por la contaminación de los hospitales pediátricos del país y la escasez de medicamentos oportunos se suma a la desnutrición³⁷. El Hospital de Niños J.M. de los Ríos de Caracas, referencia nacional, ha estado durante los años 2016-2017 en una crisis constante que ha causado la muerte evitable de niños y niñas. La organización de la sociedad civil “Prepara Familia”, que asiste a este centro de

³⁶ “La especialista aseveró que durante el estudio los encuestados aseguraron que 93% no tenían ingresos suficientes para comprar los alimentos. ‘La inseguridad alimentaria en Venezuela está presente en 9 de cada 10 hogares’, añadió durante un foro convocado por la Asamblea Nacional (...) ‘Se triplicó la desnutrición infantil grave’” (*El Nacional.com*, 2017a).

³⁷ “Los niños reclusos en la emergencia pediátrica del Hospital José María Casal R, de Acarigua, Araure, permanecen desde este martes 10 de octubre en los pasillos y áreas de circulación contiguas, debido a que un colapso en la red de cloacas y la falta de aire acondicionado contaminó la estancia” (Grupo Digital Informativo Info Venezuela, 2017).

salud y familiares de niñas y niños hospitalizados, ante esta situación creó un fondo para apoyar a los padres de sectores populares de Caracas y del interior del país³⁸. Esto nos habla de una dramática situación, pues muchas familias de estos menores son de escasos recursos y estos casos se han multiplicado en lo que va del año. “En un centro de referencia como el Hospital J. M. de los Ríos, en 2015, hubo 34 casos de desnutrición grave en niños y adolescentes. En 2016 la cifra aumentó a 110. En el primer semestre de 2017, respecto al mismo período del año anterior, hubo un incremento de aproximadamente 8 casos” (Fermín, 2017).

Pero el problema de salud no es sólo de la primera y segunda infancia. La crisis es global. El informe anual de Provea para el año 2016 explica claramente la emergencia humanitaria que enfrentamos en cuanto al derecho a la salud y, por ende, a la vida³⁹. Esta situación se ha agravado durante el año en curso, y son las madres y las jóvenes embarazadas víctimas frecuentes de esta crisis. En Venezuela, durante los últimos años la mortalidad materna ha aumentado de manera alarmante, y somos el país con el mayor número anual de adolescentes embarazadas en el subcontinente. Sin embargo, los métodos anticonceptivos y los medios mecánicos de protección de enfermedades de contagio sexual (entre ellas el VIH) no están accesibles a la población y, cuando pueden obtenerse, los costos son impagables para la mayoría de las mujeres en edad reproductiva⁴⁰.

Pero no sólo ha aumentado la mortalidad, sino que ha disminuido notablemente la calidad de la atención en los centros públicos. “El doctor Julio Castro

³⁸ “El proyecto estará especialmente enfocado en costear gastos funerarios de los niños que hayan fallecido en el centro de salud. La iniciativa se dio a conocer luego de que se confirmara la muerte de un niño y un adolescente en el área de nefrología por complicaciones”. “La ONG logró, con ayuda de donantes externos, costear los gastos funerarios de un paciente que falleció este lunes por complicaciones, por lo que el dinero del fondo irá dirigido a casos similares”. (*El Nacional.com*, 2017c).

³⁹ “2016 fue otro año en el que se hicieron más profundos los graves retrocesos del derecho a la salud en Venezuela, pasando a configurar una situación de emergencia humanitaria debido a los impactos de las severas deficiencias del sistema de salud en un ascenso exponencial de muertes sanitariamente evitables, enfermedades sin posibilidad de ser tratadas, epidemias en continua propagación y daños irreparables de las condiciones físicas y mentales de las personas afectadas, como consecuencia de la sistemática y prolongada desestructuración de las instituciones y de la infraestructura pública de salud, documentado ampliamente en los informes de Provea durante los últimos años” (Informe Provea 2016, www.derechos.org/ve/informes-anales).

⁴⁰ “Como efecto de esta crisis, la Razón de Mortalidad Materna aumentó de un promedio de 70 muertes por 100.000 Nacidos Vivos (NV) durante años anteriores, a 130,7 muertes por 100.000 NV entre el año 2014 y junio de 2016, de acuerdo con estadísticas no divulgadas del MPPS. De la misma forma, la tasa de mortalidad de menores de 1 año creció de 14,8 a 18,6 muertes por 10.000 NV en el mismo período, recién nacidos en su mayoría” (Informe Provea 2016, www.derechos.org/ve/informes-anales).

aseguró que en Venezuela el déficit de medicamentos básicos como las vacunas, antibióticos, ansiolíticos, antivirales supera el 98%⁴¹. Lo anterior nos habla de la calidad de la atención que recibe la población y que el gobierno se niega a reconocer como crisis humanitaria, violando así los derechos humanos más elementales de venezolanas y venezolanos: alimentación, salud y vida.

Lo que de manera resumida hemos planteado de la situación del derecho a la salud nos permite cuestionar seriamente si en Venezuela existe realmente un modelo de desarrollo que además incluya la perspectiva de género y que orienta las políticas públicas. Por el contrario, nos lleva a pensar que en el país no existe un modelo de desarrollo ante la involución en los indicadores de salud, alimentación y mortalidad de niños y niñas recién nacidos por desnutrición o carencias de calidad hospitalaria, y de la mortalidad materna, repito, en el país de mayor número de embarazos adolescentes en América Latina. Para el 26 de septiembre del 2016, fecha en que se conmemora el Día Mundial de Prevención del Embarazo no Planificado en Adolescentes, “Jorge González Caro, representante de UNFP en Venezuela, actualizó las cifras en declaración a medios nacionales. Aseguró que 101 nacimientos por cada mil mujeres son de jóvenes entre 15 y 10 años (...) El promedio en Latinoamérica es 76 casos por cada mil parturientas”⁴².

Las que más mueren son las adolescentes, y eso que estas cifras seguramente no incluyen un dato clandestino, que es la mortalidad por abortos provocados en Venezuela en mujeres en edad reproductiva, incluyendo a esta población de jóvenes púberes y adolescentes que engrosan las cifras. Las muertes por abortos clandestinos son evidencia de la violación de los derechos humanos de las mujeres en un país cuyos dignatarios se dicen feministas.

Mientras no exista una ruptura con los valores tradicionales patriarcales que despojan a las mujeres del derecho al ejercicio libre y responsable de su sexualidad, seguiremos viviendo en un país donde todas somos consideradas un objeto de la reproducción social. Las mujeres muy jóvenes no tienen educación sexual para saber disfrutar su goce sexual sin embarazarse y entender que

⁴¹ “Y el 63% de los hospitales públicos no tiene agua potable, 51% no tiene camas para operaciones, 64% no tiene fórmulas lácteas para los bebés, y 71% de los hospitales se encuentran cerrados por falta de materiales” (Vinogradoff, 2017).

⁴² “La asociación civil Planificación Familiar asegura que en Venezuela, por cada 100 partos, 25 son de mujeres menores de 15 años de edad, según reseña el diario El Nacional (...) La UNFP señala además que el 66 % de los casos de mortalidad materna corresponde a madres adolescentes” (*Runrum.es*, 2016a).

su cuerpo es de ellas y su disfrute les pertenece. El goce sexual no tiene que implicar reproducción humana; así como los hombres se sienten dueños de su cuerpo, las mujeres también tenemos el derecho de decidir sobre nuestro cuerpo y el ejercicio de nuestra sexualidad. Por ello, el problema no es sólo la planificación familiar o la anticoncepción; el problema es aceptar que la mujer es un sujeto autónomo, dueña de su cuerpo y de su sexualidad. Así, el acceso a los medios anticonceptivos es una garantía de: 1) el ejercicio libre y responsable de la sexualidad y 2) la autodeterminación de nuestro cuerpo.

Usar los métodos de barrera en las relaciones sexuales además implica el cuidado de la salud sexual, evitando la transmisión de enfermedades por esta vía, cuando no podemos confiar en la salud sexual de nuestra pareja. Así, acceder a los métodos anticonceptivos de barrera y de otros tipos debe ser una opción garantizada por el Estado para que las personas –mujeres y hombres– tengan acceso al ejercicio de su derecho a una vida sexual responsable y sana. La familia, entonces, no se planifica cuando se usa un método para evitar el embarazo, sino cuando se deja de utilizarlo a fin de disfrutar de la *maternidad escogida* como opción. Esta sería una visión de género que incorpora en la decisión de tener hijos y formar familia tanto a la mujer como al hombre en relación de pareja, sea cual sea su escogencia sexual. Por lo dicho, estamos de acuerdo con Marcela Lagarde, quien afirma que una propuesta de interrupción del embarazo y aborto voluntario debe estar precedida por la voluntad política “de quienes decidimos acabar con la sentencia masiva de aborto clandestino a las mujeres y con nuestra complicidad en esta forma de feminicidio invisible” (Lagarde, 1996: 6).

Esta es la razón de la clandestinidad, la negación del derecho al ejercicio pleno y responsable de la sexualidad femenina, lo cual exige cada vez más a los Estados, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil organizada quitar esta decisión de manos de los curas, religiosos de todo tipo, laicos, de médicos y juristas en general, y colocarla en manos de quienes deben tomar estas decisiones: las mujeres. El Estado, además de la educación sexual y del acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, debe garantizar que tod@s podamos acceder al ejercicio de la sexualidad con conocimiento de la misma, con visión de género y con planes y proyectos de vida que no tienen que pasar por la maternidad y, mucho menos, por la maternidad precoz⁴³. Esta es la farsa,

⁴³ “He aquí otra contradicción en el orden procreacionista: ni la sociedad ni los *otros* se harán cargo de los hijos que asignan y conculcan a cada mujer. La mujer tiene prohibida la interrupción del embarazo y

la interrupción voluntaria del embarazo está negada, pero nadie garantiza a la mujer las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo de su embarazo en seguridad, y las condiciones económicas y emocionales básicas para garantizar la crianza y vida digna al niño que nace producto de ese embarazo. Eso es su problema y, si tiene suerte, podrá contar con la ayuda del padre de la criatura o de su familia de origen. Esta farsa jamás puede ser considerada una visión de género en el desarrollo de ningún país.

Quiero referirme a otro problema grave en Venezuela que evidencia que no hay en nuestro país un modelo de desarrollo que dé prioridad a los seres humanos y al desarrollo de sus capacidades y funcionamientos, como dirían Sen y Nussbaum: la inseguridad, otra forma de negación del derecho a la vida a todos. Y no sólo la vida material, sino una vida digna de ser vivida. Veremos dos ejemplos que mantienen a las mujeres, y en general a la familia venezolana, en un proceso de deterioro cualitativo de su calidad de vida: el feminicidio y la muerte violenta por armas de fuego de los jóvenes venezolanos.

En Venezuela tenemos la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁴⁴, de lenta aplicación en el tiempo y limitada en su impacto, que aún carece de reglamento para su operatividad; todo lo cual lleva a la negación del acceso efectivo a la justicia para las mujeres víctimas de violencia. Según Amnistía Internacional, teniendo como referencia estadísticas oficiales, sólo el 1% de las más de 70.000 denuncias por violencia contra la mujer recibidas en 2014 llegaron a juicio, mientras que se estima que el 96% de los casos procesados no acabaron en condena⁴⁵. En el 2014, la Ley fue modificada para incorporar dos tipos adicionales de violencia contra la mujer: el femicidio⁴⁶ y la inducción o ayuda al suicidio, con lo cual se llegó a un total de 21 tipos de violencia identificadas en la Ley.

Femicidios en Venezuela

A la luz del análisis de los datos del *Anuario de mortalidad* del Ministerio del Poder Popular para la Salud, en la mortalidad por causas externas del año

en ello intervienen todos, pero tiene la obligación de la maternidad y debe enfrentarla en soledad social" (Lagarde, 1996: 4).

⁴⁴ *Gaceta Oficial* 38668 del 23 de abril de 2007.

⁴⁵ Véase www.amnesty.org/es/countries/americas/venezuela/report-venezuela/.

⁴⁶ Femicidio o feminicidio.

2012 hallamos 2.392 casos de mujeres. Lo primero que salta a la vista es que la mayoría de casos de muertes de mujeres (excluyendo accidentes de tránsito) cae en la categoría *intención no determinada*, es decir, no se sabe qué pasó. Un porcentaje pudo ser intencional, pero no lo sabemos; los médicos de los centros de emergencia o de salud en general y los forenses tampoco lo saben. De acuerdo con el incremento de la violencia en Venezuela, suponemos que este dato también debe haber aumentado.

Si continuamos viendo esta data con perspectiva de género, podemos suponer que muchos feminicidios están encubiertos en esta información, lo cual significa que los pocos que se conocen según la información de prensa pueden ser la punta del iceberg, y muchos otros quedan en la ignorancia. Al carecer de cifras oficiales –lo cual sucede en varios países del continente– recurrimos a la prensa diaria (fuente secundaria), la cual trae información sobre casos que se van totalizando⁴⁷. Un artículo de *notilogía.com* señalaba que “Al menos 133 mujeres en el área metropolitana de Caracas han sido víctimas de femicidio en lo que va de año”. Citando el “Informe Alternativo al Tercer Informe Periódico de la República Bolivariana de Venezuela al Comité del Pidesc”, afirmaba que “Venezuela se encuentra entre los 15 países con más femicidios en el mundo: La tasa de femicidios en Venezuela es poco más de 5,5 por cada 100.000 mujeres, es decir 145 femicidios en una población de 14,5 millones de mujeres” (*notilogía.com*, 2015).

Si bien no podemos sostener la afirmación anterior, si hemos revisado los casos de muertes de mujeres de acuerdo a información procedente (por vías no regulares) de la policía de investigación científica del país (CICPC). Los resultados más relevantes reflejan la falta de capacitación de los funcionarios que registran la información en los expedientes policiales. Utilizan una jerga policial que casi nada informa sobre hechos. Para el primer semestre del año 2015 se habían procesado 290 muertes de mujeres en todo el país, siendo el Distrito Capital el que presenta más casos (13.26%); le siguen Aragua y Miranda (11,60% respectivamente), Zulia con 8.29% y Carabobo con 3,87%. El resto se dispersa en los otros estados. Es impactante que, de los 290 casos, 113 son mujeres entre 15 y 29 años de edad, el 39% de las asesinadas, sin embargo, no se sabe quién las asesinó ni cuáles son los móviles que llevan a estas muertes

⁴⁷ Esta es la fuente de información principal en muchos países latinoamericanos sobre el feminicidio. En Venezuela es importante el trabajo que realizan las profesoras Ofelia Álvarez y Beatriz Rodríguez de la UCV y del Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres.

de mujeres. Detrás de todos los móviles se puede esconder el feminicidio, sin dejar afuera los OTROS móviles⁴⁸. Suponemos que la ideología dominante de género, que considera a la mujer propiedad de los hombres después de haber tenido una relación estable o no de pareja, confiriéndole la exclusividad “de uso” de la misma y permitiéndole ejercer un control sobre ella, está en la poca importancia que se da a la investigación de estos casos. Es como cuando afirman que “seguro ella se fue con él y eso terminó mal”. Es decir, ella es culpable⁴⁹.

Para Lagarde, el feminicidio: “no se trata sólo de la descripción de crímenes que cometen homicidas contra niñas y mujeres, sino de la construcción social de estos crímenes de odio, culminación de la violencia de género contra las mujeres, así como de la impunidad que los configura”⁵⁰. De más está decir que, siendo la impunidad el mayor éxito que ha alcanzado el Ministerio Público y todo el sistema de justicia venezolano en cuanto a los delitos de homicidios (96% no se resuelven), no puede extrañarnos que en el caso de los feminicidios, altamente cargados de ideología de género y solidaridad masculina, las cifras puedan acercarse aún más al 100%⁵¹. Por ser considerado un delito contra los derechos humanos, quien fuere sancionado por el delito de femicidio no tendrá derecho a gozar de los beneficios procesales de la ley ni a la aplicación de medidas alternativas de cumplimiento de la pena (Huggins, 2016: 8).

La situación de inseguridad reinante en el país se refleja también en otras formas de violencia de género contra la mujer. El 13 de enero del

⁴⁸ Es oportuno señalar aquí que no necesariamente todo asesinato de mujer es femicidio o feminicidio. Por ejemplo, el móvil *línea de fuego* es la coloquial bala perdida, que es causa más común de muerte de niños, niñas y de mujeres que de hombres. Es decir, la intencionalidad no aparece como causa directa de la muerte, aunque los que disparan al aire saben que las balas llegarán a algún lugar. Por ello es necesario saber quién ha sido el agresor que asesinó a la mujer para catalogarlo de feminicidio o femicidio.

⁴⁹ Esto se evidencia claramente en el expediente del caso Linda Loaiza vs Luis Carrera Almoína.

⁵⁰ Y agrega: «Analizado así, el feminicidio es un crimen de Estado ya que éste no es capaz de garantizar la vida y seguridad de las mujeres en general, quienes vivimos diversas formas y grados de violencia cotidiana a lo largo de la vida» (Lagarde, 2006).

⁵¹ La Ley de Reforma de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del 2014 utiliza de manera indistinta ambos términos, y define el femicidio en el art. 57: “El que intencionalmente cause la muerte de una mujer motivado por odio o desprecio a la condición de mujer, incurre en el delito de femicidio, que será sancionado con penas de veinte a veinticinco años de prisión. Se considera odio o desprecio a la condición de mujer cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias: La víctima presente signos de violencia sexual. 2. La víctima presente lesiones o mutilaciones degradantes o infamantes previas o posteriores a su muerte. 3. El cadáver de la víctima haya sido expuesto o exhibido en lugar público. 4. El autor se haya aprovechado de las condiciones de riesgo o vulnerabilidad física o psicológica en que se encontraba la mujer. 5. Se demuestre que hubo algún antecedente de violencia contra la mujer en cualquiera de las formas establecidas en esta Ley, denunciada o no por la víctima”, *Gaceta Oficial* 40.548 del 25 de noviembre de 2014.

2017 el Instituto Metropolitano de la Mujer reportaba que “9.898 féminas residenciadas en Caracas fueron atendidas en 2016 víctimas de la violencia de género” y agregaba que “los municipios con mayor número de casos son Libertador y Sucre. Ese año fue más violento que 2015, aunque la información no especifica la cifra del año pasado” (*lapatilla.com*, 2017). Todos los diarios del país reportan muertes de mujeres, y no se sabe nunca si ha habido justicia. Por ejemplo, para junio de 2017 la Organización de la Sociedad Civil Convite reportó en su informe anual la mortalidad por homicidios de los adultos mayores: “De las 276 víctimas de homicidios, 208 fueron hombres, 66 fueron mujeres y 2 no fueron identificadas” (*El Nacional.com*, 2017b). El 25 de octubre encontramos la siguiente información: “309 mujeres han sido asesinadas en Venezuela en lo que va de 2017, según registros de prensa regional y nacional”⁵². Lo único oficial que podemos citar proviene del *Informe Anual de Gestión* del Ministerio Público, el cual reportó: “Durante 2016, se registraron 122 femicidios consumados y 57 frustrados. Adicionalmente, la Institución presentó 108 acusaciones, 26 casos están en fase de juicio y 50 personas fueron condenadas” (MP, 2017: 55).

La eficiencia del Ministerio Público, considerando que de 122 casos conocidos sólo 26 (21%) llegaron a la fase de juicio, puede ser seriamente cuestionada. Y este es un indicador muy serio de la impunidad, una de las causas fundamentales de la tasa de feminicidios y homicidios que se registra en el país. En el caso de los crímenes contra las mujeres, la impunidad es constante porque las personas no creen que habrá justicia por estos delitos, aunque honestamente tampoco hay justicia para los hombres asesinados por otros hombres. Ya Caracas está considerada una de las ciudades más peligrosas del continente, y para las mujeres –de cualquiera edad– es mucho más peligrosa que en ninguna otra época en Venezuela.

Homicidios por armas de fuego

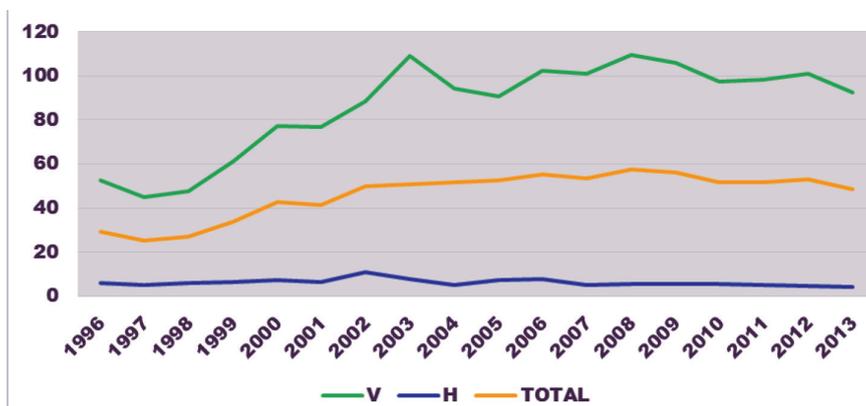
Para concluir este trabajo queremos dejar evidencia de la inseguridad ciudadana como muestra del retroceso en el desarrollo económico, social, cultural y político de nuestro país. Veamos de manera resumida otras muertes que afectan

⁵² @cotejinfo 25 de octubre 2017.

a las mujeres como víctimas indirectas o secundarias y que han sumido al país en un duelo permanente: los homicidios por armas de fuego.

En este campo tampoco hay cifras oficiales del Ministerio para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, sólo disponemos de las cifras del Ministerio de Salud, hasta 2013, en cuanto a las muertes por causas externas, específicamente por armas de fuego, sea cual sea la intención del hecho identificada por los médicos forenses.

Mortalidad x armas de fuego x sexo
(Tasas por 100.000 hbts.)



Fuente: Ministerio del Poder Popular para la Salud, *Anuario de mortalidad 1996-2013*.

El cuadro anterior habla por sí solo. Vemos claramente como a partir del año 2000 la situación de la mortalidad por homicidios con armas de fuego comienza una escalada que no baja más hasta hoy. Los peores años fueron 2003 y 2008, pero los otros años han sido igual de preocupantes; en un país cuya atmósfera política y económica es altamente violenta y manejada con un discurso cargado de violencia simbólica, la tendencia de llevar al acto esta violencia es muy alta cuando no hay otros proyectos de vida viables para la población juvenil. El desmoronamiento del entorno cultural valorativo favorece la opción de la violencia como proyecto para alcanzar metas económicas y sociales. Esta es nuestra realidad: los jóvenes varones matan y mueren por la violencia. Las jóvenes se embarazan, y cada día vemos que engrosan también las cifras de mortalidad violenta y de

participación delictiva. Esto es otra evidencia de la inexistencia de un modelo de desarrollo que oriente las políticas públicas y metas sociales en Venezuela⁵³.

Entre los años 1996 y 2013, el 94,54% de los asesinados por armas de fuego fueron varones, es decir, la violencia se convierte en el agente vital y mortal de los varones; las mujeres sólo cuentan para el 5,46%. Estos son los feminicidios por armas de fuego por lo general, pero recordemos que también entran aquí las muertas por balas perdidas, que son frecuentes entre las mujeres y las niñas. Esas muertes no pueden considerarse feminicidios, porque la bala no fue dirigida hacia una víctima concreta y menos una mujer.

Dijimos antes que son los jóvenes varones quienes matan y quienes mueren. Veamos el dato por grupos de edad y sexo. En todos los grupos de edad mueren más varones que hembras por estos homicidios, desde menores de 5 años hasta 75 y más. Esto habla de una violencia armada fuera del control de las instituciones del Estado responsables de garantizar la seguridad y la vida de las y los ciudadanos de este país. Entre 15 y 34 años de edad, el 95% de los muertos por armas de fuego son varones, y entre 35 y 44 años el 93,6%. Como podemos ver, la expresión que hemos usado en otros trabajos se mantiene vigente: ellos mueren y ellas lloran.

De acuerdo con el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), una ONG nacional con reconocimiento internacional, para el año 2015 “La tasa de homicidios de Venezuela alcanzó la cifra histórica de 90 por cada 100 mil habitantes. Una de cada cinco personas que mueren asesinadas en América es un venezolano”⁵⁴. No hay razón alguna para suponer que en 2017 los números podrían disminuir, con la profundización de la crisis económica, social, política y cultural durante el año en Venezuela. Tanto así que no sólo podemos decir que no hay un modelo de desarrollo, sino que hay un régimen que año tras año profundiza la desestructuración de la institucionalidad del país, el desmontaje del marco valorativo democrático y de derechos, dejando en su lugar un *todo*

⁵³ Hablamos sólo de la violencia homicida por armas de fuego, lo cual no significa que no existan otras violencias tan graves como la violencia institucional del Estado en las áreas de salud, trabajo, y la corrupción de funcionarios, las cuales afectan directamente el derecho a la vida en nuestro país, como brevemente señalamos antes.

⁵⁴ OVV, Informe 2015, 18 de febrero de 2016. Esta misma ONG reportó que: “Este año 2016 ha sido particularmente violento y criminal”. “[El informe anual del OVV] revela que este año estiman una tasa de 91,8 muertes violentas por cada cien mil habitantes y un total de 28.479 fallecidos (...) Esta tasa de homicidios, explica el OVV, mantiene a Venezuela como el 2do país más violento del mundo, solo superado por El Salvador, que tiene una tasa de 103 homicidios por cada 100 mil habitantes” (v. *Runrun.es*, 2016b).

vale sin límites ni contención y donde *la vida no vale nada*, de acuerdo a la información que hemos presentado en este trabajo.

Dijimos que la familia venezolana está constituida en un 40% con mujeres cabezas de hogar. Podemos inferir que, si bien los hogares venezolanos en promedio están constituidos por cinco personas, estas deben ser en mayoría mujeres, particularmente en edad productiva. Así, tendríamos entre 1996 y 2013 un total de 859.928 personas víctimas secundarias por estas muertes, de las cuales aproximadamente 644.946 (75%) podrían ser mujeres de cualquiera edad. Pero no importa cuántas personas de cada sexo sean las sobrevivientes, lo que sí es cierto es que Venezuela es un país en duelo, pues cada muerto afecta a una familia inmediata, una familia extendida de aproximadamente diez personas; además afecta a sus compañeros/as de estudio y/o trabajo, amigas/os y a las personas de su comunidad inmediata. Imposible calcular cuántos millones de venezolanas y venezolanos han llorado, y aún lloran, a un muerto de la violencia, básicamente madres, abuelas, primas, parejas o esposas, amigas, hijas sin ayuda de las instituciones gubernamentales para superar esta situación traumática.

Retomo ahora la pregunta inicial de esta reflexión sobre Venezuela: ¿existe un modelo de desarrollo en Venezuela siglo XXI? Y de ser positiva la respuesta, ¿incluye visión de género? Mi respuesta tiene que ser categóricamente negativa después de lo dicho. Hemos seleccionado ejemplos claros de la calidad de vida de las mujeres y los hombres en este país. No sólo no existe un modelo de desarrollo y menos con enfoque de género, sino que se ha ampliado la brecha de género. En Venezuela existe un modelo de destrucción de la institucionalidad y el Estado de derecho democrático, dirigido a construir un llamado Estado socialista sobre las ruinas de la democracia. Si es sobre sus ruinas, obviamente no puede haber modelo de desarrollo, pues este término significa: “Dicho de una comunidad humana: progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural”⁵⁵. Es decir, construir y fortalecer las bases democráticas de respeto a los derechos humanos fundamentales, de cada una de las personas, ciudadana y ciudadano venezolanos/as o extranjeros/as residentes en el país, con el objetivo de garantizar la calidad de vida, una vida digna de ser vivida, como dice la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Para concluir, recordemos que el mayor logro de la democratización de la democracia a través de la historia ha sido la incorporación de las mujeres,

⁵⁵ Diccionario Real Academia Española <http://www.rae.es>.

producto de sus luchas, a la participación social, económica y política. Sabemos y hemos demostrado aquí que estos procesos no son automáticos y, después de que se logran, hay que seguir luchando para sostenerlos. Igualmente, los derechos se logran y se demuestran en la práctica, más allá de los discursos políticos. La lucha de las mujeres continúa para alcanzar realmente la ciudadanía en Venezuela, y en esta lucha tenemos que participar en condiciones de igualdad junto a los hombres que han entendido que, como dice Benedetti, “en la calle, codo a codo, somos mucho más que dos” (Benedetti, s/f). Mujeres y hombres debemos luchar por un desarrollo humano y sostenible con igualdad de género, porque “sin sujetos autónomos, responsables, reflexivos y críticos, el proyecto democrático carecería de sentido (...) Y, el feminismo desde este punto de vista, no es sino la radicalización del proyecto democrático en el sentido de que es un parámetro inobviable de su coherencia y, en esa misma medida, de su legitimidad” (Amoros, 1997: 25).

BIBLIOGRAFÍA

Amorós, Celia (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos.

_____ (1997). *Tiempo de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y postmodernidad*. Valencia: Cátedra.

AVN-Agencia Venezolana de Noticias (2017). “Día del Socialismo Feminista se celebrará en Venezuela el 25 de octubre de cada año”, 29-09-2017, www.leyresorte.gob.ve.

Benedetti, Mario (s/f). *Tè quiero*, www.poemas-del-alma.com.

Benhabib, Sheyla (2004). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.

Boserup, Ester (1970). *El papel de la mujer en el desarrollo económico*. México: FCE.

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1977). “Primera Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe”, www.cepal.org/es/notas/la-habana-1977-primera-conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe.

_____ (2004). *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe. 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer*. Santiago: Cepal-ONU.

_____ (2017). *Estrategia de Montevideo*. Santiago: Cepal-ONU.

Cofavic (2017). *Venezuela. Derechos de las mujeres: protección internacional y en el ámbito interno*, t. 3. Caracas: Editorial Franquet.

De la Cruz, Carmen (2007). *Género, derechos y desarrollo humano*. San Salvador: PNUD.

El Nacional.com (2017a). “93% de la gente no tiene ingresos suficientes para comprar alimentos”, 2-03-2017, www.elnacional.com.

_____ (2017b). “276 adultos mayores murieron por la delincuencia entre 2016 y 2017”, 8-06-2017, www.elnacional.com.

_____ (2017c). “Prepara Familia creó fondo de apoyo para familias del J.M. de Los Ríos”, 27-08-2017, www.elnacional.com.

_____ (2017d). “Canasta Básica Familiar aumentó a Bs 3.901.076,04 en septiembre”, 23-10-2017, www.elnacional.com.

Fasio, Alda (1995). *Cuando el género suena, cambios trae. Metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. Caracas: GAIA/AEM-ULA.

Fermín, María (2017). “Hasta cuatro niños fallecen por desnutrición en una semana”, *El Nacional.com*, 19-08-2017, www.elnacional.com.

Fernández, Yaneth (2011). “Mujeres enfrentan mayor discriminación laboral. Brecha salarial con los hombres persiste hasta en los países desarrollados”, *El Universal.com*, 4-12-2011, www.eluniversal.com.

García Prince, Evangelina (2010). *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal (Serie Mujer y Desarrollo 105).

Gil Fortoul, José (1940) [1890]. *Filosofía constitucional*. Caracas: Editorial Cecilio Acosta.

Grupo Digital Informativo InfoVzla (2017). “¡Dramático! Niños deben ser atendidos en pasillos por contaminación en hospital de Acarigua”, 12-10-2017, www.infovenezuela.com.

Guzmán, Virginia, et ál. (1991) *Género en el desarrollo: Una nueva lectura*. Lima: Flora Tristán.

Heller, Agnes (1988). *Los movimientos culturales como vehículo de cambio*. Caracas: Nueva Sociedad.

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

Huggins C., Magaly (2005a). *Género, políticas públicas y promoción de la calidad de vida*. Caracas: Ildis.

_____ (2005b) “Venezuela: veinte años de ciudadanía en femenino”. En *Venezuela visión plural. Una mirada desde el Cendes*. Caracas: BID/Cendes.

_____ (2013). “Las mujeres y su lucha por los derechos políticos en Venezuela. (Primera mitad del siglo XX)”. (Tesis doctoral). Caracas.

_____ (2016). “¿De qué muere la mujer venezolana hoy?”. Documento elaborado para Cepaz. Caracas.

Informe 21.com (2013). “40% de las madres en Venezuela son jefas de familia”, 12-05-2013, <https://informe21.com/actualidad/40-de-las-madres-en-venezuela-son-jefas-de-familia>.

Lagarde, Marcela (1996). “Dos hechos de la utopía feminista: la interrupción del embarazo y el aborto voluntario”. En *Nuevos aportes sobre aborto*. Buenos Aires: Comisión por el Derecho al Aborto (Cuadernilla 1).

_____ (2006). “Introducción”. En *Feminicidio: una perspectiva global*, D.E. Russel y R.A. Harmes (eds.). México: CEIICH.

lapatilla.com (2017). “Aumentaron a 9.898 las víctimas por violencia de género en 2016”, 1-13-2017, www.lapatilla.com.

Montaño, Sonia y Calderón, Coral (2010). *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Cepal-Caecid-Unifem.

MP-Ministerio Público (2017). *Informe Anual de Gestión 2016*. Caracas: MP.

Noticia al Día.com (2017). “ANC decretó Día del Socialismo Feminista”, <http://noticiaaldia.com/2017/10/25>.

notilogía.com (2015). “Venezuela entre los 15 países con más feminicidios del mundo”, 29-11-2015, www.notilogia.orv.

Nussbaum, Martha (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.

Nussbaum, Martha y Glover, Jonathan (eds.) (1995). *Women, Culture, and Development. A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon.

ONU (1975). *Report of the World Conference of the International Women's Year*. New York.

_____ (1996). “Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 al 15 de septiembre 1995”, A/CONF.177/20/Rev., www.un.org.

ONU Mujeres (s/f). “Conferencias mundiales sobre la mujer”, unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women.

Poggio, Sara y Schmuckler, Beatriz (comps.) (2003). *Género, sexualidad e identidad en América Latina*. México: Instituto Nacional de la Mujer/LASA.

Portocarrero, Patricia (ed.) (1990) *Mujer en el desarrollo. Balance y propuestas*. Lima: Flora Tristán.

- Provea (2017). “Informe Anual 2016”, www.provea.org.ve.
- Runrun.es (2016a). “Venezuela encabeza lista de embarazos adolescentes en Latinoamérica”, 26-09-2016, www.runrun.es.
- _____ (2016b). “OVV: Venezuela vuelve a ubicarse como el segundo país más violento del mundo con 28.479 muertes en 2016”, 28-12-2016, runrun.es/nacional/291821/ovv.
- Sen, Amartya (1995). *Gender Inequality and Theories of Justice*. En *Women, Culture, and Development. A Study of Human Capabilities*, Martha Nussbaum y Jonathan Glover (eds.), 259-273. Oxford: Clarendon.
- _____ (2000a). “El desarrollo como libertad”, *Gaceta Ecológica* 55: 14-20. México.
- _____ (2000b). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Serret, Estela (2006). *Discriminación de género. Las inconsistencias de la democracia*. México: Conapred (Col. Cuadernos de la Igualdad 6).
- Tomalín, Claire (1993). *Vida y muerte de Mary Wollstonecraft*. Barcelona: Montesinos.
- Valcarcel, Amelia (2008). *La política de las mujeres*. Valencia: Cátedra.
- Vinogradoff, Ludmila (2017). “Alrededor de 300.000 niños podrían morir por desnutrición en Venezuela, según Caritas”, *ABC Internacional*, 25-10-2017, <http://www.abc.es/internacional>.
- Young, Iris (1996). “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”. En *Perspectivas feministas en teoría política*, Carme Castells (ed.), 99-126. Barcelona: Paidós.

El reto ambiental en el desarrollo latinoamericano y venezolano

Antonio De Lisio*

INTRODUCCIÓN

Las consideraciones ambientales han venido escalando posiciones en el debate sobre el desarrollo en el mundo en las últimas cinco décadas. Primero con el *ecodesarrollo*, término acuñado en la Cumbre de la Tierra de Estocolmo en 1972, luego con el acuerdo alrededor de la propuesta de desarrollo sustentable, signada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, y con protocolos como el de Kioto (1997), convenios como París 2015 y la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de la ONU (Agenda 2030 ONU). Los distintos países de América Latina han sido protagonistas de estos encuentros y decisiones, sin embargo, hasta el presente no se han logrado resultados prácticos de relevancia. Tanto en la región en general, como en Venezuela de manera particular, siguen vigentes esquemas de desarrollo insostenibles, en buena medida basados en factores poco dinámicos como la explotación de los *commodities* y la generación de mano de obra barata. Se siguen manteniendo los protocolos de negocios basados en el *business as usual* (BAU), que nada tiene que ver con una visión alternativa del desarrollo.

* Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV). PhD en Ciencias, mención Acondicionamiento Ambiental (UCV). Máster en Ciencias del Ambiente (Paris VII). Geógrafo (UCV). Director del Centro de Estudios Integrales del Ambiente (Cenamb) de la UCV (1992-2009). Secretario General de la Asociación de Universidades Amazónicas (2000-2003). Presidente del Instituto Venezolano de Investigaciones Políticas y Sociales. Consultor en entes nacionales (Alcaldía Metropolitana, Min-Ambiente) e internacionales (Ildis, FES, UE, Unesco, OEA). Artículos y libros académicos en los temas de desarrollo sustentable, ambiente y desarrollo, cambio climático y ecología política.

En este documento se abordará la situación planteada, primero a escala latinoamericana y luego a nivel país, haciendo en cada caso un diagnóstico de los principales problemas de desarrollo, fundamentalmente asociados a modelos que se muestran estancados e inclusive, como en el caso venezolano, en declive. Posteriormente se consideran, en los dos ámbitos, las opciones para lograr el desarrollo alternativo en una fase civilizatoria como la actual, cuando el cambio climático global se está convirtiendo en un catalizador de la transformación social y ecológica que se requiere para superar el colapso que se pronostica de mantenerse la cultura de base fósil que se ha venido edificando en los últimos dos siglos.

Para el futuro alternativo se toma especialmente en consideración a la Agenda 2030 ONU. Los diecisiete objetivos de desarrollo sustentable (ODS) que en la misma se recogen pueden considerarse como orientaciones básicas para superar el insustentable modelo de desarrollo regional y nacional. De manera particular, para Venezuela se puntualizan desafíos cruciales como la descarbonización de la economía, el aprovechamiento del “bono demográfico”, la articulación de cadenas de valor, que son las premisas sobre las que se debe hilvanar la ruta de país pospetrolero.

EL CONTEXTO: LOS RETOS AMBIENTALES DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI

En la región se ha persistido en el mantenimiento del modelo primario exportador que ha generado graves problemas ecológicos y ha venido mostrando en las últimas décadas incapacidad para superar el rezago social regional, y que, a nuestro juicio, no ayuda al aprovechamiento del cambio climático como oportunidad para el desarrollo alternativo. A continuación se puntualizan estos asuntos.

Las deudas ecológicas y sociales del modelo de desarrollo latinoamericano y caribeño

En términos comerciales globales, la región de América Latina y el Caribe aparece como exportadora neta de agua, tierra y materiales, especialmente hacia la Unión Europea, EE.UU. y en menor proporción China, aunque se debe

resaltar que las exportaciones de la región hacia este último país se incrementaron veintidós veces en las últimas dos décadas. Esta situación está produciendo un balance negativo de tal magnitud que se puede hablar hoy de “la existencia de un ‘Prebisch ecológico’, donde existe un intercambio ecológicamente desigual, donde la degradación ambiental no es suplida por simplemente buenos precios de mercado” (Penge, 2015: 68). La región perdió casi cincuenta millones de hectáreas de bosques, lo que representa los niveles de deforestación más altos del mundo.

En América Latina las áreas de bosques se han visto reducidas por la expansión de la frontera agrícola, especialmente por las grandes extensiones de monocultivos que afianzan el modelo primario exportador extractivista; forma de explotación que crece a expensas de la expulsión de los pequeños agricultores y campesinos hacia las tierras más periféricas y menos productivas. La gran propiedad ganadera ha convertido los otrora bosques en pastizales para el ganado, debiéndose resaltar como correlato socioeconómico que la mayor parte del empleo en actividades de manejo y conservación de los bosques se registra en el sector no formal del medio rural latinoamericano.

El desplazamiento de las comunidades indígenas requiere mención aparte, ya que históricamente los territorios boscosos latinoamericanos han servido de asiento a las comunidades y a los pueblos originarios, pero ha sido difícil el reconocimiento efectivo, la implementación de los derechos de titularidad sobre estas tierras ancestrales que se reconocen en las distintas legislaciones nacionales de la región. La situación se complica en el caso de grupos suprafronterizos como los aimara, con comunidades localizadas en los bosques de yungas del ámbito andino que cubren los territorios limítrofes de Bolivia, Perú y Argentina, o los yanomami, que residen en el dominio de los bosques latifolios amazónicos que discurren entre la frontera Brasil-Venezuela. La eliminación del bosque en estos casos se convierte no solo en la destrucción de sitios de asentamiento, sino inclusive de formas de vida y de culturas.

También se ha registrado la propagación urbana, que afecta las estructuras y costumbres sociales indígenas y campesinas y el funcionamiento de los ecosistemas. Desde el punto de vista ecológico uno de los problemas de esta expansión es la pérdida de uno de los servicios ambientales más importantes, como lo es el suministro de agua para el consumo humano; más del 80% de las aguas residuales se vierten sin tratar en ríos u océanos (Cordero, 2011), mermando uno de los potenciales más valorado a nivel mundial. Costanza et ál. (1997) estimaron que el valor total global de los servicios que prestan las áreas costeras y los humedales continentales asciende a 17.5 billones de dólares por año, lo

que corresponde al 52% del valor total de servicios prestados por todos los ecosistemas del planeta (Cordero 2011). En el marco actual de cambio climático, se espera una reducción de los bienes y servicios provistos por los humedales debido a la pérdida de resiliencia impuesta por los usos no sustentables y a la creciente demanda de agua dulce.

Como causa principal de estas afectaciones está la esencia propia de las economías latinoamericana, basadas en la exportación de grandes volúmenes de *commodities* con bajo valor agregado, con poca capacidad de generación de empleo y que presionan sobre las bases ecológicas locales. Debiéndose destacar que este modelo primario exportador, así como causa aberrantes externalidades ecológicas, en términos sociales propicia los graves rezagos de la región.

De acuerdo con Aportela y Durán (2011), se registra una brecha generalizada entre países de América Latina y el Caribe (AL y C) y los del este asiático (EA) –considerados como expresión del éxito económico en el mundo– en renglones de la inversión social como educación, salud y seguridad social desde finales del siglo XX. Así en el EA, en comparación con AL y C, en las últimas décadas las inversiones per cápita en educación han sido tres veces mayores, y las de salud y seguridad social han sido el doble.

Si la comparación se hace con la Unión Europea (UE), donde se ha tratado de construir un sistema de seguridad social que ha venido oscilando entre el *welfare* y el *workfare* desde la primera mitad del siglo XX, se tiene que mientras en la UE el 92,1% de la población tiene garantizada su pensión una vez llegada la etapa de su jubilación laboral, en AL y C este contingente llega apenas al 39,2%. En general, el gasto en seguridad social en la UE corresponde al 22,9 % del PIB, mientras que en AL y C es casi cinco veces menor, de solo el 5,1% del PIB. En materia educativa la brecha se ha mantenido estable en los últimos sesenta años, ya que mientras en AL y C se ha pasado entre 1950 y 2010 de 2,9 a 7,2 años de escolarización, en la UE se pasó de 5,2 a 10,6. La tasa latinoamericana-caribeña de niños fuera del sistema escolar es del 6%, casi tres veces superior a la registrada en la UE, de 2,2.

El cambio climático como catalizador de nuevas propuestas de desarrollo

La región muestra una gran vulnerabilidad frente a los cambios de las condiciones de temperatura, precipitación y aumento del nivel del mar. A continuación se evalúa la realidad en el ámbito de las subregiones.

Gran Caribe

La situación geográfica de los países centroamericanos y los pequeños estados insulares determina su alta vulnerabilidad frente a las consecuencias de cambio climático. Su localización entre los océanos Atlántico y Pacífico los hace susceptibles a fenómenos climáticos extremos como los huracanes, las lluvias intensas, las sequías: 6 de los 10 huracanes más intensos ocurrieron en los últimos diez años. Esta tendencia se vería intensificada si se materializa el pronóstico de un aumento regional de temperatura de entre 1° y 2 °C. La subida del nivel del mar afectaría la productividad de los ecosistemas costeros y marinos, incidiendo en la seguridad alimentaria al afectar la distribución y disponibilidad de los recursos pesqueros. De manera similar, aumentan los riesgos en la disponibilidad de agua para el consumo humano al incrementarse las probabilidades de salinización de los acuíferos.

Contrariamente, las áreas insulares y continentales ubicadas en posición de sotavento se verían impactadas por, entre otros eventos, sequías, desertificación y cambios de patrones de lluvias, afectando significativamente la actividad agrícola y, por lo tanto, las disponibilidades locales de alimentos. El aumento de la amenaza climática se potencia ante los factores que gravitan sobre la vulnerabilidad subregional, tales como: la presión demográfica, el déficit de gestión territorial, la dependencia manifiesta de la hidroelectricidad, el círculo vicioso pobreza-presión recursos naturales.

Andes

En los últimos treinta años en los Andes centrales se han venido registrando aumentos de temperaturas por encima del promedio mundial, siendo la causa principal del grave problema de retrocesos y desaparición de los glaciares. Esta reducción afectaría el acceso a fuentes de agua para consumo humano en la subregión, incluyendo capitales como Lima y La Paz. En general los ecosistemas de montaña: páramos, humedales de altitud, bosques nublados, han aumentado su vulnerabilidad a los eventos extremos lluvia-sequía, con implicaciones graves en los sistemas agrícolas de subsistencia, que deben responder al aumento de la alternancia inundación-incendios. Fenómenos como El Niño y La Niña, de especial impacto en la región andina, tienden a aumentar su intensidad y frecuencia por efecto del cambio climático, afectando los distintos componentes clave de la seguridad humana: alimentación, movilidad, suministro eléctrico y de agua.

Amazonas

Los pronósticos destacan los peligros de aumento de sequía, previéndose la repetición de situaciones similares a la larga sequía del año 2005 que, como consecuencia, trajo un aumento de las áreas de sabana y la disminución de la capacidad de absorción de carbono en la región, en la que los ya referidos bosques latifolios de hojas anchas cumplen el rol preponderante. Se debe resaltar que entre 1970-2007 se redujo la capa forestal en 17,2 millones de ha. A esto se le debe sumar el incremento en la irregularidad de las precipitaciones, dados los pronósticos de una mayor frecuencia en la ocurrencia de El Niño y La Niña. Este conjunto de situaciones conduce a efectos en el ciclo hidrológico del planeta, recordando la función del ecosistema amazónico como principal fuente de agua dulce en el intercambio entre las fases terrestres y atmosféricas. Las formas actuales de agricultura y pesquerías podrían verse comprometidas, afectando la seguridad alimentaria de las naciones amazónicas.

Cono Sur

En el Cono Sur se prevé que el retroceso de los glaciares en la cordillera de los Andes debido al aumento de la temperatura implicaría la disminución del caudal de los ríos, afectando el suministro de agua para el consumo humano en las ciudades y para la irrigación de los valles agrícolas del norte de Argentina y Chile. Se pronostica la intensificación de los procesos de desertificación, que compromete la capacidad de producción de alimentos, afectando la seguridad alimentaria nacional y las exportaciones de estos lugares, considerados “graneiros” mundiales”. En los sectores costeros atlánticos se pronostica la penetración aguas arriba de la cuña de agua salina, propiciando la salinización de tierras y acuíferos. De manera similar, el aumento del nivel del mar comprometería la infraestructura existente, recordando que capitales como Buenos Aires y Montevideo son grandes centros portuarios marinos. Se prevé aquí el retroceso de la costa y la reducción de la diversidad biológica. En las cuencas interiores, en especial la cuenca del Plata, se presume que el aumento del nivel mar podría afectar la desembocadura de los cursos de agua en el océano, potenciando el riesgo de inundación fluvial.

Las principales oportunidades regionales para el desarrollo alternativo

Antes de pasar a las distintas oportunidades que tiene la región para el desarrollo alternativo, nos parece importante señalar que si bien el desarrollo sustentable es una propuesta que se viene tratando de implementar en los últimos veinticinco años, en el 2015 se da un paso trascendental de concreción cuando la propia ONU, en su resolución 70/01 aprobada en la 70.º Asamblea General con el título “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (ONU, 25-09-2015), aprueba a manera de hoja de ruta para los próximos quince años un conjunto de 17 objetivos de desarrollo sustentable (ODS) subdivididos en 169 metas.

Cuadro 1
Los 17 objetivos de desarrollo sostenible

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Naciones Unidas, Resolución 70/1 de la Asamblea General, 2015.

En estos fines se intenta entrecruzar las dimensiones ecológicas, sociales, económicas e institucionales del desarrollo sustentable, inclusive relacionando temas críticos como el cambio climático y la pobreza.

A continuación se destacan algunos bienes, servicios y conocimientos regionales a tener en cuenta en el marco que ofrece la Agenda ONU 2030, bien para potenciar las oportunidades compartidas en el marco de las nuevas pautas de producción-comercio-consumo que se vienen proponiendo en atención al cambio climático o bien para compensar posibles asimetrías socioeconómicas nacionales y subnacionales que se pronostican como consecuencias de los escenarios climáticos que se vislumbran.

Agrobiodiversidad

Se estima que un 35% de alimentos de relevancia en la producción mundial proviene del genoma de las especies domesticadas andino-amazónicas. Además, se debe destacar la vinculación de la agricultura local con el empleo ancestral de tecnologías para el aprovechamiento ambientalmente amigable tales como: los andenes, los waru waru o “camellones”, la rotación de cultivos, el control biológico de plagas y enfermedades de los cultivos, las técnicas de conservación de alimentos (p. ej., papa seca, charqui), el empleo de indicadores “naturales” –astronómicos, biológicos, climáticos–.

Estas, a las cuales se pueden adicionar los sistemas Quesungual y Lempira centroamericanos, se ven especialmente potenciadas en el marco de mecanismos

que se vienen propiciando en el comercio internacional tales como el etiquetado voluntario, que identifica el carácter sostenible de los insumos de la biodiversidad en diversos sectores económicos. Además de la producción de alimentos, los bienes de la agrobiodiversidad latinoamericana y caribeña podrían aumentar su participación como insumos para la industria farmacéutica y otras actividades de punta en la economía mundial.

Energías renovables

En la región, las energías renovables representan el 30% del consumo final, participación que quintuplica el 5,7% registrado en los países de la OCDE y exponencialmente superior al 0,7% que se registra en los países del Medio Oriente. Entre las fuentes alternativas destacan la hidroenergía, con aproximadamente un 15%, del consumo final, aunque solo se utiliza el 22% del potencial total. Se debe resaltar, además, que con los 3100 m³ de agua disponible per cápita por año la región duplica el promedio mundial, capacidad que permite considerar un óptimo regional para enfrentar los pronósticos de un clima más seco. En el escenario internacional, los países que producen utilizando energía hidroeléctrica muestran ventajas comparativas reveladas (VCR) para propiciar la descarbonización económica como medida de mitigación de los efectos del cambio climático global.

De las restantes fuentes alternativas relevantes en la región, la leña, con un 5,8%, y los productos de caña, con un 4,1% del consumo final, no revelan, sin embargo, un futuro tan promisorio si se considera que están asociadas a problemas como la deforestación y el cambio de uso de la tierra, las actividades que mayormente inciden en la responsabilidad de la región en el cambio climático. Las altas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a la conversión de la tierra para cosecha se acumulan a lo largo del tiempo, generando sus mayores emisiones en los primeros años debido al fuego y a la degradación provocada por el decaimiento de la biomasa. La deforestación implicaría la pérdida de secuestro de carbono por más o menos ochenta años.

Otras fuentes alternativas de baja incidencia en estas emisiones, como la solar, geotermia y la eólica, tienen un desarrollo muy marginal en la región. El gas, una fuente de energía que el Convenio Marco ONU de Cambio Climático ha venido promoviendo como sustituto del petróleo, y en la cual Venezuela y Bolivia muestran cifras internacionalmente relevantes en reservas estimadas

y comprobadas, aún espera por las decisiones que impliquen la gasificación como potenciadora de cambios estructurales en los protocolos de producción y consumo en la región.

Turismo alternativo

América Latina y el Caribe cuenta con los atractivos y facilidades para el agroturismo, ecoturismo, turismo científico, turismo de aventura, turismo cultural, distribuidos en sus diversos ámbitos geográficos considerados como destinos turísticos: Amazonas, Caribe, Andes, istmo centroamericano, cuenca del Plata, llanos, Cerrado, Gran Pantanal, pampas, Baja California, Galápagos, Tierra del Fuego, El Chaco, entre los más conocidos. Se debe recordar que estas diversas opciones turísticas tienen importante significación para la sostenibilidad, ya que además de procurar reducir *ex ante* los impactos negativos sobre el medio natural y la sociedad, *ex post* contribuyen al aprovechamiento sostenible local al:

- a) generar beneficios económicos para las comunidades, organizaciones y administraciones anfitrionas que gestionan zonas naturales con objetivos conservacionistas;
- b) ofrecer oportunidades alternativas de empleo y renta a las comunidades locales;
- c) incrementar la concienciación sobre conservación de los activos naturales y culturales, tanto en los habitantes de la zona como en los turistas.

Los bosques amazónicos

La cuenca del Amazonas, que aporta alrededor de un quinto del agua dulce mundial, constituye la mayor concentración de bosques tropicales mundiales. Aquí se concentran el 35% de los existentes bosques latifolios del mundo. Una característica destacable de su vegetación es la enorme variedad de especies, más de 60.000, que constituyen un extraordinario reservorios de bienes y servicios para la creciente economía ecológica mundial.

América Latina resalta por sus características naturales como una gran proveedora de bienes y servicios ambientales. “La Región cuenta con el 35 % de las reservas de agua dulce del planeta, el 12 % de las tierras cultivadas y más

de un 20% de bosques naturales” (Pengue, 2015: 65), “los bosques cubren alrededor de 11,1 millones de km² y las sabanas 3,3 millones de km², abarcando diferentes tipos de vegetación, principalmente bosques húmedos, bosques secos y pastizales” (Pacheco et ál. en Petkova et ál., 2011: 120).

Figura 1
Los bosques tropicales y las sabanas en América Latina



Fuente: Pacheco et ál. en Petkova et ál., 2011.

Según la FAO, la superficie forestal mundial –incluyendo los bosques plantados– abarca alrededor de 4.000 millones de hectáreas, que cubren el 31% de la superficie global. América Latina y el Caribe albergan el 22% de los bosques del mundo, con un área de 860 millones de hectáreas aproximadamente. De estas, 831,5 millones de hectáreas se encuentran en América del Sur (97%), 22,4 millones en América Central y 5,9 millones en el Caribe. Los bosques en la región y en especial los en la cuenca amazónica son el hábitat de una gran cantidad de personas, especialmente pueblos indígenas que dependen de ellos para subsistir.

La Coica (Coordinadora de los Pueblos Indígenas de la Cuenca Amazónica) afirma que en esta región habitan 390 pueblos ancestrales, con una población total de 2.780.000 habitantes, en un territorio equivalente a 10.270.000 kilómetros cuadrados. Los bosques primarios, en especial los húmedo-tropicales, cuya mayor extensión se halla en la cuenca amazónica, comprenden la más grande riqueza de especies y diversidad de hábitats y ecosistemas terrestres. Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela están dentro de los 17 países megadiversos del planeta. (Cordero, 2011: 1-2).

Desde el punto de vista de los servicios ambientales resulta importante destacar que en América Latina se almacena alrededor del 35 % del carbono retenido en la biomasa boscosa: 100 GTn de un total de 289 GTn.

En el lapso 2007 a 2010, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, a través de un grupo de especialistas, recopiló casos ejemplares o con elementos de ejemplaridad en el Manejo Forestal Sustentable (MFS). Se debe recordar que la cuestión del mantenimiento de la cubierta boscosa y, por lo tanto, de los bienes y servicios de la biodiversidad local, ha sido un asunto que ha ocupado la atención de países amazónicos desde la década pasada de los noventa, cuando planteaban en el marco del Tratado de Cooperación Económica (TCA, hoy Organización del Tratado de Cooperación Amazónica –OTCA–) “una compensación efectiva de los servicios prestados por la Amazonía, ajustada plenamente al valor de mercado y que tome en cuenta los costos de oportunidad para los países amazónicos. Deben movilizarse hacia la Amazonía donaciones y fondos altamente concesionales, con el objeto de romper la inercia causada por la crisis económica y remover el desarrollo sustentable” (TCA-FAO, 1991).

En esta línea, en 2007 Brasil propuso la creación de un fondo voluntario para beneficiar los países en desarrollo que mostraran un compromiso real en la reducción de las emisiones causadas por la deforestación. Posteriormente, por iniciativa propia, el gobierno brasileño, por decreto N° 6.527 del 01-08-08, encomienda al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social la creación del Fondo Amazonía para captar recursos internacionales destinados al control de la deforestación. En buena medida el éxito de este país en la reducción de la deforestación se debe a esta iniciativa, que es importante resaltar tiene un alcance regional, ya que permite dirigir hasta un 20% de los recursos captados hacia los restantes países amazónicos que se involucren en el compromiso de reducir la tasa de deforestación.

El pago de servicios ambientales: opción frente al BAU

Hay dos visiones de la economía que desde la perspectiva ambiental están hoy en juego en la región: la economía marrón del *business as usual* (BAU) y la economía ecológica, sustentable, que intenta ser una alternativa frente a esta manera de hacer negocio a expensas de la naturaleza y de la sociedad. Mientras la primera sobrevalúa algunos recursos naturales (minerales, hidrocarburos), propiciando la *commoditización* de la naturaleza, y subvalúa dramáticamente otros (biodiversidad, servicios ecosistémicos), la segunda intenta propiciar el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de la naturaleza, dándole valor, no solo monetario, para la supervivencia de la misma especie humana.

El interés por la economía de los procesos vitales de la especie humana ha llevado a incrementar la búsqueda de instrumentos económicos para crear así incentivos para la conservación; entre estos están los *pagos por servicios ambientales* (PSA) o también *pagos por servicios ecosistémicos* (PSE), que son transacciones voluntarias mediante las cuales un comprador le paga a un proveedor por el servicio ambiental o por el bien que sustenta el proceso ecosistémico. De acuerdo con Petkova et ál. (2011), existen varias experiencias de PSA en Brasil, México, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Colombia y Bolivia, dirigidas al mantenimiento de los ecosistemas para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad suficiente inclusive en temporada seca, recordando que en la región hay una importante proporción de tierras en situaciones de *stress* hídrico. Otro campo de transacción frecuente en la región es el del secuestro o almacenamiento de carbono, una función primordial para la regulación climática, tal como se ha reconocido desde la promulgación Convenio Marco ONU sobre Cambio Climático en la Cumbre de Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, y que ha sido reiteradamente refrendado en los distintas convenciones entre la partes (COP) como mecanismo de especial importancia para que los países en vía de desarrollo contribuyan a evitar el calentamiento global.

El número de proyectos de PSA, los recursos dedicado a estos y la superficie involucrada han crecido de manera sustancial en la región, sin embargo, han sido objeto de críticas, en particular por la falta de eficacia para luchar contra la pobreza, el primero de los ODS de la Agenda 2030 ONU, por lo que se han venido planteando los PSA “pro-pobre”. En este sentido se debe tener particularmente presente que: “Para que un programa de PSA sea ‘pro-pobre’ se deben cumplir, al menos, las siguientes condiciones: (i) mantener bajos los costos de

transacción, (ii) contar con mecanismos específicos para contrarrestar cualquier costo elevado de transacción, y (iii) asegurar que se comprenda cabalmente el contexto social” (Gálmez, 2013: 36).

Género y ambiente: consideraciones acerca de una nueva relación

Una de las dimensiones menos conocidas de la problemática ambiental de la región es la relación género y ambiente. Como expresión de la misma, resulta particularmente ilustrativo atender el caso de uno de las vulnerabilidades socioclimáticas más cruciales, pero al mismo tiempo subestimadas, como lo son la sequía y la desertificación. Se debe resaltar que desde el punto de vista social afectan las estructuras comunitarias y familiares, propiciando el empobrecimiento, cuyo signo más grave son las masivas emigraciones, sobre todo de los hombres, hacia las ciudades, dejando a las mujeres y niños en las degradadas áreas desertificadas (Morales y Parada, 2005).

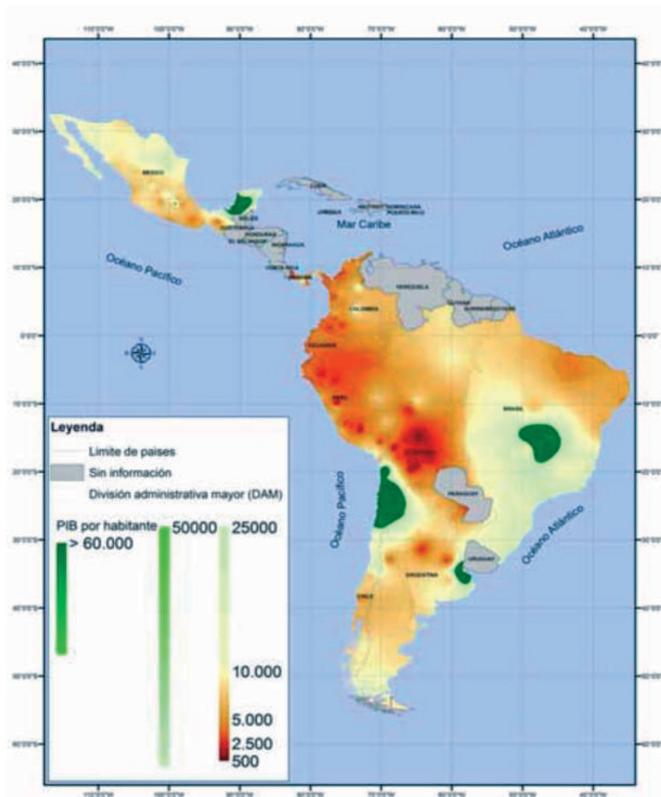
En cuanto a la magnitud geográfica y socioeconómica del problema planteado, se debe destacar que la desertificación constituye un problema especialmente preocupante para Argentina, México, Paraguay y Chile, países en los que más de la mitad de los territorios nacionales se encuentran afectados. En Argentina alcanza el 75%, en Chile el 62%, en Chile, Ecuador, Perú y Bolivia entre un 27% y un 43%. En este último seis millones de personas, vale decir, el 77% de la población del país, viven en áreas afectadas. En Uruguay se estima que más del 80% de la superficie agrícola del país sufre diversos grados de erosión, mientras que en Colombia esta proporción asciende al 48% de su territorio. En Centroamérica las zonas secas representan el 15% del territorio nacional de Nicaragua, y en ellas vive el 50% de la población. En Guatemala se estima que el área con problemas de desertificación alcanza al 12% del territorio nacional, donde viven 1,2 millones de personas en condiciones de extrema pobreza. En ese país, la desertificación y la sequía se relacionan estrechamente con la deforestación resultante de la expansión de la frontera agrícola sobre la base de la agricultura de subsistencia, que derriba bosques a razón de 64.000 hectáreas por año.

Especialmente en los sectores más empobrecidos afectados por la sequía, como el nordeste brasileño o el sureste mexicano (figura 2), resulta particularmente importante el marco regulatorio para una nueva relación género y

ambiente que ofrece el ODS 5 de la Agenda 2030 ONU, en el que se establece las siguientes metas:

- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

Figura 2
Disparidades del PIB territorial en América Latina



Fuente: FAO, 2015.

Para comprender el alcance de la nueva relación que podría propiciar la implementación de acciones dirigidas a estas metas, se debe tener especialmente en cuenta que los hombres, que son por lo general propietarios de las tierras afectadas por la sequía y desertificación, emigran, dejando a las mujeres al cuidado no remunerado de los niños.

Si se resuelven las desigualdades de género en el seno de la familia, creemos que otras dos metas del ODS 5 podrían tener especial relevancia para superar las desigualdades de género en la relación sociedad-ambiente de manera general, y comunidad-sequía de manera particular, a saber:

- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Estas propician acciones que complementan en el marco social-institucional-instrumental el equilibrio de género en el interior de la familia. Finalmente se debe destacar que los fines considerados permitirían en general superar la subordinación femenina que se evidencia en la mayoría de las vulnerabilidades socioclimáticas a resolver como parte del insustentable modelo de desarrollo regional.

LA RELACIÓN AMBIENTE Y DESARROLLO EN VENEZUELA

En esta sección, en el marco de la situación regional planteada se considera la relación ambiente-desarrollo en Venezuela. En los puntos a continuación se identifican y discuten los problemas a superar y las oportunidades de que se dispone para lograr el desarrollo alternativo en el país.

El preámbulo: la relación ambiente y desarrollo en los planes de la nación del siglo XX

En Venezuela, como en el resto de América Latina, la cuestión ambiental ha estado íntimamente asociada a la dimensión territorial, quizás debido a la

influencia que tuvo desde finales de la primera mitad del siglo XX el manejo de las cuencas hidrográficas para garantizar el abastecimiento regular del agua, que hoy vuelve a emerger como un problema relevante de la relación sociedad-ambiente latinoamericana y venezolana¹. En el caso del país, el ordenamiento territorial se manifiesta además como componente programático de los planes democráticos de gobierno una vez derrocada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958. La regionalización se convirtió en el instrumento fundamental de regulación territorial. En 1960 surgen las primeras “corporaciones de desarrollo regional”, junto con otros organismos que deberían estimular la superación de las desigualdades regionales y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo local: Corporación Venezolana de Guayana (CVG), Corporación de los Andes (Corpoandes), Consejo Zuliano para la Planificación (Conzuplan), Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (Fudeco), Comisión para el Desarrollo de la Región Oriental (que posteriormente dio paso a Corporient).

En 1969, el gobierno nacional correspondiente a la primera presidencia de Rafael Caldera (1968-1973), en el marco del IV Plan de la Nación define por primera vez una estructura regional para el país. Posteriormente, los distintos gobiernos de las décadas de los setenta y ochenta siempre presentaron propuestas referidas a la organización regional del territorio con la intención de superar las desigualdades de desarrollo y de aprovechamiento de la diversidad sionatural en el país.

El privilegio de la regionalización como instrumento de reordenamiento territorial compensatorio de las asimetrías socioterritoriales del país se interrumpe con las nuevas interpretaciones territoriales que intentaron introducir los gobiernos que marcaron los pasados años noventa, las segundas presidencias de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, que con estrategias más promercado plantearon el aumento de la competitividad del país mediante la apertura a los capitales privados nacionales e internacionales de los sectores estratégicos energéticos, minero, forestales, abundantes en los territorios rezagados del país (De Lisio, 2011a).

¹ Las experiencias de manejo de cuencas para el suministro de agua para el consumo de agua y para la generación hidroeléctrica se registran primero en México, a finales de los años cuarenta del siglo XX, luego en Brasil en los cincuenta, y posteriormente en Colombia y Venezuela en los sesenta.

La cuestión ambiental en los planes de gobierno de la Venezuela bolivariana

En respuesta a los planes que pretendían disminuir el peso de la intervención estatal, Hugo Chávez Frías, como candidato presidencial en 1998, en su propuesta ofreció la desconcentración del norte costero venezolano. Posteriormente, ya como presidente, en el marco de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) formuló el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) 2001-2007 (MPD, 2001), que a continuación se presenta.

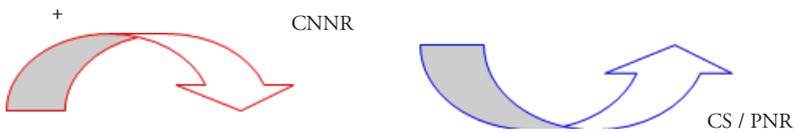
A finales del año 1999, con la aprobación referendaria de la nueva Constitución Nacional (CRBV), se asume la denominación de “República Bolivariana de Venezuela”, y en el nuevo proyecto de país se considera al “equilibrio ecológico y los bienes ambientales jurídicos como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad” (CRBV, 1999, Preámbulo) y se asume el desarrollo sustentable como el modelo a seguir para que el Estado desarrolle una “política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblaciones, sociales, culturales, económicas y políticas” (art.128). Además, se establece la obligación estatal en la promoción de la agricultura sustentable, “como base estratégica del desarrollo rural integral” (art. 305) y se define el turismo como una actividad “prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable” (art. 310). De tal manera que la nueva Constitución se impregna de las orientaciones de desarrollo sustentable, el único modelo que se menciona de manera explícita en el texto constitucional. Sin embargo, se debe recalcar que se trata de posiciones de sustentabilidad de tipo “suave” por cuanto el Estado nacional no solo mantiene su derecho de propiedad y explotación del petróleo, un recurso natural no renovable, (art. 302), en una tradición que se remonta a la segunda década del siglo XX, sino que además la empresa estatal, Petróleos de Venezuela (PDVSA), pasa a ser un bien constitucional (art. 303).

El anclaje teórico-conceptual de la sostenibilidad suave

La viabilidad de una estrategia sostenible en Venezuela en buena medida depende de evitar las posiciones “duras”, “maximalistas” en el corto y en el mediano plazo, dada su dependencia del petróleo. Este, al ser un recurso natural

no renovable en la escala de tiempo humano, no brinda, por tanto, posibilidad alguna de uso duradero. La propuesta de sostenibilidad “dura” descarta cualquier posibilidad de uso de los depósitos agotables de capital natural. En cambio, en la variante definida como sostenibilidad minimalista o “suave”, se considera como opción la compensación de la merma del capital natural no renovable (CNNR), con aumento de capital social (CS) y el desarrollo de programas para incrementar la disponibilidad del patrimonio natural renovable (PNR) (v. figura 3).

Figura 3
La compensaciones “sostenibles suaves” naturaleza-sociedad



Fuente: elaboración propia.

Para comprender cabalmente el significado y alcance de la sostenibilidad minimalista en Venezuela se debe tener muy presente que el hidrocarburo ha tenido un peso fundamental en la vida política del país desde su valorización como “riqueza nacional”, calificativo que quedó acuñado en la redacción de la primera ley petrolera nacional en 1920. De esta manera, Gumersindo Torres, ministro de Fomento de la época y responsable de la formulación de la misma, quiso resaltar el carácter público de los yacimientos petroleros nacionales anclado en el precepto decimonónico del Estado dueño de toda la riqueza del subsuelo. Así, el país de los últimos ochenta años se ha configurado sobre la base de la idea del carácter estatal de la “riqueza” petrolera, es decir de la “riqueza nacional” (Coronill, 2002).

El marco constitucional anclado en la sustentabilidad suave, sin embargo, ha tendido a ser subestimado y hasta desdeñado en la medida en que los gobiernos bolivarianos han avanzado en sus propuestas programáticas formuladas en muchas ocasiones atendiendo a la siempre pugnaz coyuntura política. A continuación se consideran los principales hitos de lo que no dudamos en calificar como la lamentable deriva de la propuesta sustentable constitucional venezolana.

El Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) 2001-2007

En el 2001, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) planteó una estrategia nacional basada en cinco equilibrios, a saber: político, social, económico, internacional y territorial. Los funcionarios y especialistas del MPD –hoy Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo (MPPPD)– encargados de la formulación del plan, atendiendo al articulado arriba señalado de la CRBV, impulsaron la política de “desconcentración descentralizada” para la ocupación y consolidación equilibrada del territorio nacional. Para ello se definieron las siguientes directrices:

- La formulación de políticas de ordenamiento territorial para materializar un estilo de desarrollo que privilegie la actividad económica en correspondencia con la vocación y potencial internos.
- La revisión de las nuevas inversiones petroleras programadas para el oriente y occidente del país cuidando de sobrepasar lo que las sociedades locales puedan asimilar de manera planificada, con miras a reforzar un crecimiento en lo social, económico y ambiental basado en una industrialización del petróleo aguas abajo y en un decidido apoyo al resto de las actividades económicas de las dos regiones.
- El estímulo a la producción agrícola primaria y agroindustrial, con énfasis en las prácticas conservacionistas, para alcanzar los niveles adecuados, en volúmenes, calidades y rendimientos, que garanticen la seguridad alimentaria y faciliten una ordenación sustentable del territorio.
- La atención del desequilibrio oferta-demanda de agua en las poblaciones de la franja norte-costera mediante el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la planificación, aprovechamiento y protección ambiental de los recursos hídricos nacionales.
- La búsqueda de eficiencia en las inversiones que el gobierno debería ejecutar para desconcentrar descentralizadamente el país, mediante la articulación interregional del país por ejes de desarrollo y la determinación en cada uno de estos de las “Zonas Especiales para el Desarrollo Sustentable” (Zedes).
- La incorporación de la dimensión internacional en el ordenamiento nacional del territorio, propiciando que en las políticas tanto exterior como de seguridad y defensa del Estado venezolano se privilegie el

tratamiento de nuestra plataforma continental y de la integración fluvial suramericana.

Debe destacarse la sintonía de esta última directriz con el artículo 153 de la CRBV, que establece la obligación de la república en la promoción y fortalecimiento de “la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de la región”.

Este conjunto de lineamientos anunciaba no solo el retorno a la ordenación regional, sino un remozamiento tanto de los métodos y teorías de la planificación conocidos en el país –se introdujeron experiencias como las zonas especiales japonesas– como la elevación del estatus político de la ordenación al territorial, al considerarla como tema de integración continental. Esta revalorización se expresó de manera clara en el organigrama de la estructura del gobierno central con la creación del Viceministerio de Planificación Regional, en el MPD, que se encargó de rescatar las corporaciones de desarrollo regional, totalmente relegadas durante la década de orientación más de mercado, y a tratar de crear una imagen geográfica del país en función de los ejes de desarrollo y las Zedes.

En Venezuela se empezó a hablar y a polemizar sobre la nueva articulación territorial que se proponía: Eje Oriental, Eje Occidental, Eje Orinoco-Apure, Eje Norte Costero. La desconcentración precisamente se realizaría desde este último hacia los restantes, de manera de lograr también la descentralización. La desconcentración descentralizada se utilizaba, entonces, como la estrategia para superar las limitaciones que mostraron los gobiernos anteriores de los sesenta y setenta que, de acuerdo a los especialistas bolivarianos, se circunscribieron a políticas de relocalización económica exclusivamente en el seno de la región norte costero, dejando al resto del territorio nacional bajo los efectos de la inercia estructural del modelo de desarrollo socioterritorialmente excluyente.

Los estudios técnicos que fundamentaron la propuesta bolivariana de este período resaltaron como principal causa de la desintegración del territorio el mantenimiento del peso gravitacional de las grandes ciudades del norte caribe. Estas, especialmente Caracas, han venido demarcando áreas de influencia que se extienden en sentido norte-sur, produciendo una dinámica territorial local atomizada, regionalmente desarticuladora, que en una visión de conjunto yuxtaponen áreas sobresaturadas y congestionadas que limitan la movilidad de bienes y personas con elocuentes “vacíos” socioeconómico-geográficos.

Como un elemento clave para superar las deficiencias e insuficiencias del esquema de ocupación territorial volcado hacia el Caribe, se planteó el reconocimiento y apuntalamiento de las restantes fachadas de integración que el país posee: andina, amazónica, llanera y atlántica.

El “salto” al desarrollo endógeno sostenible

La victoria del presidente Chávez en el referéndum revocatorio del año 2004, aún en la vigencia del PDES 2001-2007, se tradujo en términos políticos en la propuesta del “salto hacia delante”, de la que nos interesa resaltar la noción de *desarrollo endógeno*. En el campo del ordenamiento territorial empezó a discutirse el desarrollo endógeno sostenible, en el marco del cual a las dimensiones convencionales de la sustentabilidad ecológica, económica y social se le sumaron preceptos dirigidos a convertir la sustentabilidad en “idea fuerza” para la profundización de la democracia en el seno de las comunidades. Se planteaba cambiar hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que a la evaluación de lo económicamente realizable de manera duradera debe agregársele la consideración de los restantes aspectos necesarios a tener en cuenta si se pretende concretar una transformación estratégica y profunda del país: “la conservación del ambiente, la superación de las desigualdades sociales y territoriales, y la profundidad de la soberanía, la autodeterminación, la libertad y la diversidad. Esto significa cambiar en la organización social, en el diseño tecnológico y, más ampliamente, en los patrones culturales” (De Lisio, 2011b).

Como se puede apreciar, existe una importante coincidencia del endogenismo sostenible bolivariano con las propuestas de desarrollo endógeno de la Cepal de los años ochenta y noventa pasados. Se debe recordar que los cepalinos, con Oswaldo Sunkel a la cabeza, propugnaban la necesidad de un camino propio para alcanzar un desarrollo latinoamericano y caribeño más consustanciado con las capacidades naturales y sociales de los países, y así allanar la vía de economías nacionales menos dependientes y socialmente más incluyentes y equitativas (Sunkel, 1987). En esta nueva orientación, en el sistema de ordenamiento territorial surgieron los “núcleos de desarrollo endógeno” (Nudes), que intentaron complementar a las Zedes en la búsqueda de la potencialización de desarrollo local desde y para “adentro”. La selección de localidades como NUDE pasaba por la consideración de la serie de criterios que se consideran en el cuadro a continuación:

Cuadro 2
Criterios para la selección de un NUDE

- Utilización mayoritaria de recursos locales.
- El emprendimiento económico está sustentado en pequeñas empresas vinculadas al capital local, pertenecientes a las industrias tradicionales, al sector tecnológico y al sector servicios, con capacidad para conformar *clusters* apalancados en las materias primas locales.
- Disponen de mano de obra abundante, usualmente con nivel de calificación y adiestramiento de base artesanal y capacidad de adaptación al trabajo.
- Los gobiernos locales buscan la articulación entre agentes económicos y sociales de la sociedad civil y las instancias oficiales clave para el desarrollo de las bases de soporte de la economía: infraestructura de equipamiento, financiamiento, educación, etc.
- Aceptación del acompañamiento de instancias e instituciones locales oficiales, para propiciar la viabilidad y articulación de los emprendimientos.
- Les resultan útiles las ayudas para aumentar el capital social, factor clave para lograr territorios innovadores.

Fuente: elaboración propia.

*El Plan de Gobierno 2007-2013. El socialismo territorial del siglo XXI
o el regreso al rentismo petrolero*

La reelección del presidente Chávez en el 2006 significó en términos políticos el arribo de la propuesta del “socialismo del siglo XXI”. En el marco de esta nueva orientación, en el año 2007 se propuso una reforma constitucional en la que se planteó la “Nueva Geometría del Poder”, como un intento para reordenamiento territorial del país distinto a los anteriores que hemos venido presentando. Se pasaría de la estructura de municipios, estados, Zedes/Nudes y ejes, a otra diferente en la que se abrirían paso las microunidades del Poder Comunal: las comunas y los consejos comunales, y las macrounidades: territorios federales, municipios federales, provincias federales, ciudades federales y los distritos funcionales. Tanto las unas como las otras introducen cambios en el proceso de descentralización del poder del gobierno central a los estados y municipios que se avanzaba en Venezuela desde el año 1989. En el Plan de Desarrollo Simón Bolívar (PNSB), Primer Plan Socialista Económico y Social de la Nación 2007-2013, dejó de hablarse de descentralización, y solo se

considera la desconcentración, en la búsqueda de la transición hacia la nueva organización socioterritorial del socialismo del siglo XXI. Se resalta en este sentido que es indispensable sustituir “el modelo anterior, basado en la figura de un Estado débil, producto de un modelo de desarrollo orientado desde los centros de poder internacionales, [que] dejó las tareas del bienestar de la nación en manos del mercado, lo cual se ha traducido en mayor exclusión social y desintegración territorial”. Se requiere entonces un Estado fuerte que sea capaz de asumir “la Planificación del Desarrollo desde lo nacional hasta lo local, como actividad socio política fundamental para orientar su actuación” (MPD/EGS/PDVSA, 2008: 3).

El Plan de la Patria 2013-2019. Poco de sostenibilidad y mucho de hegemonía

La Asamblea Nacional, con la elección de Nicolás Maduro para sustituir en su tercera presidencia al fallecido presidente Chávez, sanciona como ley de la república el Plan de la Patria, II Plan Socialista de Desarrollo Económico Social 2013-2019, siendo uno de los objetivos nacionales enunciados el de “Profundizar el desarrollo de la nueva geopolítica nacional”.

Como instrumento privilegiado de este proceso aparece la Ley Orgánica del Consejo Federal de gobierno aprobada el 22-02-2010, en la que se altera por completo el sentido de subsidiariedad democrática territorial nacional-subnacional, al contemplarse que las comunidades organizadas del Poder Popular son los destinatarios de las transferencias de competencias y funciones desde el Poder Central. Los alcaldes y gobernadores participan de este consejo, pero en un plano secundario, y además ven mermada o estancada su participación en el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), el mecanismo de financiamiento establecido en la ley para aportar recursos presupuestarios. Así, por ejemplo, en el año 2010 “De la recaudación del IVA que recibe el Fondo de Compensación Interterritorial, 37% se da a las gobernaciones, cuando anteriormente percibían el 42%. Esos fondos restados pasaron a los ejes comunales. A los municipios sí se les mantuvo la participación de 28% y a los consejos comunales el 30%” (Armas, 2012).

Las comunas reciben un porcentaje superior al de las alcaldías, desvirtuando la Ley Orgánica del Poder Municipal, que en su artículo 2 establece que el municipio es la unidad territorial primaria del país. El Consejo Federal de Gobierno, además, desdibuja la intención federal de la Constitución con

la figura de los “distritos motores de desarrollo” que el presidente está en la facultad de crear para “el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo” (Ley Orgánica del Consejo Federal de gobierno, art. 6).

En términos generales se puede decir que las figuras territorio-comunitarias del Estado comunal, supeditadas a la aprobación política Ministerio el Poder Popular para las Comunas, y las instancias espaciales supracomunales contempladas en el Consejo Federal de Gobierno, Plan de la Patria, Ley de FABN, decididas por el presidente, se formularon para administrar el tradicional modelo rentístico petrolero para consolidar un régimen político con intenciones de control territorial más hegemónico que democrático, más militar que civil (Ramos et ál., 2016).

Sin embargo, se mantiene la inercia del rentismo urbano-petrolero desarticulante

En los últimos cincuenta años, el rentismo petrolero ha venido declinando como palanca del crecimiento económico nacional; responsabilidad, por lo tanto, de todos los gobiernos venezolanos desde el último tercio del siglo XX hasta el presente. Desde los años setenta se ha crecido en promedio menos del 1% anual frente a una tasa de incremento demográfico entre dos y tres veces superior. La situación de estancamiento económico ha dado paso en los últimos tres años a una profunda recesión, llevando a un proceso acelerado de empobrecimiento, entre los más drásticos de los registrados en el mundo entero.

Sin embargo, hasta el año 2015 se insistió en la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO), que se extiende sobre 124.000 km² (figura 6) que se despliegan a lo largo de seis estados de los llanos bajos centrales y orientales, hasta el delta del Orinoco en la fachada atlántica venezolana, divididos en 4 áreas de explotación-refinación: Boyacá, Junín, Ayacucho, Carabobo, subdivididas a su vez en 31 bloques productivos. Sobre estos el Poder Central ha intentado articular la producción petrolera, la dotación de servicios de infraestructura, educación y servicios, la conservación ambiental, la potenciación del poder comunal, para el beneficio de alrededor de 1.300.000 habitantes, distribuidos en 6 estados y 22 municipios (PDVSA, 2008).

Tomando en cuenta la persistencia rentística, a pesar de los anuncios que se hicieron especialmente en el marco del primer Plan de Gobierno 2001-2007,

se puede afirmar que el proceso ha tenido un desempeño decepcionante en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo sostenible nacional. Se empezó con los avances legislativos y prescriptivos que intentaban orientar el tránsito hacia un país distinto que se enrumbara al siglo XXI dejando atrás el declinante modelo basado en la dependencia a la producción petrolera. De ese sexenio hay que destacar el intento de atender el mandato constitucional que obliga al Estado a propiciar el ordenamiento territorial sostenible del país, la articulación interinstitucional en la gestión ambiental en el marco programático, la elaboración de proyectos para la creación de “regiones-plan” –Orinoco-Apure y Norte Llanero–, pensadas como “vitrinas” para el devenir del país en el camino de la “sustentabilidad suave” y como ejes de articulación transversales occidente-oriente, tratando de articular, especialmente a través de los llanos, las fachadas andina y atlántica del país, con la intención de reducir el peso del norte caribe. Sin embargo, estos avances fueron puramente de papel, no hubo voluntad política para concretarlos como praxis transformadora en la geografía nacional.

Posteriormente, en los dos planes sexenales siguientes inclusive la intención retórica queda mermada –hasta hay una deformación con el abuso de conceptos poco conocidos, como el de “metabolismo social”–, dando paso a la exacerbación a la dependencia petrolera. En términos globales, las políticas públicas que se han gestado durante el proceso bolivariano apuntan a profundizar los errores de los gobiernos anteriores, en especial los del período democrático 1958-1998, que supeditaron el mediano y largo plazo a las medidas cortoplacistas que satisfacen las demandas del presente sin importar el compromiso del futuro de las próximas generaciones. En el marco de este inmediatismo de gestión, en la que lo importante queda permanentemente relegado por la urgencia y en donde las prescripciones proactivas se diluyen en las respuestas reactivas frente a las eventualidades, se han desarrollado las diferentes iniciativas que demarcan la política pública bolivariana: Fondo Único Social (FUS), Plan Bolívar 2000, “misiones”. Estas últimas han sido consideradas la “marca de fábrica”, el propio *branding* del proceso bolivariano, razón por la cual en el cuadro 3 se realiza una evaluación de las principales iniciativas “misionales” que, pretendiendo tener incidencia en la cuestión de la sostenibilidad del país, muestran muy magros resultados:

Cuadro 3

Evaluación de las misiones bolivarianas asociadas con la sostenibilidad

- Misión Árbol: esta misión había logrado reforestar para el año 2015 unas 150.000 ha, es decir unos 1500 km², cifra muy poco significativa para atender el problema de la deforestación en el país. Además, la misión no potencia las posibilidades de consolidar un sector de servicios ambientales basado en el aumento y mantenimiento de la cubierta arbórea.
- Misión Vuelvan Caras: en el marco de esta misión se trató de impulsar los núcleos de desarrollo endógeno (Nudes) para el logro de una mayor justicia social en el campo venezolano; sin embargo, tal política no se ha traducido en prácticas agrícola más ajustadas a las limitaciones y potencialidades de las bases ecológicas tropicales, que no pueden estar sometidas, por ejemplo, a procesos de mecanización como los que se pretendieron con el convenio Irán-Venezuela de fabricación de tractores para potenciar la producción en las localidades de intervención estatal.
- Misión Che Guevara: en esta misión se adscriben las cooperativas que originalmente estaban en la Misión Vuelvan Caras. A pesar de que se mejoraron los aspectos organizativos y de control de gestión, no se promovió con la misma intensidad la adopción de técnicas y métodos de agricultura sustentable en el seno del movimiento cooperativista bolivariano.
- Misión Agro-Venezuela: como componente fundamental de esta misión aparece AgroPatria, la estatizada empresa de suministro de insumos agrícolas. A pesar de que se reconoce la existencia de una línea de biosuministros, siguen predominando los suministros de origen químico. En especial preocupa que sigan comercializándose plaguicidas de alto impacto ambiental.
- Misión Energía: la intención de esta misión es el ahorro energético mediante la sustitución de bombillos de alto consumo por ahorradores. Estos últimos, sin embargo, tienen un grave problema de deposición final por el alto riesgo de contaminación por mercurio. No se tiene información de cómo se está resolviendo el asunto, lo cual no deja de ser preocupante tomando en consideración que el sector eléctrico nacional tiene una alta responsabilidad en la persistencia de los contaminantes orgánicos persistentes en Venezuela.
- Misión Vivienda Venezuela: esta misión surge para resolver los problemas de los afectados por las lluvias del año 2010, sin embargo, no se conoce si en esta reasignación se contempla evitar la reconstrucción en áreas de alta vulnerabilidad. Además, la satisfacción de las necesidades de vivienda está asociada a los convenios con diversos países para la importación de unidades

preconstruidas, que en la mayoría de los casos no se adaptan a las condiciones tropicales del medio natural venezolano.

- Misión Barrio Adentro: esta es una misión emblemática que ha sido reconocida como exitosa por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en materia de atención primaria. Sin embargo, le falta el componente de prevención, tan necesario si se quiere utilizar la estructura creada para enfrentar las enfermedades emergentes y reemergentes vinculadas con la intervención humana del medio natural, como el dengue, la fiebre amarilla y el paludismo, todas patologías que están incidiendo en la merma de las condiciones de salud en el país.
- Misión Petrocaribe, que se ha convertido en una vía para regionalizar la visión de la política pública venezolana. A pesar de que se pretende trascender el beneficio del suministro seguro de petróleo a precios y forma de pago preferenciales, esta gracia se convierte hasta el momento en la motivación principal de firma de este acuerdo en materia petrolera, en la actualidad suscrito por catorce países de Centroamérica y el Caribe. Petrocaribe hasta el presente se ha convertido en instrumento de propagación regional de esa especie de “síndrome de Prometeo” del petróleo abundante y barato, sobre el que sustenta la gestión social dirigida desde una presidencia venezolana que administra directamente el presupuesto extraordinario de la nación.

Fuentes: varias. Elaboración y evaluación propias.

Como balance general, se puede afirmar que la estrategia de acción bolivariana de las misiones, basada en la rapidez de respuesta soportada en la administración cada vez más centralizada del cuantioso ingreso extraordinario del petróleo, no ha garantizado la resolución de los problemas estructurales que limitan las posibilidades del país para acceder a la vía del desarrollo sostenible. A pesar de las intenciones de cambio profundo, hoy la gestión pública permanece anclada en la cada vez más anacrónica idea de porvenir circunscrito exclusivamente en la cuantía de los depósitos petroleros venezolanos. Desde nuestro punto de vista, la progresividad en materia social que se ha intentado durante el proceso bolivariano, al no incorporar en su ejecución las orientaciones que se desprenden de la consideración del ambiente como patrimonio que las generaciones actuales deben preservar para las futuras, carece de la necesaria visión de largo plazo que se requiere para superar los

problemas estructurales que se originan de la inorgánica relación sociedad-naturaleza que se ha venido imponiendo en Venezuela, especialmente desde la entronización del exogenizante modelo rentista petrolero en las primeras décadas del siglo pasado.

LOS PUNTOS DE APALANCAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN VENEZUELA

Los gobiernos venezolanos a los que les ha tocado evidenciar la declinación del modelo petrolero desde los pasados años setenta, y en especial a los que les ha tocado enfrentar sin éxito la grave crisis nacional de los últimos cinco años, han estado de espaldas al potencial que ofrece el país para lograr superar el rentismo petrolero, debiendo además recalcar que se ha llegado a la irresponsabilidad, durante este período, de mantener y profundizar el extractivismo petrolero y minero y firmar acuerdos como el de París 2015 sobre Cambio Climático y suscribir la Agenda 2030 ONU, que obligan a una reorientación de las economías de devastación de la naturaleza y que, por lo tanto, están de espaldas a la solidaridad intergeneracional que marca a la propuesta de desarrollo sustentable. Sin embargo, a pesar de estas inconsecuencias e irresponsabilidades, el potencial del país para salir de adelante está allí, como a continuación se intenta esbozar.

La geo-biodiversidad del país como sustento de una economía diversificada

Venezuela, aun cuando ha estado afectada por las secuelas ecológicas de un modelo económico depredador, se ha mantenido ubicada entre los diez países de mayor megabiodiversidad del mundo. Paradójicamente su producción petrolera, el origen de muchos de los problemas ambientales del país, ha venido decayendo y ya no se ubica entre las principales naciones productoras del mundo e inclusive en la OPEP ha pasado a ser un productor con poco peso en las decisiones de la organización.

Desde el punto de vista biorregional, el país se puede dividir en las diez grandes unidades que se representan en el mapa a continuación.

Figura 4
Las biorregiones de Venezuela



Fuente: Sala de Modelización Ambiental, Centro de Estudios Integrales del Ambiente (Cenamb), UCV.

En el cuadro a continuación se recogen los aspectos más resaltantes a tener en cuenta para una propuesta de desarrollo nacional que reconozca las limitaciones y oportunidades biológicas y sociales del territorio venezolano.

El cuadro expresa, bajo criterios ecológicos, la dualidad territorial que ya hemos referido con anterioridad. Así, por un lado, destaca la cordillera de la costa, en la fachada caribe, con el mayor grado de intervención y de especies biológicas amenazadas, producto de la concentración de población y actividades económicas que se registra en la misma. Por el otro resalta la muy poco poblada Guayana, con la mayor cantidad de parques nacionales, de escurrimiento superficial por los caudalosos y extensos ríos que la surcan, con el potencial de captura de carbono dada su relevante cubierta vegetal boscosa de especies latifolias. Además, junto al delta –la biorregión con mayor rezago

social por su IDH– registra un alto grado de endemismo. De tal manera que los territorios guyaneses y deltanos tienen un gran número de especies únicas y, por lo tanto, deben ser considerados de excepcionalidad y fragilidad biológica. Las restantes biorregiones que aparecen en el cuadro, Andes y llanos (occidentales y orientales), también muestran relevancia desde el punto de vista ecológico y biológico.

Cuadro 4
Síntesis de oportunidades y limitaciones biorregionales venezolanas

Superficie total parques nacionales (PN)	Guayana	Concentración espacial PN	Andina
Captura de carbono	Guayana	Total especies biológicas amenazadas	Cordillera Costa
Grado de intervención	Cordillera Costa	Grado de endemismo	Guayana; Delta
Escorrentamiento superficial	Guayana	Concentración escorrentamiento	Guayana
Total especies inventariadas	Llanos occidentales y orientales	Menor índice de desarrollo humano (IDH)	Delta

Fuente: elaboración propia.

Las oportunidades del país para insertarse en las políticas de descarbonización de la economía mundial

En relación con el cambio climático causado especialmente por el dióxido de carbono proveniente de los combustibles fósiles, Venezuela está viviendo un doble hándicap. Por un lado, al representar el 0,48% de las emisiones globales de los gases de efecto invernadero (GEI) se ubica en el puesto 33 en el ranking mundial de total de emisiones, con un per cápita preocupante, ya que con el equivalente al 0,042% de la población total del planeta, producimos emisiones GEI en un orden diez veces mayor. Pero igualmente registra una de las mayores tasas de deforestación, de menoscabo de la cubierta vegetal boscosa tropical, que ha sido reconocida desde la propia Cumbre de Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992 como el principal sumidero de GEI. La merma boscosa en Venezuela alcanza unas 3.000.000 ha al año, equivalente, de acuerdo a la FAO, al 0,6% de la superficie boscosa del país.

De continuar con esta tasa de degradación corremos el riesgo de perder toda nuestra cubierta boscosa en menos de doscientos años. Los gobiernos, en este caso los bolivarianos, a los que ha correspondido implementar medidas COP, han sido muy negligentes en el aprovechamiento de oportunidades como la de los “mecanismos de desarrollo limpio” (MDL) que se han negociado entre las partes para intentar reducir los efectos del cambio climático. Somos uno de los pocos países en la región que no muestra avance en el programa REDD de reducción (R) de emisiones (E) por deforestación (D) y degradación (D) de bosques en los países en desarrollo. Esta ausencia compromete aún más la condición de país con alta emisión de GEI.

El gobierno venezolano, para justificar su posición, ha venido utilizando argumentos ideológicos, indicando, entre otros, que el referido mecanismo beneficiaría al capitalismo mundial. Un supuesto tan débil que ni siquiera lo comparten los restantes socios de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que han aplicado al programa; incluyendo a Bolivia, que mantuvo una posición muy crítica frente al programa REDD en la COP 16 de Cancún. En la emblemática COP 21 de París, Venezuela presentó como logro frente a la reducción de la cubierta vegetal el muy insuficiente programa de reforestación Misión Árbol. Este, iniciado en 2006, había logrado recuperar hasta el 2015 poco más de 150.000 ha, unas 15.000 por año, es decir, se reforestó a una tasa doscientas veces menor a la tasa de deforestación anual.

Bajo estas premisas, para decir lo mínimo simplistas, el gobierno nacional ha venido desaprovechando la revalorización que se está haciendo en el mundo entero de los bosques como uno de los diez biomas con mayor capacidad de prestación de servicios ecosistémicos. Es importante recordar que este es un término que se viene utilizando especialmente a partir del programa PNUMA de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (MEA), un esfuerzo internacional que involucró a más de trece mil científicos de diferentes países. Para este grupo, estos servicios constituyen los beneficios que la naturaleza provee a los seres humanos y contribuyen a hacer la vida humana posible y también digna (MEA, 2003). Estos servicios son parte fundamental de los soportes de vida “sin los cuales la humanidad podría cesar de prosperar” (Daily, 1997: 1) y expresan aquellos procesos de los ecosistemas que son consumidos, disfrutados o que conducen a aumentar el bienestar humano (Boyd y Banzhaf, 2007; Quétier et ál., 2007; Luck et ál., 2009).

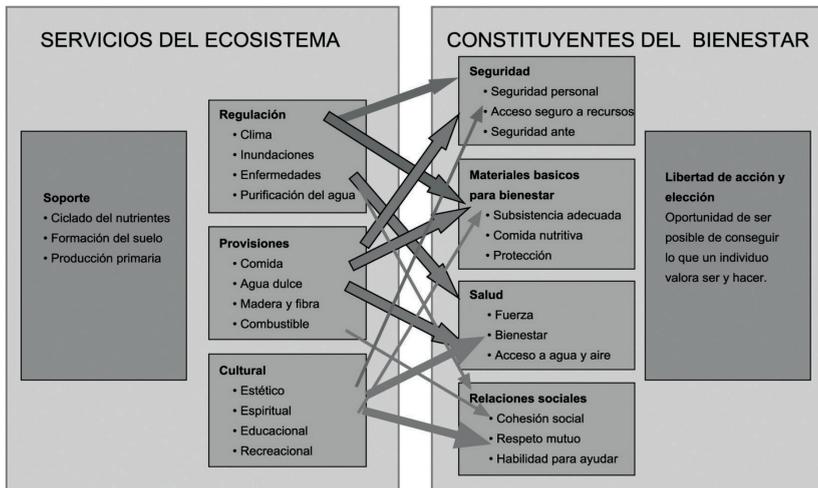
De tal manera que el mantenimiento de la cubierta vegetal, además de una aspiración para enfrentar los rigores de cambio climático antropogénico,

también implica resaltar la relevancia que la misma tiene como soporte de las condiciones de vida de las comunidades humanas, de los beneficios que las sociedades humanas obtienen de ella. En términos generales, los ecosistemas intervenidos y controlados por el ser humano proveen a la economía fundamentalmente los siguientes tipos de bienes y servicios:

- Insumos o productos terminados, tanto biológicos (alimentos vegetales y animales, madera, resinas, fibras, leña, pieles) como minerales (ferrosos, no ferrosos) y energéticos (distintos tipos de hidrocarburos).
- Servicios de regulación: la regulación climática e hídrica, la polinización, etc.
- Servicios de sustento vital: la productividad primaria, la formación de suelo y el ciclado de nutrientes.
- Servicios y bienes para el hábitat: aire, tierra, agua, paisajes. Incluyen procesos que mantienen la vida humana y las condiciones estéticas no materiales (como la serenidad, la belleza y la inspiración cultural), la preservación de opciones para el futuro (como la conservación genética y de la diversidad de especies) (v. Daily, 1997).

En la figura 5 se presenta una visión esquemática del soporte que brindan los ecosistemas al bienestar humano.

Figura 5
Servicios ecosistémicos y bienestar humano



Fuente: FAO, 2010.

Los bosques tropicales (MEA, 2003), por ejemplo, cumplen funciones ecológicas que implican servicios esenciales para el hábitat humano como la protección del suelo, la regulación del clima local, la atenuación de amenazas como las inundaciones, la regulación de GEI, la provisión de refugio a la biodiversidad, entre otros. En el caso de este bioma, de acuerdo a los estudios realizados por De Groot et ál. (2012) alrededor del 48% del valor del servicio debe contabilizarse como de regulación, donde alrededor del 81% corresponde a la regulación climática, seguida por la regulación de las aguas con 14%. El segundo rubro de importancia es la prestación de servicios de provisión, que representaría alrededor del 35% del total, destacando especialmente los aportes medicinales, que representarían alrededor del 83% del total, y alimentos el 11%. El tercer gran rubro en esta distribución general es el de los servicios culturales, fundamentalmente recreación, que representa el 16% del total de los servicios del bioma bosque tropical a nivel mundial. El poco menos del 1% restantes corresponde a los servicios de hábitat. El valor del servicio ambiental se ha estimado en 5264 int\$/ha/año².

A continuación queremos mostrar las oportunidades de que dispone el país para apalancar sectores de la economía que, al mantener la cubierta vegetal o incrementar la participación del componente biológico, por un lado mejoran el desempeño del país en la meta mundial de una economía descarbonizada y, por el otro, propician el bienestar sostenible de las comunidades locales.

Turismo sustentable

Como vimos, alrededor de una sexta parte de los servicios ambientales atienden al rubro cultural, especialmente a la recreación, abriéndose la oportunidad para el desarrollo del turismo sustentable. La Organización Mundial del Turismo (OMT) define esta actividad como aquella que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos, de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad

² Valor determinado por De Groot et ál. (2012) para los bosques tropicales del mundo, tomando como año base 2007. El int\$ es dólar internacional o dólar Geary-Khamis, una unidad de moneda hipotética que permite estandarizar las distintas monedas nacionales del mundo con respecto al dólar EE.UU., de tal forma que "1 Int.\$ = 1 USD" (De Groot et ál., 2012: 54).

cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida. Se busca el equilibrio entre los aspectos ecológicos, económicos y sociales para mantener los servicios y bienes de la naturaleza que son parte esencial de los atractivos de una determinada localidad, respetar la autenticidad de las comunidades humanas que las habitan, y propiciar que las actividades económicas sean sostenibles, duraderas en el tiempo (OTCA, 2004).

La consideración del turismo desde la perspectiva del desarrollo sustentable permite la apertura del sector a un conjunto de modalidades más allá de la oferta tradicional de “sol, playa y hoteles”, que por lo demás en el caso venezolano se circunscribe a la fachada caribe. Pensar en las opciones de turismo y recreación alternativo: ecológico, religioso, científico, deportivo, rural, cultural –que inclusive se puede realizar en la costa, pero pensando más allá de la playa y ofreciendo alojamiento distintos a los hoteles de las grandes empresas, con mayor inclusión de las comunidades locales y mano de obra local como las posadas, las haciendas, los campamentos, entre otros– permite visualizar un territorio con grandes oportunidades, con una oferta nacional que, por su particularidad, nos permite competir con los destinos regionales de alta valoración internacional como el amazónico y el caribeño. Por ejemplo, frente a estos Venezuela puede ofrecer las rutas Andes-llanos-delta, eje que, como ya se dijo, permite la articulación occidente-oriente del país, necesaria para disminuir el peso del norte caribe en la dinámica socioespacial nacional, una exigencia a cumplir para el aprovechamiento de la geo-biodiversidad venezolana.

Como una muestra de las posibilidades de las localidades andinas, llaneras y deltanas, a continuación, basados en un estudio realizados por el Cenamb-UCV (2007) se presentan de manera conjunta las rutas turísticas identificadas en estos territorios:

- 1) Ruta Táchira
- 2) Sur de Táchira-Barinas-Guasdualito
- 3) Piedemonte de Barinas
- 4) Barinas-Ciudad de Nutrias
- 5) Guanare-Cojedes-El Playón
- 6) San Carlos-Tinaco-El Baúl
- 7) San Juan de los Morros-Calabozo
- 8) San Juan de los Morros-Altigracia de Orituco-San José de Guaribe
- 9) Llanos altos centrales
- 10) Costa-*Hinterland* oriental
- 11) San Mateo-El Tigre

12) Llanos altos orientales

13) Monagas

14) Barrancas-Tucupita

En el anexo 1 se recogen los principales atractivos y facilidades de estos circuitos alternativos turísticos. Para tener una idea del potencial económico del turismo alternativo sustentable en el país se realizaron estimaciones para los bosques de la biorregión cordillera andina. Esta está cubierta por 28.979,28 km² de vegetación arbórea, lo que nos permite estimar un potencial de servicio ecosistémico para el turismo de alrededor de 2.440.750.878,72 US\$, tomando en consideración las estimaciones explicadas anteriormente para los bosques tropicales. Además, se debe resaltar que casi el 30% de la superficie total de la unidad está bajo la figura de parque nacional, lo que indica las posibilidades de conservación de la oferta paisajística biorregional.

Los servicios de suministro ecosistémicos. Una oportunidad de especial relevancia ante la crisis

Como se consideró anteriormente, después de los servicios de regulación ecosistémicas, los correspondientes a los suministros ocupan el segundo lugar, destacando los aportes para medicina y alimentos. Estos serían rubros de especial relevancia que nos indican cómo las oportunidades para descarbonizar nuestra economía ayudarían a superar la profunda crisis social que Venezuela ha venido sufriendo en los últimos tres años (desde el 2014), signada especialmente por una marcada escasez de alimentos y medicinas, que nos está llevando a los límites de una crisis humanitaria en el 2017 sin precedentes en la historia republicana del país.

Frente al dramatismo social, contrasta el potencial que muestra el país en la producción de medicina y alimentos, sectores que concentran dos tercios de las oportunidades de aprovechamiento por biorregiones que se muestra en el cuadro 5.

En cuanto a la distribución espacial de estas oportunidades, estas se concentran especialmente en los distintos sectores llaneros, como se aprecia en el cuadro 6.

Los territorios llaneros han estado signados por las actividades agropecuarias, que inclusive marcan la cultura local. Esta tradición ha entrado en crisis con la exacerbación del rentismo petrolero durante los gobiernos bolivarianos;

sin embargo, el potencial está allí, y a continuación se hace una breve reseña del mismo.

Cuadro 5
Totales de especies biológicas por categorías de uso

Categorías	Tipo de especies					Totales
	Flora	Fauna	Aves	Reptiles	Peces	
Alimenticia	43	15	6	2	15	81
Medicinal	66					66
Fibras	52					52
Construcción	46					46
Colorantes	14					14
Ornamental	11				17	28
Exudado	12					12
Forrajes	29					29
Cosmetología	14					14
Melífera	30					30
Biodiversidad	20					20
Caza controlada		1	7			8
Zoocriaderos		15	1	3		19
Total de especies por tipo de especies	157	15	10	3	29	214

Fuente: De Lisio et ál., 2007.

Cuadro 6
Especies biológicas aprovechables por biorregiones

Biorregión	Tipo de especies					Totales
	Flora	Fauna	Aves	Reptiles	Peces	
Deltaica del río Orinoco	17	9	4	2	21	53
Depresión lago de Maracaibo	64	13	9		7	93
Lara-Falcón	63	12	7			82
Llanos occidentales	91	12	9	3	14	129
Llanos orientales	79	11	3	8	14	115
Guayana	50	13	5	2	22	92
Litoral	77	2	6		6	91
Los Andes	33	11	4			48
Insular	70	3	7		5	85
Cordillera de la Costa	107	14	9	3	19	152
Total de especies por tipo de especies	157	15	10	3	29	214

Fuente: De Lisio et ál., 2007.

Llanos occidentales. Las posibilidades de aprovechamiento agrícola se ubican principalmente en el estado Barinas, donde destacan los suelos fértiles de los valles de los ríos Santo Domingo, Masparro y otros que reciben aportes sedimentarios del sur de la cordillera de los Andes. Presentan condiciones climáticas de temperatura, humedad y de suelo –pendientes bajas y texturas medias–, apropiadas, con técnicas de manejo agrológico conocidas, para la

siembra de cereales, leguminosas, hortalizas, oleaginosas, tubérculos y musáceas y plantaciones tropicales.

Extraña el poco aprovechamiento que se hace de este potencial por parte del gobierno, considerando que de los 13.075,3 km² de tierras agrícolas (Cenamb, 2007) que se tienen para la subregión, el 50,55%, es decir, 6.609,5 km², la mitad de las tierras, se encuentra en manos del Estado.

No se contabilizan en estas cifras las reservas forestales altamente intervenidas, que podrían ser aprovechadas, sin embargo, para la agroforestería, como en el caso de las localizadas en los municipios Antonio José de Sucre (Ticoporo), Andrés Eloy Blanco y, en menor medida, Pedraza en el estado Barinas.

En cuanto a la actividad pecuaria, esta muestra el mayor potencial en los municipios Ezequiel Zamora, Sosa y Pedraza de Barinas y Páez del estado Apure. En este último se concentran la mayor cantidad de tierras aptas para la ganadería. Inclusive aquellas áreas inundables por el desbordamiento de los ríos Arauca y Uribante tienen una alta capacidad de aprovechamiento para el ganado bufalino, que junto al ganado vacuno (doble propósito: leche y carne) y la cría de caprinos, ovinos, porcinos, aves y la zootecnia de especies de fauna silvestre conforman el universo de oportunidades de aprovechamiento alimenticio de la fauna en los llanos occidentales venezolanos.

En cuanto al régimen de tenencia de la tierra, de los 12.902,2 km² de tierras pecuarias, una importante proporción, 4.949,9 km² (Cenamb, 2007), equivalentes al 38% del total, han estado en manos de gobiernos que al parecer no han valorado la importancia de este potencial tan necesario para salir de la agricultura de puertos, que hoy no logra responder a la superación de la crisis de alimentación que sufre el país.

Llanos centrales. El uso agrícola se ubica principalmente en los estados Portuguesa y Cojedes, en la cuenca del río Portuguesa, en la que destacan los suelos fértiles gracias a los sedimentos que reciben de la serranía del Interior de la cordillera de la Costa.

En cuanto al régimen de propiedad de la tierra, casi alrededor del 51% de los 8.346,6 km² de tierras agrícolas (Cenamb, 2007), unos 4.250,4 km², se encuentran en manos del gobierno. Sin embargo, las decisiones oficiales han preferido valorizar otros usos para estas tierras, en las que también hay recursos gasíferos y petroleros. El caso del estado Guárico es quizás uno de los que mejor expresa el reduccionismo al que conduce el modelo rentístico petrolero venezolano.

En cuanto al uso pecuario en este sector de los llanos, en los estados Guárico y Portuguesa se concentra la mayor proporción de los 11.870,9 km² de tierras para la cría de ganado, fundamentalmente bovino. De estas el 43 %, unos 5.103,4 km², se encuentran en manos del Estado, pero los gobiernos en los últimos años han hecho muy poco para incentivar la actividad ganadera nacional.

Llanos orientales. El uso agrícola se ubica principalmente hacia los estados Monagas –municipio Maturín–, Anzoátegui y Delta Amacuro. Se debe destacar que en el municipio Tucupita de Delta Amacuro, donde se encuentra la capital de estado que presenta los mayores niveles de pobreza e índice de desarrollo humano más bajo, se registran los suelos con mejores condiciones para el desarrollo agrícola local. El municipio que posee mayor cantidad de tierras de vocación agrícola aprovechable en esta subregión es Maturín. En cuanto al régimen de propiedad de la tierra, de los 6.445,3 km² de tierras agrícolas, en este caso solo el 11,84%, es decir, 763,40 km² se encuentran en manos del Estado

El uso pecuario se distribuye principalmente hacia las llanuras de Monagas y Anzoátegui, en las que se extienden unos 15.066 km² de tierras aptas para la cría de ganado. De estas el 15%, unos 2.193 km², se encuentran en manos del Estado. Es importante señalar que también en el oriente se presenta el conflicto agricultura-cría *versus* explotación de hidrocarburos, que se hizo particularmente patente con la escogencia de sitios para la localización de mejoradores de crudos pesados (De Lisio, 2009).

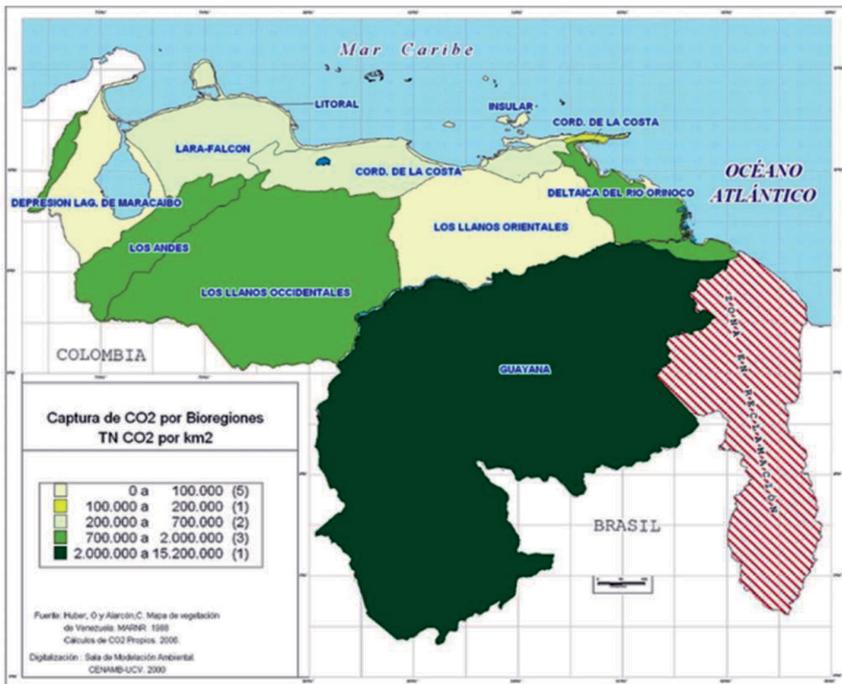
Para completar esta panorámica del potencial de los llanos para el suministro de la proteína animal, se debe también contemplar el potencial regional de la pesca y la piscicultura continental, estimados en unas 55.682 toneladas, pero del que solo se aprovecha un 1%, una subutilización aberrante considerando la grave escasez de proteína de calidad en la menguada dieta nacional (Cenamb /Cendes, 2004).

De tal forma los llanos son uno de los mejores reflejos del absurdo de un modelo de desarrollo que se pretende mantener, el cual que en lugar de aprovechar las posibilidades locales de suministro que garantizan los ecosistemas ha preferido privilegiar la extracción de los recursos del subsuelo, que causa impactos irreversibles al ambiente y propicia la enajenación de las comunidades locales de sus hábitos, costumbre y toma de decisiones.

La captura de carbono, emblema de los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y su potencial en el Sur

Como ya se refirió, los MDL se convierten en los mecanismos que se vienen negociando en las COP para coadyuvar a la descarbonización del planeta. Entre las distintas opciones, de manera primordial se promueve el incentivo al mantenimiento y aumento de la cubierta vegetal, el principal sumidero de carbono mundial; en especial los bosques latifolios, como los que se localizan en la biorregión de Guayana, que desde el punto de vista del tipo de bioma predominante presenta similitudes con la Amazonía regional. Como se muestra en el mapa a continuación, el sur del país presenta los mayores índices de captación del principal GEI planetario.

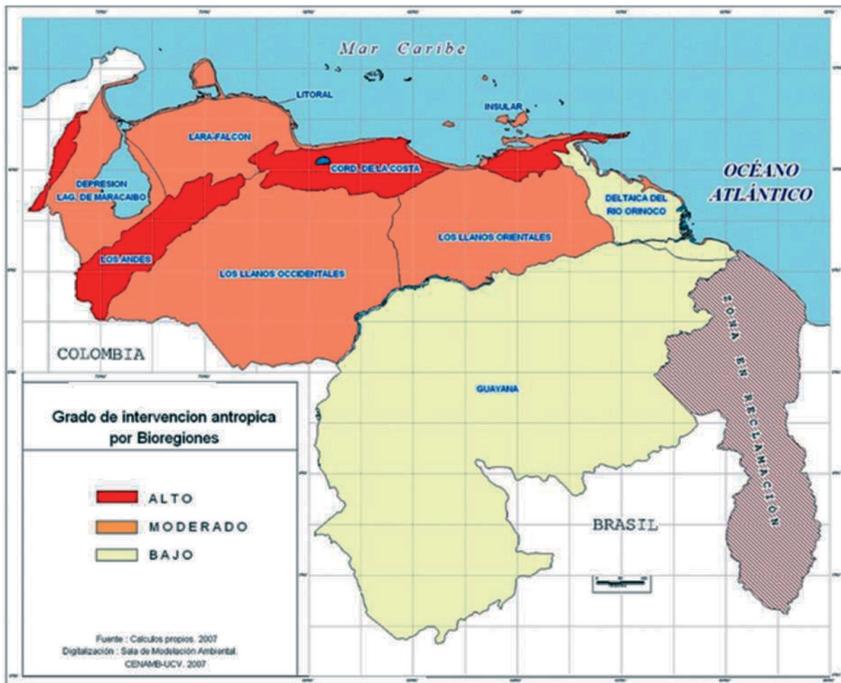
Figura 6
Potencial de captura de carbono por la vegetación en Venezuela



Fuente: Sala de Modelación, Cenamb.

Esta extensa biorregión, equivalente a prácticamente la mitad del país, que se proyecta desde la margen izquierda del río Orinoco, presenta en más de cuatro quintos de su territorio (84%) cubierta boscosa que reviste un potencial de secuestro de carbono mínimo equivalente a 18.381.033.465.900 US\$³ anuales. Se debe destacar, además, que este amplio espacio terrestre venezolano ha estado en buena proporción protegido bajo distintas figuras de Áreas Bajo Administración Especial (ABRAE): parques nacionales, monumentos naturales, reservas hídricas, reservas forestales, entre otras. Esta biorregión, al igual que el delta, presenta los menores índices de intervención humana en el país.

Figura 7
Grado de intervención por biorregiones



Fuente: Sala de Modelación Cenamb.

³ Estimación realizada utilizando un potencial de captura de 280 tn carbono por ha de bosque a un costo de 17.7 dólares la tn. Corización utilizada para el Ysauní, en la Amazonía ecuatoriana, con condiciones ecológicas comparables a las de la Guayana venezolana.

Esta situación, sin embargo, podría cambiar si seguimos empeñados en megaproyectos como el mal llamado “Arco Minero del Orinoco”, que va a contracorriente de la propuesta de descarbonización de la economía que se está planteando.

El Arco Minero del Orinoco como agravamiento del modelo de desarrollo insustentable

Las diferentes oportunidades que se han esbozado para iniciar el camino del desarrollo sustentable del país se basan en información que se ha extraído de diversos proyectos que, desde la Universidad Central de Venezuela, nos tocó coordinar para el entonces Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD). Es decir, se trata de documentos públicos oficiales en los que se intentaba dar respuestas al declive del modelo petrolero en el marco constitucional, que precisa que es obligación del Estado venezolano el ordenamiento sustentable del territorio (art. 128 CRBV). Contrariamente, el gobierno, ante la caída de la renta petrolera por la baja de los precios del petróleo, el declive de los pozos de petróleo liviano y los costos de la producción en la FPO, ha iniciado desde el 2016 una ofensiva minera concentrada en el reduccionistamente denominado “Arco Minero del Orinoco”, un territorio de 111.843,77 km². En este amplio espacio, correspondiente al 12% del territorio terrestre venezolano y equivalente a dos veces Costa Rica, y como en ese país –pionero en el beneficio económico y social por la protección de bosques–, se localiza un conjunto de potencialidades que permitirían iniciar la transición al desarrollo sustentable nacional climáticamente adaptativo. Pero no, se planea diezmar más de unos 70.000 km² de bosques locales, con la consecuente afectación de los ríos más caudalosos del país, para explotar oro, hierro, aluminio, coltan, entre otros minerales, que muestran un potencial de reservas a probar y certificar que se estima inicialmente en unos 496.000 millones de dólares. Es una cifra realmente irrisoria si con ella se pretende mantener la economía primaria exportadora, dependiente de la importación del exterior inclusive en sus requerimientos más básicos, como comida y medicinas, cuya escasez marcan el dramatismo de la crisis que el país vive desde el año 2012.

Además de profundizar los desbalances de nuestro comercio internacional, el gobierno está cometiendo el exabrupto de menospreciar el valor como servicio ambiental de los principales biomas presentes en el área, como los humedales continentales y bosques tropicales. Nuestras estimaciones, realizadas utilizando

los indicadores acreditados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en función de la superficie cubierta por los distintos biomas presentes en el territorio a ser afectado, dan los siguientes resultados:

1. Humedales continentales: 300.000 ha (Cenamb/Cendes, 2004) x 193.845 int\$/ha/año = 58.153.500.000 int\$/año.
- 2, Bosques tropicales: 7.000.000 ha (Cenamb/Cendes, 2004) x 5.264 int\$/ha/año (De Groot et ál., 2012) = 36.848.000.000 int\$/año.

De tal manera que el aporte como servicio ambiental de regulación, suministro, cultura, y protección que brindan anualmente estos biomas se eleva a 94.983.500.000 int\$/año, es decir que los bienes de la naturaleza en superficie, subestimada por los recursos mineros del subsuelo, en un máximo de seis años podrían producir renovablemente en el tiempo el equivalente al potencial de recursos mineros no renovables, que una vez extraídos no generan más beneficios económicos, pero sus secuelas ecológicas y sociales tienden a perpetuarse en el tiempo. Como una de las amenazas principales de la distopía minera que pretende el gobierno, debe destacarse la afectación de la generación hidroeléctrica de Guri, represa enclavada en el área que se pretende devastar, generadora del 70% de la energía nacional. Si se afecta irreversiblemente este suministro estaríamos frente al colapso de las hoy muy menguadas condiciones de vida del venezolano.

El “bono demográfico” como incentivo para superar la cultura rentística

En el país, en las últimas nueve décadas se ha venido desarrollando una cultura rentística que entre otras cosas ha desestimulado la creación de una economía productiva, sustentada en la generación de empleo formal para la mayoría de la población. El sector petrolero se caracteriza por su poca participación en la generación de empleos directo por su particularidad de uso intensivo de tecnología y energía. De tal manera que una de las contradicciones de base del modelo rentístico es que la fuente fundamental del ingreso nacional ha sido poco estimuladora en la creación de puestos de trabajo. Por ello los distintos gobiernos han intentado invertir la renta petrolera en otros sectores con mayor capacidad de generación de empleos, utilizando en muchos casos el casi mítico

postulado de la “siembra del petróleo”⁴, y en las últimas dos décadas han aparecido las ya evaluadas “misiones sociales” como mecanismo de distribución de la renta petrolera en la sociedad. Sin embargo, la realidad es que no se ha logrado nunca políticas de pleno empleo —en los años setenta, cuando se logró la mayor disminución histórica del desempleo, no se logró, sin embargo, reducir la tasa por debajo del 5%— y en muchos casos se ha maquillado la realidad con la generación de puestos de subempleo y empleo precario. Entre otras razones, por ello es que se tiene la alta tasa de informalidad en el trabajo que ha marcado la estructura del mercado laboral venezolano. Además, hay que agregar que esta situación de generación de empleo y otras modalidades de remuneración, especialmente fuera del sector motriz de economía nacional, ha desestimulado el encadenamiento “aguas abajo”, de agregación de valor mediante el trabajo humano al recurso petróleo que fundamentalmente se ha vendido como *commodity*. De concretarse el tránsito hacia el rentismo minero que se plantea en la Guayana venezolana la situación inclusive empeoraría, ya que no conocemos en el mundo experiencias de cadenas de valor nacionales en países de escaso desarrollo científico-técnico como Venezuela para el conjunto de minerales que se piensan explotar en el mal llamado “Arco Minero”.

Quizás en el país joven que teníamos, caracterizado por una pirámide etaria de base ancha, en la que el sector mayoritario correspondía a la población menor de 15 años, el descuido de la situación laboral podría explicarse por el interés en otras políticas públicas, como por ejemplo la educación, siendo que la población infantil y adolescente constituía el sector prioritario a atender. Sin embargo, los últimos dos censos nacionales, 2000 y 2011, nos están mostrando que la realidad ha cambiado, y hoy el segmento mayoritario se ubica entre 15 y 30 años, segmento correspondiente al agregado censal de la población económicamente activa (PEA), por lo que la generación de empleo se convierte en una prioridad, para aprovechar una situación que podría mantenerse por tres décadas más. Es importante resaltar que los demógrafos llaman “bono demográfico” a esta etapa

⁴ “Sembrar el petróleo” fue el título de un artículo escrito por Arturo Uslar Pietri y publicado en el diario *Ahora* el 14-07-1936, en momentos en que se desempeñaba como ministro de Educación en el gobierno de López Contreras. En la propuesta —que algunos atribuyen como idea incipiente a Alberto Adriani, ministro de Fomento del mismo gobierno— se planteaba que los beneficios rentísticos de la extracción petrolera debían ser invertidos en sectores más vinculados al sector interno de la economía, como la agricultura, con capacidad de generar empleo productivo y basado en el conocimiento propio. Uslar utilizó la metáfora de la “hormiga laboriosa” como expresión del trabajo rural y la enfrentó a la “cigarra petrolera” que canta despreocupada con letra y música venidas de afuera.

por la que está transitando el país, que debe ser aprovechada generando el máximo de empleo productivo de calidad, que permita soportar el envejecimiento poblacional, que se vislumbra como fase subsecuente.

En tal sentido, es importante recalcar que los rubros y actividades que se han identificado en la sección anterior están asociadas a tendencias de incremento en la generación de empleo en el mundo. Así, PNUMA (2012) prevé que para la década de los próximos años veinte el empleo agrícola se incrementará hasta en un 4%, y el de la conservación de bosques y reforestación podría crecer en un 20% antes de 2050, proporción parecida al incremento que se pronostica en el sector de energía renovable y eficiencia energética. Estos últimos implicarían una mayor ralentización de la capacidad dinámica del petróleo en el mundo, con consecuencias desastrosas para el país si se sigue con la intención de mantener los esquemas rentistas petroleros y mineros. Finalmente es importante destacar que la agricultura sustentable, incluyendo la pesca, la conservación de bosques y reforestación, las energías renovables, son sectores promovidos por Agenda 2030 de la ONU, para la que se tiene previsto un fondo especial para garantizar los recursos. Siendo que Venezuela hace parte de este esfuerzo, sería conveniente que se formule una política de Estado en materia laboral enmarcada en el cumplimiento de los ODS y así aprovechar en los próximos decenios el irrepetible “bono demográfico”.

Las cadenas de valor global de interés para el país del siglo XXI

Finlandia, Nueva Zelandia, Australia, Dinamarca demuestran que se puede combinar la explotación de recursos naturales y un adecuado manejo de la economía, atendiendo simultáneamente el tipo de cambio y la tasa de interés, con cuenta de capitales abierta con el exterior, y políticas sectoriales de desarrollo productivo con modernización fabril y “profundización” tecnológica en manos de las empresas locales. Estos países lograron que el crecimiento económico estuviera acompañado por un sostenido desarrollo de la capacidad local de ingeniería y la producción de bienes de capital de clase mundial. “Es cierto, sin embargo, que lo ocurrido en dichos casos no fue solo producto de reglas puras de mercado, sino de programas pro-activos de intervención del sector público y esfuerzos cooperativos público/privados en los que se fueron creando instituciones, mercados, bienes públicos y bienes ‘club’ (de uso compartido), que permitieron avanzar en la ‘construcción’ no solo de capacidad tecnológica

local y competitividad internacional, sino también de mayor inclusión social y participación de las comunidades locales en los beneficios del crecimiento basado en explotar recursos naturales” (Katz, 2016: 9).

Esos casos muestran que, en nuestra instancia, no se puede seguir recurriendo al argumento de “la maldición del petróleo”, una particularidad de la llamada “maldición de los recursos naturales” que acompaña como anatema al esquivo desarrollo social y económico latinoamericano en general, el cual, como vimos, nos ha convertido en una región de poco dinamismo en el contexto mundial.

En el caso venezolano, el rentismo petrolero, a pesar de los esfuerzos en algunas áreas petroquímicas y de desarrollos como la orimulsión, al parecer nos ha acostumbrado a vivir sobre todo de los *commodities* del simplificador extractivismo, sin agregación de valor humano a la naturaleza, el camino seguido por los países arriba referidos.

Los sectores que se han identificado para una propuesta alternativa abren posibilidades en áreas valoradas por la nueva revolución científico-técnica mundial anclada en la biología como, por ejemplo: la biología y la genética, las ciencias de la salud, la agronomía y veterinaria, la acuicultura, entre otras. Se trata de sectores vinculados a protocolos de producción basados en la ciencia, que involucran a firmas internacionales poseedoras de *know how*, firmas locales conocedoras del terreno –por ejemplo, el caso del sector vitícola, que ha dado lugar a las “denominaciones de origen”–, empresas suministradoras de insumos intermedios y los gobiernos nacionales y locales promotores de I&D nacional vinculados a la producción. Se trata de producir de manera ambientalmente responsable, reconociendo los límites de tolerancia, la capacidad de carga del recurso biológico a explotar.

Se debe tener muy presente que hay una gran diferencia entre los recursos minero y energético y los biológicos. En el caso de estos últimos “no existen dos localidades idénticas y cada una reclama un conjunto de rutinas de organización de la producción adaptadas a la naturaleza del recurso y al cuadro ecológico de cada localidad. Ello condiciona tanto el material genético como los equipos necesarios para producir, la ingeniería de procesos y la organización del trabajo al interior de la firma. También condiciona los rendimientos físicos unitarios y la renta que el recurso tiene en distintas localizaciones (...) respetando la idiosincrasia de cada escenario local y los distintos actores involucrados. Esta visión coevolutiva del aparato productivo, las instituciones sectoriales, las capacidades tecnológicas locales y la especificidad ecológica de cada región es ajena a la visión neoclásica del desarrollo” (Katz, 2016: 17).

CONCLUSIONES

En América Latina y Venezuela seguimos presos en la inercia de modelos de desarrollo que están mostrando un grave estancamiento y, en el caso del país, inclusive un preocupante declive. Seguimos anclados en los esquemas BAU a pesar de que se ha insistido en el discurso en la necesidad de alcanzar un modelo de desarrollo más respetuoso del ambiente y que dé respuesta al rezago y a la iniquidad social. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro. En estos momentos la región sigue de espaldas al aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de la naturaleza, y la superación de la desigualdad social sigue siendo un reto. La Agenda 2030 de la ONU signada por todos los países latinoamericanos, en la que se formalizan reivindicaciones impostergables como las de género, hasta el momento no ha sido asumida por los gobiernos con toda la contundencia que el momento amerita.

En el contexto de la región, Venezuela se convierte en la expresión más acabada de la persistencia en la equivocación, sobre todo cuando se plantea salir del declive petrolero mediante la apertura a la minería a gran escala, devastadora de la naturaleza y de la sociedad, incapaz de dinamizar la economía de un país que ha venido decreciendo en los últimos tres años. Sin embargo, el problema es más estructural que coyuntural, considerando que se viene arrastrando un déficit creciente de sostenibilidad ambiental en la concepción de desarrollo nacional. En gran medida ello debido al efecto que ha tenido el petróleo en la vida nacional desde que el hidrocarburo fue encumbrado como la “riqueza nacional” en 1920 con la aprobación de primera ley petrolera. Los distintos gobiernos que se han venido sucediendo en el poder desde entonces, sin importar su ideología y concepción política del Estado, han preferido mantener este perfil de nación petrolera. A pesar de las advertencias que se han hecho sobre el peligro y debilidades que encierra la Venezuela petrolera, algunas de gran significación para el discurso político como “la siembra del petróleo” realizada hace más de ocho décadas –un período largo para la historia del país–, poco se ha hecho para superar el modelo basado en la renta petrolera.

Esta concepción rentística petrolera del Estado, en la medida en que la población nacional ha venido creciendo y concentrándose especialmente en la fachada caribe del territorio nacional, va mostrando cada vez más su insostenibilidad, dada la doblemente perniciosa situación en la que se combina la creciente presión sobre las bases ecológicas del norte caribeño-montañoso con

el absurdo desaprovechamiento de los potenciales naturales del centro llanero y el sur guayanés-amazónico.

Si bien el gobierno actual ha pensado en Guayana, lo hace de manera equivocada, proponiendo el mal llamado “Arco Minero del Orinoco”, que se convierte en la propia distopía frente a un país que requiere superar la profunda crisis social que vive. En general, los gobiernos bolivarianos, a pesar de plantear planes nacionales con alta sensibilidad social y ambiental, en algunos casos yendo en la letra más allá de las propuestas de los gobiernos anteriores, en la práctica han profundizado el subdesarrollo nacional y han llevado al país inclusive a posiciones de atraso con respecto al resto de los países de la región. En la medida en que la subestimación de la Venezuela no petrolera y minera persista no se logrará ni siquiera vislumbrar una propuesta de país más consustanciada con geo-bio-sociodiversidad que muestra el ambiente venezolano. Sin embargo, a pesar del fracaso y miopía de las élites políticas, Venezuela sigue mostrando oportunidades para ponerse en sintonía del espíritu de cambio que se respira en un mundo que cada vez más avanza hacia una economía descarbonizada. El país en su geo y biodiversidad muestra importantes potenciales para el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas y hay ejemplos en el mundo, más allá del ámbito latinoamericano, que demuestran que sí se puede llegar a un modelo que, sustentándose en recursos naturales pero renovables, alcance metas económicas y sociales mediante procesos apalancados en factores dinámicos como la I&D. El quid del asunto es salir de las taras que nos mantienen atados a los esquemas de subdesarrollo insostenible.

Recomendaciones para el país

En el siglo XXI el país requiere de una nueva propuesta de desarrollo que, enmarcada en el artículo 128 de la CBRV, logre estructurar estrategias de valoración y aprovechamiento socialmente incluyentes y potenciadoras de la diversidad de opciones territoriales, para la transición sostenible pospetrolera-minera, sabiendo que se dispone de ventajas comparativas derivadas de la posición del país en el neotrópico americano y como punto de encrucijadas ecorregional.

Se debe enfatizar que para esta iniciativa se cuenta ya, además de con la Constitución, con instrumentos legislativos y prescriptivos que permiten darle viabilidad legal y orientación programática a la elaboración de propuestas alternativas. De manera particular se recomienda para ello atender especialmente

a las leyes orgánicas del ambiente, del agua, de la ordenación del territorio, de la gestión de la diversidad biológica, de la gestión de riesgos siconaturales y tecnológicos, que brindan el sustento legal de arranque para el aprovechamiento duradero de los bienes y servicios ambientales. De la misma manera se debe rescatar de los diferentes planes de gobierno revisados todas las orientaciones que permiten valorar el *genius loci* de las localidades en el territorio nacional, como las que a continuación se señalan:

- La formulación de políticas de ordenamiento territorial para materializar un estilo de desarrollo que privilegie la actividad económica en correspondencia con la vocación y potencial internos.
- El estímulo a la producción agrícola primaria y agroindustrial, con énfasis en las prácticas conservacionistas, para alcanzar los niveles adecuados, en volúmenes, calidades y rendimientos, que garanticen la seguridad alimentaria y faciliten una ordenación sustentable del territorio.
- La atención del desequilibrio oferta-demanda de agua en las poblaciones de la franja norte-costera mediante el fortalecimiento de las instituciones vinculadas a la planificación, aprovechamiento y protección ambiental de los recursos hídricos nacionales.
- La búsqueda de eficiencia en las inversiones que el gobierno debería ejecutar para desconcentrar descentralizadamente el país, estimulando la articulación transversal del país, consolidando el sistema de ciudades intermedias andinas-llaneras.
- La implementación de la “Estrategia Nacional de Biodiversidad” sustentada en la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (AN, 2008) para propiciar el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios, para la descentralización productiva del país, atendiendo a las distintas fortalezas bioregionales identificadas.
- El reconocimiento del cambio climático como encrucijada que nos muestra la necesidad que tenemos en el país de cambiar nuestro modelo de desarrollo rentista petrolero, que en la actualidad, además de reiterar sus deficiencias para superar los obstáculos históricos del desarrollo venezolano, refleja incapacidad para asumir los nuevos retos del siglo XXI venezolano, como la transición demográfica que viene registrando el país.

- La incorporación de la dimensión internacional en el ordenamiento nacional del territorio, propiciando que en la política exterior y la de seguridad y defensa del Estado venezolano se privilegie el tratamiento de nuestra plataforma continental y de la integración fluvial suramericana.

Este conjunto de orientaciones permitiría no solo la revalorización de la diversidad geo-ecosocial del país, sino un remozamiento tanto de los métodos como de las teorías de la planificación. En tal sentido, parece apropiado pensar en procesos que, de “abajo hacia arriba”, vayan dirigidos a:

- La creación de “vitriñas” que muestren la praxis para la provisión de servicios ambientales: ecoturismo, captura de carbono, conservación, aprovechamiento y estudio de la biodiversidad local.
- El seguimiento de experiencias de territorios innovadores en la aplicación y seguimiento de experiencias pilotos de gestión sostenible y “certificación verde”.
- El incentivo para creación de firmas locales bajo esquema de empresas privadas, mixtas y cooperativas, capaces de participar en el mercado nacional de la biotecnología, especialmente en los circuitos de salud y alimentación humana y forraje para ganado.
- El desarrollo de experiencias basadas en el justo trato a las comunidades indígenas en el mantenimiento de sus condiciones de hábitat y mejora de sus niveles de vida.
- La creación de espacios propicio para la inversión privada y pública en capital humano para el desarrollo sustentable.
- El estímulo a la organización de las comunidades en la búsqueda de respuestas a los déficits de sostenibilidad en sus condiciones de vida. Se deben impulsar desde los espacios ciudadanos, ONG, universidades, asambleas de vecinos, entre otras, las propuestas para incentivar la creación de mecanismos permanentes de cogobernanza gobierno-sociedad generando una dinámica interactiva de formulación y seguimiento de las políticas públicas que cubran de manera articulada las distintas aristas de la sostenibilidad: ecológica, social, económica, territorial, política.

Se trata, entonces, en definitiva, de lograr mejorar la capacidad de respuesta de la sociedad y las localidades para una actitud mucho más activa y

proactiva de los distintos actores sociales, a fin de lograr las políticas públicas del país pospetrolero geo-biodiverso a construir, superando inclusive el esquivo oxímoron de la siembra petrolera, que de alguna manera nos mantiene atados al pasado rentista que debemos superar cuanto antes.

BIBLIOGRAFÍA

Aportela, F. y Durán, R. (2011). “Financiamiento: retos y oportunidades”. En *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina. Diagnóstico estratégico y propuesta para una agenda prioritaria*. Bogotá: IDEAL.

Armas, M. (2012). “Gasto paralelo y leyes afectan finanzas de las regiones”, *El Universal*, 16-12-12, www.soberania.org/Articulos/articulo_8003.htm.

Asamblea Nacional (1999). “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 36.860, 30-12-99.

_____ (2002). “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 37.463, 12-6-02.

_____ (2005). “Ley Orgánica del Poder Público Municipal”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 38.204, 8-6-05.

_____ (2006). “Ley de los Consejos Comunales”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.806, 7-4-06.

_____ (2008). “Ley de Gestión de la Diversidad Biológica”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 39.070, 1-12-08. Deroga la “Ley de Diversidad Biológica”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 5.468 E., 24-5-00.

_____ (2009a). “Ley de la Seguridad de la Nación”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 37.594, 18-12-09.

_____ (2009b). “Ley Orgánica de los Consejos Comunales”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 39.335, 28-12-09.

_____ (2010a). “Ley Orgánica de la Contraloría Social”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.011, 21-12-10.

_____ (2010b). “Ley Orgánica del Poder Popular”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.011, 21-12-10.

_____ (2010c). “Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.011, 21-12-10.

_____ (2013). “Ley del Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2014-2019”, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* 6.118, 13-12-13.

Bhattacharya, D. et ál. (2016). *Moving forwards with the SDGs Implementation Challenges in Developing Countries*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Boyd, J. y Banzhaf, S. (2007). “What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units”, *Ecological Economics* 63: 616-626.

Cenamb-Centro de Estudios Integrales del Ambiente (2007). *Plan de Desarrollo Integral Eje Norte Llanero*, A. De Lisio (coord.). Caracas: MPD.

Cenamb y Cendes (2004). “Formulación del Plan para el Desarrollo Sostenible de la Región Programática para el Eje Orinoco Apure”. Caracas: MPD (mimeo).

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. Santiago de Chile.

_____ (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

Cordero, D. (2011). *Los bosques en América Latina*. Ecuador: Fundación Friedrich Ebert/Proyecto Regional Energía y Clima.

Coronill, F. (2002). *El estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad/CDC-UCV.

Costanza, R. et ál. (1997). “The value of the world’s ecosystem and natural capital”, http://www.esd.ornl.gov/benefits_conference/nature_paper.pdf.

Daily, G. (ed.) (1997). “Introduction: What are ecosystem services?”. En *Nature’s Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Daily, G. (ed.). Washington: Island Press.

De Groot, R. et ál. (2012). “Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units”, *Ecosystem Services* 1 (1): 50-61.

De Lisio, A. (2009). “Estudio de micro-localización de mejoradores de crudo pesado en los llanos venezolanos”. Caracas: FUCV/PDVSA (mimeo).

_____ (2011a). “Las amenazas naturales regionales: catalizadores de cambios estructurales en América Latina y el Caribe”, *Nuevo Mundo* 5: 135-164. Caracas.

_____ (2011b). “Evaluación de la inclusión de la sustentabilidad ambiental en la Venezuela bolivariana”. Caracas: Ildis (mimeo).

De Lisio, A. et ál. (2007). “Plan Nacional de Biocomercio”. Caracas: MPP (mimeo).

Del Valle, A. (2008). “Regímenes de bienestar: relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana”, *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 19: 385-411.

FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2010). *Sostenibilidad financiera para áreas protegidas en América Latina*. Santiago de Chile: FAO.

Gálmez, V. (2013). *Retribución por servicios ambientales. Programa de Manejo Forestal Sostenible en la Región Andina*. Costa Rica: IICA.

INE-Instituto Nacional de Estadísticas (2001). “XIII Censo de Población y Vivienda”, www.ine.gov.ve/censo/censo.htm.

_____ (2012). “XV Censo de Población y Vivienda”, www.ine.gov.ve/censo/censo.htm.

Isch, E. y Gentes, I. (eds.) (2006). *Agua y servicios ambientales: visiones críticas desde los Andes*. Quito: AbyaYala.

Katz, J. (2016). *Adiós al viento de los commodities. Se abre un nuevo ciclo de ajuste estructural*. Santiago: Cepal (Serie Desarrollo Productivo).

Luck, G.W. et ál. (2009). “Quantifying the contribution of organisms to the provision of ecosystem services”, *BioScience* 59: 223-235.

Maass, J.M. et ál. (2005). “Ecosystem services of tropical dry forests: Insights from long-term ecological and social research on the Pacific Coast of Mexico”, *Ecology and Society* 10: 17.

MEA-Millennium Ecosystem Assessment (2003). *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Washington: Island Press.

Morales, C. y Parada, S. (eds.) (2005). *Pobreza, desertificación y degradación de recursos naturales*. Santiago de Chile: Cepal/GTZ.

MPD-Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). *Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007*. Caracas: MPD.

_____ (2007). *Plan de Desarrollo Económico Social 2007-2013*. Caracas: Ministerio de la Secretaría Presidencia República Bolivariana de Venezuela.

MPD, EGS y PDVSA (2008). “Identificación de proyectos urbanos regionales. Faja petrolífera del Orinoco. Informe Final”. Caracas.

ONU-Organización de las Naciones Unidas (2015). “Transformando nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Resolución 70/01, 70.º Asamblea General ONU.

OTCA-Organización del Tratado de Cooperación Económica (2004). “Plan Estratégico 2004-2012”, www.otca.org.br.

Palacios, L. y Layrisse, I. (2011). *Crecimiento en Venezuela. Una reconsideración de la maldición petrolera*. Caracas: CDCH-UCV.

PDVSA-Petróleos de Venezuela (2008). *Una visión de conjunto del desarrollo petrolero y del desarrollo territorial sustentable en la faja petrolífera del Orinoco. Eje Orinoco-Apure. Plan Socialista Orinoco*. Caracas (ppt).

Pengue, W. (2015). “Recursos naturales, servicios ambientales y desarrollo en América Latina”, *Rev.Redbioética* 1 (11): 12-12.

Petkova, E. et ál. (eds.) (2011). *Gobernanza forestal y REDD+: desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. Bogor: Cifor.

PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (2011). *Hacia una economía verde. Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas. PNUMA.

Quétier, F. et ál. (2007). “Servicios ecosistémicos y actores sociales. Aspectos conceptuales y metodológicos para un estudio interdisciplinario”, *Gaceta Ecológica* 84-85: 17-26.

Ramos, F. et ál. (2016). *De Chávez a Maduro. Balance y perspectivas*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Sunkel, O. (1987). “Las relaciones centro-periferia y la transnacionalización”, *Pensamiento iberoamericano* 11: 31-52. Santiago de Chile: Cepal.

TCA y FAO (1991). “Consulta de expertos sobre planificación de los recursos vivos acuáticos de la cuenca amazónica”. (Actas). Roma, Italia.

TEEB-The Economics of Ecosystems and Biodiversity (2010). *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations*, P. Kumar (ed.). London/Washington: Earthscan.

Vatn, A. (2010). “An institutional analysis of payments for environmental services”, *Ecological Economics* 69 (6): 1245-1252.

Anexo 1

Rutas de turismo alternativo Andes-llanos-delta

1) Ruta Táchira

Esta ruta turística concentra singulares atractivos físiconaturales y socioculturales de interés para el turismo. En la cuenca del río Torbes destacan los valles intramontanos tachirenses, donde predominan paisajes de colinas medias y altas, valles, tiene acceso al parque nacional El Tamá, con diversos páramos, saltos de agua como el chorro El Indio, varias cuevas y fuentes de aguas termales como El Tambo, El Corozo y Aguas Calientes. Las características naturales del área la hacen atractiva para la realización de actividades de deportes extremos de bajo impacto ecológicos como el benji.

Socioculturalmente destacan el cultivo de café y otros rubros de piso alto, actividad agrícola que permite el desarrollo del agroturismo. El turismo religioso-histórico también es una opción dada la cantidad de iglesias y el fervor de los tachirenses. Peribeca y San Pedro del Río destacan, entre otros centros poblados, por sus cascos coloniales bien preservados. La artesanía tachirense es reconocida a nivel nacional en el área de la cestería, cerámica y dulcería criolla. Hay sitios arqueológicos de gran interés en el municipio Ayacucho. En la infraestructura turística destacan las posadas y hoteles, los balnearios fluviales, los parques recreativos y museos. La vialidad terrestre permite la conexión con el estado Zulia al norte, Mérida al noroeste y el acceso internacional hacia Colombia, que conforma una de las fronteras latinoamericanas más dinámicas por flujo de bienes y personas.

2) Sur de Táchira-Barinas-Guasdualito

Esta ruta, que marca la transición del paisaje de los llanos y piedemonte andino, abarca el piedemonte occidental de los estados Barinas y Apure y el oriente del estado Táchira. Destacan los parques nacionales Tapo Caparo, Sierra Nevada y Río Viejo, en el marco de un paisaje de lomas y colinas bajas surcadas por una tupida red de ríos y quebradas. Entre los centros poblados resaltan Guasdualito, El Cantón, Táriba, Santa Ana del Táchira, San Rafael del Piñal, Abejales y San Josecito. Esta ruta tiene un alto potencial para la navegación turística, el senderismo, los

paseos a caballo. La presencia de pueblos originarios es particularmente importante en el municipio Páez del estado Apure, donde residen los guahibos.

La producción agrícola, la cría y la pesca se convierten en atractivos para el agroturismo, principalmente la actividad bufalina y la piscicultura, tanto extensiva como intensiva, especialmente en el municipio Fernández Feo del estado Táchira y municipio Páez de Apure. La infraestructura turística de los centros poblados locales es escasa. La vialidad terrestre permite la conexión entre la cordillera andina y la región de los llanos.

3) Piedemonte de Barinas

Esta ruta continúa la anterior, partiendo desde el centro poblado Abejales, al norte, hasta llegar a la ciudad de Barinas. Ambas rutas comparten los parques nacionales Sierra Nevada y Tapo Caparo. Las actividades de mayor interés son de tipo ecoturismo y de aventura, involucrando el contacto directo con la naturaleza, en especial con los ríos de la zona, además de caminatas por senderos naturales, paseos a caballo, habiendo inclusive posibilidades para la práctica de deportes extremos (*rafting*) en el río la Acequia, en la presa Borde Seco donde se pueden realizar actividades de pesca deportiva y de canotaje. Existen campamentos y posadas adecuadas para dichas actividades. Hay varios balnearios: La Acequia, Montaña de Concha, y aguas termales como Managua y Caño Lindo. Destacan diversos sitios de interés arqueológico, contando inclusive con el Museo Arqueológico y de las Tradiciones en Pedraza, Barinas.

4) Barinas-Ciudad de Nutrias

Esta ruta parte de la ribera sur del río Apure, pasando por la ribera norte del río Masparro hasta llegar a la troncal 5, y cruzando al sur para llegar a la ciudad de Barinas, centro de relevancia urbana que cuenta con buenos servicios de alojamiento y hospedaje y aeropuerto. La ciudad posee edificaciones religiosas, culturales e históricas relevantes: la catedral de Barinas, la iglesia barroca de San Nicolás de Mira, la Inmaculada Concepción, el Palacio Marqués, la casa del poeta Lazo Martí, el Museo de Arte Colonial y Costumbrista, la Casa de la Cultura, el complejo turístico Virgen del Real. En Ciudad de Nutrias se localiza el parque Los Samanes.

Esta ruta tiene atractivos para el ecoturismo como el jardín botánico de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales,

puntos de avistamiento de la avifauna llanera en la época de verano, el balneario municipal. Cuenta con varios campamentos agroturísticos.

5) Guanare-Cojedes-El Playón

Esta ruta corre paralela al piedemonte andino del estado Trujillo en los llanos altos del estado Portuguesa, cruza los ríos Morador, Guache y Portuguesa que drenan de la cordillera andina y sigue por la troncal 5 hasta llegar a la ciudad de San Carlos. En Acarigua-Araure presenta una variante hacia los llanos medios del estado Portuguesa hasta un poco más allá del centro poblado de El Playón y llega al río Portuguesa. En la sección norte de la ruta destacan los parques nacionales El Guache, Terepaima y Tirgua. Entre los balnearios: Los Arroyos, La Peña, Caño Guaramal, Quebrada de Arauca. El parque Los Samanes en Guanare es otro atractivo natural.

Como edificaciones de interés religioso, histórico y cultural destacan el templo votivo a la Virgen de Coromoto y la basílica catedral de Nuestra Señora de Coromoto, ubicada al sur de la ciudad de Guanare. Esta ciudad alberga diversos museos: de Arte, de Ciencias Naturales, de los Llanos. En el municipio Páez de Portuguesa se localiza el Museo José Antonio Páez y en el municipios Esteller el Museo de Muñecas.

6) San Carlos-Tinaco-El Baúl

Esta ruta sigue por lo llanos centrales altos del estado Cojedes, desde la capital San Carlos siguiendo la troncal 5 hasta llegar al embalse Cachinche. Hacia el sur se presenta una bifurcación en el sur del estado, desde el centro poblado Tinaco hasta un poco más de El Baúl, hasta cruzar el río Portuguesa para llegar a los llanos medios centrales.

En cuanto a sus atractivos naturales, se cuenta con el río Tirgua, que en los cuatro primeros meses del año se utiliza como balneario fluvial de largo trecho, el salto la Danta, pesca en el río Macapo, variada fauna y flora adaptadas a las condiciones de humedad. Más hacia el sur, hacia El Baúl, resaltan áreas naturales protegidas: lote boscoso de El Baúl, Corralito y Libertad. Existen varias posadas y campamentos ecoturísticos, siendo el más conocido el Hato Piñero, el cual, pese a haber sido expropiado por el gobierno nacional en 2009, sigue ofreciendo servicios de hospedaje y estadía a través de Mintur. En el embalse El Pao se puede pescar y realizar actividades recreativas acuáticas.

En el centro de la capital de Cojedes, San Carlos, se encuentra el Museo La Blanquera, la plaza Bolívar, el Palacio de Justicia, la gobernación, la catedral La Inmaculada Concepción, las iglesias Santo Domingo, San Juan Bautista, el Museo de Ciencias Naturales de la Salle. En las afueras está el autódromo San Carlos, donde se realizan carreras automovilísticas de diversas categorías. En Tinaco destacan la plaza Bolívar y la iglesia Nuestra Señora del El Recreo. En Tranquillo, la plaza Bolívar y la iglesia de la Coromoto. A lo largo de la ruta la oferta gastronómica por excelencia es la carne en vara.

7) San Juan de los Morros-Calabozo

Esta ruta discurre entre el piedemonte de la cordillera de la Costa y los llanos del estado Guárico. Se consideran centros poblados de interés y estadía: San Juan de Los Morros, Calabozo, El Sombrero y Ortiz.

Uno de los puntos de mayor relevancia turística es el tramo de San Juan de los Morros a Calabozo, dominado por el escenario agropecuario propicio para el agroturismo. Cerca de la ciudad de San Juan de los Morros se puede practicar deportes como el paracaidismo –aquí se localiza una de las pocas escuelas de este deporte en el país–, la escalada en rocas en el monumento nacional Arístides Rojas, o Morros de San Juan, conformado por farallones de roca caliza, y en el cerro Platillón –la mayor altura del estado Guárico– se puede practicar excursionismo. También existen balnearios de aguas termales.

Entre las ciudades destaca también Calabozo, que tiene el casco histórico más extenso del país con veintisiete manzanas o cuadras. Antes de llegar a Calabozo está el embalse del Guárico, donde se puede practicar el canotaje y la pesca deportiva, y en las vecindades hay un pequeño zoológico con especies domesticadas. Más al sur de esta ruta están los esteros de Camaguán, atractivo de gran interés en época de lluvia.

8) San Juan de los Morros-Altigracia de Orituco-San José de Guaribe

Esta ruta sigue paralela al piedemonte sur de la serranía del Interior. Comprende las tierras llaneras de un estado central volcado hacia la fachada caribe como Aragua (los municipios del sur: Camatagua, San Casimiro, San Sebastián y Urdaneta) y del estado Guárico. Los centros poblados de interés son: San Juan de los Morros, Camatagua, San Casimiro, San

Sebastián, Barbacoas, San Rafael de Orituco, Altagracia de Orituco y San José de Guaribe. En algunos lugares de la ruta, específicamente en San Sebastián y Altagracia de Orituco, se puede acceder a la costa de Barlovento atravesando el parque nacional Guatopo, con exuberante cobertura boscosa y clima de montaña.

Entre de los principales atractivos naturales se cuenta con los embalses Camatagua, Playa de Piedra, Jabillal, La Becerra, El Pueblito y El Cigarrón; los ríos Mapire –afluente del Orinoco–, Quebrada Honda, Ipire; el parque nacional Aguaro Guariquito. La predominante actividad local agrícola abre posibilidades agroturismo.

9) Costa –*Hinterland* oriental

Esta ruta se focaliza en la cuenca del río Unare, que drena hacia el mar Caribe, representando la transición entre la llanura fluvial y parte de la costa norte del estado Anzoátegui. Es el único de estos recorridos alternativos que posee costa marina, llegando hacia el occidente del estado Anzoátegui e incorporando no solo las playas, sino también elementos resaltantes para el turismo ecológico como las lagunas de Unare-Píritu; sitios de interés para el turismo cultural como las ventas de artesanías y productos agrícolas locales de Píritu y Clarines, y sitios de interés arqueológicos como las ruinas del aljibe. En las vecindades de Clarines destaca la cueva de Clarines y en el valle de Guanipa la cueva las Fauces del Diablo. Hay un tramo de aguas termales que incluyen las de Clarines, Urica, Paraquey y Aguas Calientes.

10) San Mateo-El Tigre

Este tramo comprende el sur del estado Anzoátegui. Los centros poblados son: San Mateo, San José de Guanipa, Anaco y el Tigre. El desarrollo urbano local está asociado a la actividad petrolera, sin embargo, esta misma actividad extractiva es una de las principales amenazas para el mantenimiento de la calidad paisajística local. El mayor atractivo natural es el escenario natural de la mesa de Guanipa, al sur de la ruta, abriendo posibilidades al agroturismo. El embalse La Estancia, al oeste, constituye un potencial. A lo largo de la ruta existen algunos clubes recreacionales (campamentos, fincas) para actividades de festejos. Esta ruta es considerada de tránsito entre la costa de Anzoátegui y el estado Bolívar.

11) Llanos bajos orientales

Corresponde a las tierras llanas bajas de los estados Anzoátegui y Monagas, enmarcadas por las cuencas de los ríos El Tigre, Morichal Largo y Guanipa, afluentes del río Orinoco.

Como atractivos, además de la continuación de la mesa de Guanipa y su actividad agroproductiva, un poco más al sur destacan las áreas de desarrollo forestal de Uverito y Coloradito, grandes extensiones de bosque de pinos plantados. Uno de los conflictos a resolver son los desarrollos petroleros de la Faja Petrolífera del Orinoco, que atentan contra la calidad de los distintos componentes del medio natural, en especial de los cursos de agua. En un sector de los llanos está planteado instalar mejoradores de crudo pesados, con gran producción de coque, a pesar de las advertencias de los graves impactos socioambientales que generarían (De Lisio, 2009).

12) Monagas

Esta ruta hace un recorrido norte-sur por la zona central del estado Monagas, desde la serranía del Turimiquire hasta llegar a la ribera norte del Orinoco, y engloba todos los atractivos turísticos de este importante estado oriental: paisajes de bosques ribereños y morichales que permiten recorridos en botes utilizando los distintos balnearios fluviales (El Pílon, El Maraquero, entre otros) y por los ríos Morichal Largo, Cari, Caripe y Colorado. En Morichal Largo se puede acceder a la laguna Guasacónica y practicar la pesca deportiva del pavón. Esta ruta cuenta también con sitios de aguas termales, como son la Bomba, los Morros y los Baños.

Punto resaltante es la ciudad de Maturín, origen de todas las alternativas de recorridos por este estado, que cuenta con atractivos urbanos propios: la Av. Bolívar, que recorre toda la zona central de la ciudad y donde se emplazan la capilla San Simón, la catedral, el palacio de gobierno; más hacia el este el polideportivo Maturín, y entre otros parques están La Guaricha, Andrés Eloy Blanco, Metropolitano de Maturín, Serpentario; también existen mangas de coleo. En la ciudad hay variados sitios de hospedajes y comidas.

Hacia la parte norte de la ruta se puede llegar tanto a Caripito como a Caripe, donde se localiza, en la zona montañosa de Monagas, el monumento natural la Cueva del Guácharo, a hora y media de Maturín.

13) Barrancas-Tucupita

Esta ruta terrestre recorre la ribera norte del Orinoco en dirección oeste-este, hasta llegar a la zona deltaica del caño Mánamo, y pasa por los municipios Libertador, Uraoa y Sotillo del estado Monagas. Ofrece alternativas para la implementación del agroturismo, en conjunción con el aprovechamiento de la riqueza cultural de la zona, expresada en su producción artesanal. En la ciudad de Barrancas destaca su museo, en donde se exponen elementos de la cultura indígena barrancoide. La ruta involucra uno de los destinos de turismo cultural más importantes de Venezuela, conformado por el hábitat de las comunidades vegetales y la etnia warao, “gente de agua”, con una cultura ancestral. Este escenario de confluencia de aguas marinas y fluviales es ideal para el turismo científico y educativo, pudiéndose desarrollar otras alternativas, como la deportiva, siempre y cuando existan las medidas de control requeridas para la protección tanto ecológica como etnológica. La ciudad de Tucupita es el centro de recepción de visitantes que buscan el contacto con el ambiente deltaico, caracterizado por una situación de empobrecimiento crítico.

Elaboración propia a partir de Cenamb, 2007.

Democracia y desarrollo: no siempre de la mano

Nelly Arenas*

INTRODUCCIÓN

La relación entre desarrollo y democracia no viene dada. Aunque han sido las sociedades que más han avanzado económicamente las que han evidenciado mejores condiciones para que florezcan sistemas de gobierno con sentido de la pluralidad y respeto por las libertades individuales, la democracia no parece ser un fruto que se recoge fácilmente del árbol de las economías robustas. Ese vínculo pareciera estar sujeto al esfuerzo de las sociedades y sus elites políticas por materializarlo. América Latina parece mostrar muy bien esto. Los procesos de modernización experimentados por los países más grandes, en especial México y Argentina, desembocaron en regímenes autoritarios. Mientras que los años ochenta, signados por graves crisis económicas, son, paradójicamente, los del restablecimiento de las libertades luego de dos décadas de militarismo antidemocrático.

El texto que sigue intenta una aproximación al tema del desarrollo en su vínculo con el de la democracia. Teniendo en cuenta la tensión innata que existe entre ambos, se reconoce, sin embargo, que el sistema capitalista es el que más ha favorecido históricamente el juego político plural que distingue a todo

* Profesora Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Investigadora-docente del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la UCV. PhD en Ciencias Políticas (UCV). Máster en Historia de Venezuela (UCV). Sociólogo (UCV). Autora de numerosos artículos académicos en los temas de populismo, democracia, rentismo petrolero, Estado-nación, globalización e identidad, tanto en revistas nacionales como internacionales. Coautora de los libros *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005* y *Venezuela: ¿más democracia o más populismo?*

sistema democrático. Con ese telón de fondo, el trabajo examina rápidamente las teorías del desarrollo más importantes y su relación con el factor político. Se revisa la experiencia de América Latina, particularmente la de los países de industrialización más importante, siguiendo el marco conceptual de lo que Manuel Garretón et ál. denominaron matriz sociopolítica (MSP) o matriz Estado-céntrica. Se presta especial atención al largo período de protagonismo de regímenes populistas (1930-1980) y su ambiguo vínculo con la democracia; así como al modelo de desarrollo que guió a los mismos. Bajo esa orientación teórico-metodológica, se da cuenta del dislocamiento de ese modelo y las tendencias que se perfilan, mostrando dos experiencias disímiles como son la de Chile y Venezuela; en especial esta última. El trabajo se divide en tres partes principales. Una primera discurre sobre la tensión capitalismo y democracia; una segunda, aborda el modelo de desarrollo en América Latina centrado en el Estado, así como su dislocamiento a raíz de la avanzada neoliberal en la región. En una tercera se trabaja el caso venezolano, el cual recorre un camino contrario a las rutas abiertas trazadas por el mercado internacional y a la valoración de la democracia liberal, seguidas por la mayoría de los países de la región en los últimos tiempos.

DESARROLLO, CAPITALISMO Y DEMOCRACIA

Capitalismo y democracia: una tensión congénita

Reconocidos teóricos de la democracia (Bobbio, 1989; Sartori, 1994; Dahl, 1999; Przeworski, 2010) han examinado la tensión histórica que existe entre el capitalismo y la democracia, cuyo reconocimiento permite dar cuenta en mejores condiciones de las dinámicas del desarrollo en sistemas democráticos. El sustrato de esa tensión reside en la incompatibilidad que existe entre propiedad e igualdad. Un punto de partida para comprender este asunto lo proporciona Norberto Bobbio cuando, al examinar el vínculo entre liberalismo y democracia, señala que “en su sentido más amplio, incluso cuando se extienden a la esfera económica respectivamente el derecho a la libertad y el derecho a la igualdad, como sucede en las doctrinas opuestas del liberalismo y del igualitarismo, libertad e igualdad son valores antitéticos, en cuanto no se puede realizar con plenitud uno sin limitar fuertemente el otro” (Bobbio, 1989: 41).

Para Sartori (1994: 237) “la democracia burguesa nace y subsiste para defender la propiedad privada (...) todo el poder político conjuntamente a todo el poder económico crea un poder excesivo contra el cual el individuo no tiene posibilidades de defensa”. Robert Dahl, por su parte, habla de una “tensión congénita” entre democracia y capitalismo de mercado; polos que se encuentran, según el autor, “encerrados en un conflicto permanente en el que se modifican y limitan mutuamente” (Dahl, 1999: 195). Para Dahl el apretado nexo entre democracia y capitalismo encierra una “paradoja” pues “los ciudadanos que son desiguales en bienes económicos, difícilmente serán iguales políticamente” (ibíd., 179). “Simbiosis antagónica” es la frase con la que Adam Przeworski (2010: 50) sintetiza la tensión de marras insistiendo en que “la desigualdad económica mina la igualdad política. Y al mismo tiempo la igualdad política es una amenaza para la propiedad”.

Algunas experiencias históricas han mostrado claramente la tirantez que puede haber entre la igualdad política y los derechos de propiedad, y cómo la misma puede derivar en la supresión de alguno de los dos elementos. España y Cuba proveen importantes ejemplos en este sentido. En el primer caso, la amenaza a la existencia del capitalismo terminó por aniquilar la democracia bajo la dictadura franquista; en el segundo, la intensificación de la participación política bajo un discurso revolucionario, cuya meta era la igualdad, puso punto final al capitalismo (Isuani, 2015). Está claro, no obstante, que la tensión es inherente a la democracia de mercado y que cierto grado de desigualdad económica resulta insalvable. La democracia, argumenta Przeworski (2010: 122-23), es impotente con relación al problema de la desigualdad. A pesar de su “pedigrí’ igualitario, la democracia no puede caracterizarse por la igualdad y no se caracteriza por ella (...) La democracia fue una revolución política, no económica”. Para liberar el sistema democrático de la responsabilidad de la desigualdad, el autor invita a pensar sobre la experiencia de Brasil: “En los dos últimos dos siglos [ese país] ha sido una colonia, una monarquía independiente, una república oligárquica, una dictadura militar de derecha, y una democracia con una presidencia fuerte. Y, sin embargo, hasta donde sabemos, la desigualdad permaneció”. Extendiéndose hasta el comunismo, el autor indica que: “hasta los comunistas que querían *uravnit* (igualar) todo y que efectivamente igualaron recursos en forma de propiedad pública, tuvieron que tolerar la desigualdad que surge de las aptitudes y las motivaciones diferentes” (ibíd., 155). De tal modo que, como ningún sistema político ha sido capaz de superar las barreras que generan desigualdad, “no debemos culpar a

la democracia por no lograr lo que ningún sistema de instituciones políticas puede lograr”, insiste Przeworski (ibíd., 123).

Globalización económica: la exacerbación de las tensiones

La globalización ha intensificado e interconectado los procesos económicos como nunca antes; en especial, los flujos financieros. Estos últimos han cobrado tanta autonomía que escapan de las regulaciones nacionales. El Estado-nación parece tener cada vez menor incidencia en el comportamiento de los agentes de la economía mundializada. Este fenómeno afecta a la democracia, pues la esfera económica transnacionalizada actúa sin la legitimidad en la que se funda necesariamente todo gobierno respaldado en la soberanía popular. Como ha señalado Fitoussi, las decisiones económicas divorciadas de la voluntad general hacen prever que la crisis de la democracia será dominante en este siglo (PNUD, 2004). Con una visión más pesimista incluso, otros, como John Dunn, piensan que “la gran ironía de la democracia de nuestros días es que se ha transformado en el único sistema de gobierno legítimo justo en el momento en el que ya no es posible” (en Vallespín, 2000:161). Pero no es cierto que la democracia sea inviable. Al menos los tiempos en que vivimos muestran el empeño de cada vez mayor número de sociedades por vivir en sistemas que garanticen cada vez más libertades.

De allí los esfuerzos que han comenzado a desplegarse en la dirección de construir un gobierno con autoridad global. Sus instituciones estarían conformadas por una suerte de comunidad global que integraría a todas las sociedades democráticas. Su propósito sería el de regular las fuerzas que actualmente evaden los procedimientos y movimientos democráticos nacionales. Una suerte de derecho cosmopolita se concretaría sobre la base de la creación de órganos supranacionales con capacidad de regulación más allá de las fronteras nacionales. Un parlamento global con atribuciones recaudatorias y una fuerza militar internacional han sido, entre otros, ejemplos de este propósito (v. Held, 1997).

Hasta ahora, sin embargo, estas son solo proposiciones. Las mismas intentan salirle al paso a la amenaza que pende sobre la democracia en el mundo, más allá de lo que ha significado el importante ensayo de creación de un cuerpo jurídico político como el que ejercita la Unión Europea.

No hay que descuidar, no obstante, importantes experiencias de crecimiento económico globalizador que, sin embargo, se han desplegado sin el concurso del factor democracia. Tal es el caso de Singapur, como veremos enseguida.

Singapur: desarrollo sin democracia

Singapur provee uno de los mejores ejemplos, sino el mejor, de funcionamiento extraordinario de economía de mercado sin democracia. Es decir, Singapur es un caso de desarrollo sin democracia. De un país pobre que hasta el agua que consumía debía transportarla del exterior, pasó a formar parte del grupo de los veinticinco países más ricos del planeta. En apenas cuatro décadas salió del tercer mundo para ingresar al primero (Diamond, 2008). Singapur es hoy un país con una población altamente educada; con un ingreso per cápita anual de 52000 \$, por encima de los 47000 \$ de los Estados Unidos. El nivel de desempleo de apenas un 2% es de los más bajos del mundo (Oppenheimer, 2012). “Nunca una no democracia ha sido tan rica y exitosa como Singapur”, ha concluido Larry Diamond después de constatar el vertiginoso desarrollo de ese país. Este desarrollo, sin embargo, se ha producido en un contexto político autoritario. En efecto, en Singapur existen elecciones, pero el Partido de Acción Popular, el cual representa a la elite autoritaria, las gana siempre. De otra manera no puede ser, puesto que la legislación está diseñada de modo que esa asociación pueda controlar el poder indefinidamente. Pero lo que importa destacar aquí es que ese liderazgo ha desarrollado con mucha habilidad un “autoritarismo efectivo” que puede exhibir importantes resultados sociales. Ciertamente, tal liderazgo ha puesto en marcha un *boom* de desarrollo acompañado de una gran estabilidad política, bajos niveles de corrupción, vivienda, educación y un seguro sistema de pensiones. Este innegable éxito plantea uno de los más interesantes desafíos a la democracia en el mundo (Diamond, 2008: 215).

El caso de Singapur se vincula con las corrientes globalizadoras que han dominado el mundo en las últimas décadas; corrientes con las cuales el liderazgo de ese país supo asociarse. Empero, la experiencia de Singapur, reconocida como la nación más globalizada del mundo, no genera aparentemente tensiones con la democracia, pues, como se ha dicho, está sometida a un orden autoritario. No ocurre lo mismo con aquellas democracias sólidas, en las cuales, en virtud de la globalización, las tensiones entre las fuerzas económicas y las aspiraciones ciudadanas por mayor injerencia en la toma de decisiones están dando lugar

a fuertes protestas sociales en las calles de los centros más cosmopolitas de Occidente.

Experiencias de desarrollo socioeconómico como la de Singapur podrían servir de ejemplo a quienes pretendan erigir sistemas autoritarios con prescindencia de la pluralidad y el reconocimiento de los derechos políticos ciudadanos. Esquemas de este tipo podrían ser, hipotéticamente, una respuesta en algunos países a las tensiones implícitas entre el capital y la igualdad política prometida por la democracia.

Sin embargo, en un momento histórico como el que vivimos, de ampliación de los espacios de libertad en todo el mundo, en el que se ha incrementado considerablemente el número de los países que han asumido el sistema democrático como suyo¹ reconociéndolo como la única fuente de legitimidad política, retrocesos importantes en esta dirección representarían un alto costo para la sociedad mundial.

Tan importante ha sido el avance de la democracia y su significación en la cuestión de las libertades humanas, que los estudios sobre el desarrollo han terminado incorporándola como variable determinante en los últimos tiempos. De esto nos ocuparemos más tarde.

El capitalismo favorece la democracia

Más allá de las tensiones que hemos referido, el capitalismo se ha mostrado históricamente como el sistema económico que brinda mejores condiciones a la existencia de la democracia. Como insiste Dahl (1999: 187) “la democracia poliárquica² sólo ha sobrevivido en países con predominio de una

¹ Así, en el año 1973 de un número total de 150 países, 40 eran democracias electorales; esta cifra creció exponencialmente en 2006 cuando de 194 países, 121 habían adoptado el sistema democrático (v. Diamond, 2008, Appendix). En 2015, del mismo número de países (194), 146 se calificaron como democráticos (v. Freedom House, 2016). No consideramos aquí la calidad de esas democracias; solo interesa mostrar el vertiginoso crecimiento del sistema como tal.

² Por *poliarquía* Robert Dahl designa un régimen político bajo el cual la gran masa de la población pueda acceder al debate público. Para que la poliárquía o, lo que es lo mismo, un sistema democrático, tenga vida es necesario que la gente pueda formular y manifestar sus preferencias, así como recibir igualdad de trato en la ponderación de las mismas. Garantías institucionales en este sentido son, entre otras, libertad de asociación, derecho al voto, elegibilidad para la cosa pública, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales (Dahl, 1997: 15). Una definición más ajustada, o mínima si se quiere, de democracia nos la proporciona Przeworski (2010: 53): “la democracia no es sino un marco dentro del cual un grupo de personas más o menos iguales, más o menos

economía de mercado y nunca en uno que no fuera de mercado”. Reforzando este planteamiento, nuestro autor señala que esa relación se produce gracias a que algunos rasgos esenciales del capitalismo de mercado lo vuelven proclive al funcionamiento de las instituciones democráticas. Y, al revés, algunos de los rasgos básicos de una economía que no es de mercado resultan perjudiciales al propósito de la democracia. El capitalismo, al producir crecimiento económico, contribuye al juego democrático en cuanto que acorta la pobreza; contribuye a reducir los conflictos sociales y políticos merced a una mayor disponibilidad de recursos; crea una amplia clase media aliada natural de la democracia, entre otros efectos. Sartori (1994: 237), por su parte, sostiene que, con relación a la sustitución del capitalismo por otro sistema, la discusión se prolongará seguramente, pero acerca de la sustitución del mercado no ocurrirá lo mismo: “la victoria de este último es aplastante”, señala. Esto quiere decir que sin el mercado no es posible la existencia de un régimen democrático. Todas las liberal democracias, pasadas y presentes, son al mismo tiempo sistemas de mercado. La democracia encuentra en el mercado una de sus condiciones necesarias³.

Más allá del crecimiento económico: el desarrollo humano

Como se sabe, los estudios del desarrollo se iniciaron inmediatamente después de la segunda gran guerra como un área especializada de las ciencias económicas. Tales estudios se vieron estimulados por la formación de un conglomerado de Estados nuevos tanto en África como en Asia a partir del ocaso del colonialismo europeo. La situación de pobreza y atraso de los nacientes países abrió un amplio y sugestivo espacio de indagación intelectual. A partir de ellos se dio forma a un conjunto de variados análisis que intentaron dar cuenta de tal estado de cosas. El esfuerzo de los mismos se encaminó al examen de las transformaciones de las estructuras económicas de las sociedades y los factores

eficientes, y más o menos libres puede luchar en forma pacífica por mejorar el mundo de acuerdo con sus diferentes visiones, valores e intereses⁹.

³ Esta sinergia fue clara para la socialdemocracia. Deslindados de las tesis y acciones del marxismo ortodoxo, los partidos socialdemócratas optaron por el parlamentarismo y el electoralismo propios de la democracia liberal con el objeto de conquistar mayores cuotas de libertad, igualdad y bienestar social para los ciudadanos. En el plano económico aceptaron el sistema de mercado, aunque promoviendo la intervención del Estado para alcanzar equilibrios en la asignación de los recursos y garantizar las libertades económicas (v. Fusda, 2006).

que bloqueaban dichos cambios en el ámbito de las sociedades tradicionales; entiéndase subdesarrolladas o periféricas.

Al enfocarse solo en el lado económico, las teorías del desarrollo ignoraron la tensión entre el capital y la democracia de la que antes hemos hablado. En las teorías de la modernización, las cuales completan una fase de los estudios del desarrollo que dominaron la escena entre los años cincuenta y los sesenta, la exploración sociológica intentó explicar las causas del atraso. Sin embargo, la elaboración más atractiva fue la de W.W. Rostow, quien en 1960 publicó su obra *The Stages of Economic Growth*. Este aporte marcó el apogeo del paradigma modernizador desde la perspectiva económica. La contribución politológica fue mucho menos importante, a tal punto que en los análisis realizados desde la orientación política el asunto capital del Estado no aparecía: “el Estado se había evaporado” (Hettne en Payne y Philips, 2012: 90). No obstante, David Apter, sociólogo y científico político estadounidense, llegó a considerar como requisito la existencia de un “sistema de movilización” apoyado en una organización política autoritaria como el más efectivo instrumento para que las sociedades transitaran desde la tradición hasta la modernidad (Payne y Philips 2012: 91).

El argumento de Apter indica cuán lejos estaba el tema de la democracia y la libertad en las visiones sobre el desarrollo. Debemos esperar hasta 1976, cuando en su informe de ese año sobre necesidades básicas la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se refiriera a la participación de la gente en la toma de decisiones políticas como una de ellas. La organización no se oponía al crecimiento económico por sí mismo, sino que abogaba por una ampliación de la agenda del desarrollo capaz de trascender las dimensiones materiales del mismo. El desarrollo exigía, según esta tesis, la apertura de oportunidades para el crecimiento personal y social de las personas; la mejoría en sus oportunidades de vida y la puesta en marcha de sus potenciales como seres humanos (Payne y Philips, 2012).

Fracasados los programas de ajuste estructural luego de hacerse de un espacio estelar las estrategias neoliberales, entre los años ochenta y noventa, el enfoque sobre necesidades básicas adquirió fortaleza, pasando a tomar lugar en las previsiones de las instituciones financieras de la mano de Amartya Sen, como puntualizan Payne y Phillips en la obra que referimos. En efecto, la dilatada obra de Sen –Premio Nobel de Ciencia Económica en 1998– sobre derechos básicos, pobreza y desigualdad de género se convirtió en puntal en la

redefinición del desarrollo. A partir de allí, la idea de desarrollo humano pasó a concebirse como aumento de las oportunidades de las personas y mejora de sus capacidades. A finales de los años noventa, Sen trascendió aquella visión referida a las capacidades para ensamblar la noción del “desarrollo como libertad”.

Apoyado en la idea de que “la democracia y la libertad son buenas para la economía”, Amartya Sen (1998) llamó la atención sobre los efectos de la no libertad, o ausencia de democracia, en la vida de los pueblos. El hecho más trascendental ocurrido en el siglo XX es el reconocimiento de la democracia como modo de gobernar más aceptable, sostuvo. Las largas discusiones sobre si un país estaba o no en condiciones de acceder a la democracia fueron mal formuladas, “no hay que juzgar si un país está o no en condiciones de tener democracia, puesto que es a través de ella como debe adquirir esas condiciones” (Sen, 1999). Según él, la democracia tiene valor por sí misma; no constituye un simple medio para alcanzar un determinado fin: “Dado que la libertad política y los derechos humanos tienen importancia por derecho propio, no resultan afectados los argumentos para defenderlos” (Sen, 2000: 188). Con ello dejaba claro que las libertades políticas no precisan de estudiadas argumentaciones para legitimar su existencia. Ellas son inherentes a la condición humana. De allí que el desarrollo debe incorporarlas no como simple artefacto del que se pueda prescindir, sino como elemento sin el cual aquel no puede ser entendido. De allí que conciba el desarrollo como “un proceso integrado de expansión de libertades fundamentales relacionadas entre sí” (ibíd., 25). Un concepto satisfactorio del desarrollo –dice– debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otros indicadores asociados con la renta. Sin despreciar la importancia del crecimiento económico, “el desarrollo debe ocuparse de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos” (ibíd., 30). Esta visión de la libertad entraña tanto los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión, como las oportunidades reales que tienen los individuos según sus circunstancias personales y sociales. La falta de libertad puede deberse –indica– tanto a procesos inadecuados como la violación de los derechos de voto o de otros derechos políticos y humanos, como a las insuficientes oportunidades que sufren algunas personas impidiéndoles obtener lo mínimo que les gustaría obtener.

El desarrollo, para Sen, clama por la eliminación de las fuentes fundamentales de privación de la libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las carencias sociales sistemáticas, la desidia en

los servicios públicos, así como la intolerancia o el exagerado intervencionismo de los Estados represivos. Sale al paso de quienes postulan la idea de que a los pobres les tiene sin cuidado la democracia y los derechos políticos. El único modo –alega– de validar este asunto, es sometiéndolo a una “prueba democrática en elecciones libres, con libertad de oposición y expresión, precisamente lo que no permiten los defensores del autoritarismo (...)” (Sen, 2000: 189).

Vinculados a esta manera novedosa de enfocar el desarrollo, como es la de Amartya Sen, encontramos elaboraciones extraordinariamente interesantes como la de los politólogos Ronald Inglehart y Christian Welzel (2006). Apoyados en estudios de campo realizados entre 1989 y 2001 en ochenta y un países ubicados por regiones para medir orientaciones valorativas en el mundo, estos académicos mostraron una secuencia en el desarrollo de las mismas, determinada por el grado de desarrollo socioeconómico. La idea gruesa es que, en períodos de crecimiento económico y prosperidad, las sociedades tienden a poseer valores postmateriales o de “autoexpresión”, enfatizando aquellos ligados a la libertad democrática, ambiente o igualdad de género. Al contrario, en lapsos históricos dominados por la inseguridad económica y la depresión, los valores se encauzan hacia la seguridad física y económica, estimulados por la necesidad de la sobrevivencia.

La modernización económica en su etapa posindustrial, con su consiguiente incremento de recursos materiales, sociales y cognitivos, propicia, según los autores, un giro cultural hacia los valores de la autoexpresión. Dichos valores se expresan en el reclamo de la elección personal autónoma. Tal el caso, por ejemplo, del aborto o de la homosexualidad. La defensa de estos valores es solo posible en espacios de libertad que permitan concretar esa defensa en verdaderos derechos e instituciones democráticas efectivas capaces de garantizarlos. Se produce en esta fase la emancipación con respecto a la autoridad externa que no considere y respete los valores individuales. Y, por supuesto, también el rechazo de las mismas.

Este tipo de enfoques coloca en el centro de sus preocupaciones el asunto de la libertad como ingrediente fundamental del desarrollo. Si los estudios clásicos pensaron el desarrollo como crecimiento económico, desdeñando la tensión democracia vs. economía, con Sen y trabajos como los de Inglehart y Welsel los valores ligados a la autonomía y la libertad individual adquieren valor por sí mismos. Así lo demuestran los esfuerzos por la vindicación de las mujeres desplegados por el movimiento feminista en el mundo a lo largo del tiempo. Un repaso breve a tales esfuerzos se ofrece en lo que sigue.

Los derechos políticos de la mujer

La política democrática está sostenida sobre un principio fundamental: la simetría en el goce de los derechos o, lo que es lo mismo, la igualdad de derechos políticos reconocidos a cada quien en tanto que ciudadano individual e independiente. Se trata de la igualdad entendida no como mero contenido de la democracia, sino como un principio estructural de la misma. Los derechos de ciudadanía son una conquista inalienable de la democracia, y su condición universal muestra el carácter incluyente de la misma. Estos planteamientos de Rodríguez Cepeda (2012: 66-67) concluyen en que la universalización de la democracia se tramó en el momento mismo en que se reconoció la igualdad política de género. En efecto, la lucha de la mujer por su reconocimiento como sujeto político es de larga data. Incluso previa a la Revolución francesa. Con este acontecimiento, sin embargo, y la efervescencia social que a él condujo, el feminismo se desarrolla como pensamiento crítico. Con la “Declaración de los derechos del hombre y de los ciudadanos”, y la respuesta de Olympe de Gouges, quien proponía su “Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana”, pronto se pondrá de manifiesto que la democracia proclamada por la Revolución estaba incompleta. La mitad de la población francesa, integrada por las mujeres, no había participado en las decisiones de la Asamblea Constituyente (Serret, 2016; Huggins, 2012).

Según Serret, el feminismo del siglo XIX fue duramente afectado por los gobiernos posteriores a la Revolución. Resurge con fuerza, sin embargo, en el movimiento sufragista en Estados Unidos a mediados del siglo XIX. Este movimiento tendrá carácter internacional y a partir de él las mujeres, paulatinamente, lograrán obtener su derecho al voto, largamente negado por la sociedad patriarcal. El argumento para impedir el voto femenino era el de que las mujeres, del mismo modo que los niños, no tenían voluntad propia. Por lo tanto, estaban representadas por los varones de sus casas. De allí que sus intereses ameritaban ser protegidos por medio de una conexión no electoral, sino tutelar. Tal argumento fue derribado en Inglaterra cuando una investigación arrojó que casi la mitad de las mujeres moraban en hogares donde no existían hombres. De allí en adelante solo el prejuicio impidió la concesión del sufragio femenino (Przeworski, 2010: 135-136).

El sufragismo reclama la autonomía de la mujer y su derecho a participar equitativamente en la vida laboral, civil y política. Solicita que las mujeres puedan elegir y ser elegidas. Cumplida esta tarea en casi todos los países del

mundo⁴, culminada la primera mitad del siglo XX, el movimiento feminista pudo insistir en su cuestionamiento al patriarcado y a los patrones culturales que lo sostenían en detrimento de la igualdad. La contribución de Simone de Beauvoir fue prominente en este sentido. Al señalar que la subordinación es causada por factores culturales y no biológicos, en contra de la concepción tradicional de la mujer concebida solo como ser natural y no como ser razonable (Huggins, 2012: 36), Beauvoir abre nuevas ventanas al feminismo y a su lucha. A partir de los años setenta comienza a hablarse de género para aludir a una “construcción cultural de la diferencia sexual” (Serret, 2016: 47). El Movimiento de la Liberación de la Mujer (MLM) con su lema “lo personal es político”, pondrá el acento en la necesidad de asumir como reales las relaciones de poder, no sólo en el espacio público, sino también en el doméstico. El de la casa, puertas adentro; espacio en el cual la mujer sufre disminución, desvalorización y violencia. Este abanico de planteamientos alterará la visión de que la democracia se vincula solo con elecciones y gobierno. También ella deberá contribuir con la eliminación de las prácticas que reproducen la desigualdad natural entre las personas (ibíd., 63). De este modo, la agenda de la democracia se ampliará siguiendo el compás que le marcará la expansión de los “valores de la autoexpresión”, en este caso, femeninos.

El enfoque de género permitirá, según Huggins, visibilizar a la mujer como sujeto, así como también criticará al sistema patriarcal a partir del cual se adjudicará el ámbito público al hombre y el privado a la mujer a lo largo de la modernidad. Con ello, el movimiento feminista logrará presionar a los organismos internacionales para la inclusión de la temática de género y derechos de la mujer en la discusión sobre el desarrollo. No bastará, sin embargo, con tomar en cuenta la condición material de las mujeres; será también necesario incidir en su posición dentro de lo social, lo económico y lo cultural para alcanzar la igualdad en la diferencia (Huggins, 2017). Es decir, en su libertad. También ello forma parte esencial del desarrollo humano.

AMÉRICA LATINA: DESARROLLO Y DEMOCRACIA

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización para las Naciones Unidas (ONU) instaló la Comisión Económica para

⁴ En Suiza este derecho fue alcanzado bastante tardíamente: en 1972.

América Latina (Cepal). El objetivo de la Comisión fue estudiar la realidad de los países latinoamericanos y formular propuestas para superar la situación de atraso en la que estos se encontraban sumidos. Surge de este modo una visión propiamente latinoamericana del desarrollo, fundamentada en las ideas de Raúl Prebisch⁵. Guiado por las experiencias industrialistas de los tres grandes países del área, Brasil, México y Argentina, Prebisch y la Cepal diseñaron un modelo de desarrollo industrial por sustitución de importaciones (ISI), también conocido como “desarrollo hacia adentro”. La Cepal diseñó una teoría que ha sido percibida como la más “influyente” que hasta ahora se haya conocido, gracias a su adopción como guía de acción práctica por aquellos grupos sociales que promovieron la industrialización como instrumento para el desarrollo (Sonn-tag, 1988). En sus inicios dicha teoría enfatizó las variables económicas; desde finales de los cincuenta, no obstante, incorporó fundamentos provenientes de la sociología y de la antropología para explicar los problemas del desarrollo latinoamericano. Los teóricos de la Cepal eran de la idea de que los cambios producidos en la estructura económica eran por sí mismos capaces de generar modificaciones en la estructura social mediante el ascenso de nuevos agentes sociales, así como también del sistema político, logrando su democratización (ibíd.). Esta, que fue la tesis axial de la Cepal en esos años, pronto reveló cuán lejos estaba la teoría de pisar tierra. En realidad, el vínculo entre la economía y la política no era tan mecánico como se creía. Y, a pesar de que a la luz de las políticas industrialistas implementadas se produjeron índices considerables de crecimiento de las economías más importantes, no fue cierto que ese crecimiento derivara en la cristalización de sociedades democráticas. Todo lo contrario, con Brasil, por ejemplo, se inicia en 1964 la racha de dictaduras militares que asolaron a América Latina en las décadas de los sesenta y setenta.

Pero las teorías cepalinas tampoco sirvieron al propósito de conquistar el desarrollo económico por la vía de las ISI, a pesar de sus éxitos puntuales y temporales. Frente a esto, una nueva corriente intelectual configuró un *corpus* de ideas cuyo *leit motiv* era la superación del capitalismo, origen y obstáculo supuestamente del estancamiento económico. Era necesario, según esta teoría, que se produjera un proceso revolucionario capaz de romper las amarras que ataban estas economías al imperialismo. La base conceptual de la misma

⁵ Raúl Prebisch, argentino, fue un connotado líder de los economistas latinoamericanos; secretario ejecutivo de la Cepal entre 1950 y 1963 con una importante obra sobre el desarrollo de la región.

era el marxismo, y su horizonte de futuro era la construcción del socialismo (Gutiérrez Garza, 2007).

Consecuentes con su postura marxista, los teóricos dependentistas no incorporaron la democracia como un objetivo de su agenda por una razón principalísima: en sociedades de clases, el Estado está incapacitado para fomentar el interés común. Además, de acuerdo con Przeworski, la democracia para Marx desataba la lucha de clases, pues los desposeídos la utilizan para expropiar la riqueza, mientras que los ricos, al verse amenazados, abdican el poder político en manos de las fuerzas armadas. De modo que la combinación de democracia y capitalismo es connaturalmente inestable; “imposible como forma normal de la sociedad” diría Marx (Przeworski 2010: 144).

Así pues, en América Latina la idea de desarrollo en sus dos versiones, bien sea en el sentido cepalino o en el sentido marxista revolucionario, no incluyó la democracia como búsqueda deseable para completar un modelo societario capaz de garantizar la pluralidad y las libertades políticas ciudadanas.

Las falencias de esos dos esquemas, sin embargo, iban más allá. Por su carácter demasiado abstracto y general no lograron comprender las determinantes que estaban implícitas en el proceso de desarrollo regional. De allí el esfuerzo de algunos académicos por diseñar fórmulas teóricas y metodológicas con capacidad para integrar dimensiones de lo social, tradicionalmente vistas de manera muy unilateral. Tal es el caso de la “matriz sociopolítica” (MPS) presentada en los años ochenta por Manuel Garretón. Dicha matriz cognitiva representa un esfuerzo sociológico de alcance medio que combina el análisis abstracto con la indagación empírica. La misma intenta estudiar de manera interrelacionada los procesos económicos, políticos, sociales y culturales que están en la base del modelo de desarrollo latinoamericano, así como la naturaleza misma del desarrollo en la región. Este esfuerzo de Garretón ha sido compartido por Marcelo Cavarozzi, quien utilizó el concepto de “matriz Estado-céntrica” para describir la relación predominante entre el Estado y la economía en un modelo de desarrollo dirigido hacia adentro (Garretón et ál., 2004: 19). Una matriz sociopolítica refiere a “relaciones entre el Estado, una estructura de representación o un sistema de partidos políticos (para agrupar demandas globales e implicar políticamente a sujetos) y una base socioeconómica de actores sociales con orientaciones y relaciones culturales (lo que incluye la participación y diversidad de la sociedad civil fuera de las estructuras estatales formales). Todo ello mediado institucionalmente por el régimen político” (ibíd., 16-17). Con este modelo, los autores pretenden valerse de un instrumento heurístico, que

puede emplearse analíticamente para ayudar a comprender amplias tendencias históricas en América Latina. La matriz sociopolítica que dominó en la región desde los años treinta hasta los ochenta fue la nacional popular. Un atributo principal de esta fue que sus componentes estuvieron “relativamente fusionados” y no interrelacionados simplemente. De esta manera, la autonomía de cada uno de esos componentes era endeble. El Estado ocupaba un lugar central tanto para asignar recursos, como para articular las distintas demandas sociales. La parte más frágil de esta matriz era la falta de relaciones institucionales bien asentadas (ibíd). La forma como la matriz sociopolítica se expresó en América Latina determinó el modelo de desarrollo que prevaleció en la región luego de la Segunda Guerra Mundial, como se verá enseguida.

La matriz nacional popular y el desarrollo hacia adentro (1930-1980)

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, algunos países del área dieron los primeros pasos para iniciarse en un proceso de industrialización. Esas tentativas industrialistas estuvieron ligadas al auge del modelo primario exportador, cuya base era la exportación de materias primas a los centros más avanzados de la economía mundial, europeos principalmente. Social y políticamente, el modelo estaba sostenido por la dominación de una oligarquía terrateniente, teóricamente liberal. El *crack* de los años treinta propinó un duro golpe a estas economías en vista de que se redujeron sustancialmente las importaciones de bienes primarios provenientes de aquellos países. Argentina, Brasil y México básicamente aprovecharon la coyuntura crítica para afianzar aquellas tentativas y adelantar el camino de la producción manufacturera. Esta honda crisis económica produjo el quiebre del sistema oligárquico, alterando el modelo de distribución política. El desarrollo industrial y el proceso de urbanización que trajo consigo alentó coaliciones de tipo populista entre sectores medios, trabajadores industriales y clase industrial emergente. El populismo constituyó la forma política en que se manifestó la modernización en América Latina.

Esta fue la experiencia de aquellos tres países en los cuales se instaló la matriz nacional popular, cuyos componentes fueron: en lo económico, la industrialización sustitutiva; en lo político, gobiernos populistas con liderazgos carismáticos abocados a la realización del sufragio directo y universal, así como

a mejorar el patrón de distribución del ingreso. Para Alain Touraine, la forma política característica del modelo latinoamericano en este período fue la política nacional popular, la cual encierra un tipo especial de relaciones entre los niveles social, político y estatal de la vida social. El sistema político aparece acá como un espacio en el cual se fusionan el Estado y los actores sociales; el Estado es “un actor complejo y múltiple que no existe separado ni de fuerzas políticas ni de actores sociales” (Touraine, 1998: 333). Esto se traduce en un predominio de las categorías políticas sobre las sociales y la imposible diferenciación entre el sistema político y el Estado, insiste Touraine.

Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil fueron emblemáticos en esta perspectiva. No obstante, los gobiernos bajo este tipo de liderazgos actuaron basados en la idea de lo político como “amigo vs. enemigo” de Carl Schmitt, en respuesta a los sistemas oligárquicos excluyentes que los precedieron. De modo que, como indica Peruzzotti:

... el populismo se presenta como un proyecto democratizador, organizado alrededor de la demanda por elecciones libres y competitivas a fin de permitir la incorporación política de aquellos sectores que en la anterior institucionalidad democrático liberal carecían de presencia política. (...) [Sin embargo,] en el patrón presidencialista las elecciones son asumidas como licencia que el pueblo otorga al líder para que este gobierne sin límites y de espaldas a las instituciones liberales, como el parlamento, el sistema de partidos. Estas últimas dejan de ser concebidas como engranajes cruciales para la generación de representación política, y son concebidas como una presencia molesta que obstaculiza la comunicación entre el líder y pueblo. (Peruzzotti, 2008: 104, 107).

Así, la modernización y el desarrollo industrial en un país como Argentina, por ejemplo, caminaron de la mano de formas políticas de gobierno autoritarias⁶ con un sentido organicista de la organización social. Este sentido alude a las estructuras corporativistas, cuya representación y el reconocimiento de sus intereses están sujetos a y autorizados formalmente por el Estado. Tal fue el caso de los sindicatos en la Argentina peronista, los cuales actuaban como brazos del Estado.

⁶ Para Gino Germani, el mayor exponente de la sociología clásica en Argentina, la originalidad del peronismo consistió en ser un fascismo basado en el proletariado. Ver Germani, 1971. En realidad, podría más bien hablarse de un híbrido de democracia y autoritarismo, tal como indican Garretón et ál., 2004.

Cuando la Cepal se instala, ya se ha producido, entonces, una andadura en el desarrollo de un modelo económico con fuerte presencia del Estado⁷. La Comisión no hace sino formalizar y enriquecer dicho modelo y colocarlo a disposición de los distintos gobiernos del área para que estos lo asumieran como política oficial⁸. La adopción de este esquema de desarrollo arrojó resultados auspiciosos. Así, entre 1950 y 1982 el crecimiento de las economías latinoamericanas fue “excepcionalmente vigoroso”, registrándose en promedio tasas más altas que las alcanzadas por la mayoría de los países industrializados del mundo. Obviamente, no todas las economías experimentaron iguales incrementos, ni su desarrollo fue lineal y sostenido, pero “el avance del crecimiento económico (en la zona) fue incontestable” (Aranda, 1999: 394).

Efectivamente, Argentina y Brasil lograron altos estándares de modernización a partir de la ISI. Sin embargo, a principios de los sesenta este modelo mostraba indudables signos de agotamiento. No es este el espacio para examinar las variables económicas que explican la incapacidad de aquel patrón para sostenerse en el tiempo con tasas de crecimiento importantes. Lo que interesa acá es destacar que esa incapacidad tuvo profundas implicaciones políticas. Hasta ese momento, la expansión de la economía permitió al liderazgo populista poner en práctica mecanismos de redistribución del ingreso que se tradujeron en significativos incrementos de los niveles de consumo de los sectores trabajadores. Reivindicaciones sociales en materia de vivienda, salud, educación, recreación completaron el cuadro de demandas sociales satisfactoriamente atendidas. Los mejores instrumentos de los sectores populares para respaldar tales demandas eran su peso electoral y, primordialmente, su capacidad para organizar huelgas y alteraciones del proceso productivo. La activa presencia de las masas populares fue advertida por otros sectores sociales como una seria amenaza⁹, incluso por aquellos que habían integrado la coalición populista. Una transformación social

⁷ No debe olvidarse que tanto las dos guerras mundiales, como la crisis del 29, estimularon fuertemente la presencia del Estado a fin de paliar las secuelas socioeconómicas de estos eventos. Esto ocurrió no solo en América Latina, sino en el mundo, desgastando la fuerza de la óptica liberal (v. Rey, 1984).

⁸ Por modelo de desarrollo entendemos, siguiendo a Garretón et ál. (2004: 20), “una visión y una práctica que articula el crecimiento económico y el cambio social; que asigna roles al Estado y a los agentes económicos locales; que asume una relación pautada con el entorno internacional; que consigue apoyo popular por su capacidad de convencimiento normativa, afectiva o ideológica, y que se ocupa de su propia evolución”.

⁹ La Revolución cubana agregó un elemento más en la percepción de riesgo por parte de los sectores establecidos, quienes temieron que el avance de las luchas sociales y políticas derivara en la materialización de un sistema socialista como el de la isla.

más radical no era aceptable para grupos empresariales, los cuales coincidieron en que las demandas de los trabajadores eran “excesivas” y la acumulación de capital se haría insuficiente si tales demandas no eran “estrictamente controladas” (O’Donnell, 1972).

Lo que siguió a esta situación fue el aislamiento del sector popular y la pérdida de sus antiguos aliados populistas, lo que condujo a una mayor activación política de ese sector. Este estado de cosas agudizó la percepción de riesgo por parte de los intereses establecidos, en un contexto de estancamiento económico, lo cual implicaba la reducción de beneficios para todos. De este modo, “fue cada vez más evidente que los requerimientos financieros y tecnológicos, así como los cambios sociales que no podían dejar de ser provocados por la reconversión económica, habían crecido notablemente e implicaban costos sociales mayores que los que se habían debido afrontar durante el período de crecimiento ‘horizontal’ del populismo” (O’Donnell: 1972: 88).

La pérdida de respaldo sufrida por los gobiernos populistas derivó así en golpes de Estado tanto en Brasil (1964) como en Argentina (1966). En ambos países se instaló lo que O’Donnell denominó “Estado burocrático autoritario” (EBA), cuya existencia copó la segunda mitad de los sesenta y los setenta. Dicho autor utiliza el término “autoritario” para emparentar este tipo de regímenes con el resto de gobiernos no democráticos del área; en países con modernizaciones más bajas que las de Argentina y Brasil. El término “burocrático”, por su parte, denota el tipo de características que corresponden a autoritarismos propios de niveles más altos de modernización. Los EBA se caracterizaron por la alta importancia que en ellos tuvieron los roles tecnocráticos, así como las grandes organizaciones, tanto públicas como privadas, que aquellos roles penetran más intensamente. La tecnocracia evalúa el desempeño de los gobiernos por medio de indicadores como, por ejemplo, aumento del producto bruto, crecimiento de la economía, bajos niveles de protesta social. Alcanzar indicadores como estos exigió adelantar una política regresiva del ingreso, así como desestimar las demandas populares por consumo y participación política. La repulsa de los grupos afectados por una política antipopular como esta, y sus consiguientes movilizaciones, llevaron a la aplicación de drásticas medidas coercitivas sobre la población. De allí el papel crucial que jugaron las Fuerzas Armadas de estos países en esos años.

Escapa a esta caracterización México, país del grupo de los tres grandes que no experimentó esta clase de régimen gracias al alto nivel de institucionalización alcanzada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En efecto,

esta organización, heredera de la revolución mexicana, gracias a su legitimidad política logró “encapsular” las demandas populares; mucho menores, por lo demás, que las que se desplegaron en Brasil y Argentina. El resto de los países del subcontinente vivieron experiencias autoritarias, pero no clasificables como burocráticas, tales como las de Argentina y Brasil. Perú, por ejemplo, experimentó un tipo de autoritarismo populista militar pero no burocrático; al contrario de los dos grandes, el régimen peruano no procuró la anulación política de los sectores populares, sino su incorporación controlada. Bolivia y Ecuador, con un muchísimo menor nivel de modernización industrial, vivieron experiencias populistas autoritarias, pero con un sector industrial sumamente débil (O’Donnell, 1972).

En 1973 se instala en Chile, un país de mediana modernización para el momento, una dictadura militar bajo el mando del general Augusto Pinochet. El quiebre de una de las democracias políticas más sólidas del continente fue la respuesta de las Fuerzas Armadas, los sectores empresariales y el Departamento de Estado norteamericano al riesgo de que en ese país se instalara un esquema socialista de gobierno bajo la Unidad Popular. Todavía se discute si el gobierno de Allende fue o no un gobierno de corte populista.

En cualquier caso, el proceso de modernización industrial alentó alianzas populistas en los países latinoamericanos más grandes, con variaciones entre ellos. El corolario de estas asociaciones fue la instalación de Estados burocrático-autoritarios. Tales regímenes intentaron eliminar la tensión de la que hablamos al principio de este texto entre el capital, con las desigualdades económicas que intrínsecamente porta, y la democracia, con su promesa de igualdad. Revertir el populismo igualitario supuso recurrir al expediente coercitivo. Ningún actor mejor para hacerlo efectivo que el militar. El régimen de Pinochet no fue la excepción. En realidad, los militares dominaban la escena latinoamericana. A mediados de los setenta más de la mitad de la población del continente vivía en países cuyas administraciones estaban dominadas por regímenes militares (Rouquié en Huneus: 2007).

La democracia reconquistada; el desarrollo por conquistar

Los ochenta son los años en que el modelo de crecimiento respaldado en la ISI toca su punto culminante de extenuación. La matriz nacional popular de la que hablamos en el aparte anterior comienza a desdibujarse, acicateada por

las dictaduras militares y la crisis de la deuda. El deterioro económico afectó la base fiscal del Estado, con lo cual se vieron disminuidas las posibilidades del mismo para acometer sus funciones tradicionales; es decir, su “estatalidad básica”, como indican Garretón et ál. (2004: 74). La globalización económica, por las razones ya señaladas, contribuyó con este fenómeno. La severidad de la crisis fue tan impactante que popularmente ha sido conocida como “la década perdida”. En verdad, fueron años aciagos que solo pueden compararse con los vividos en la región por causa de la depresión de los treinta (Karl, 1991).

Pero los años ochenta no fueron solo de crisis económica y social. También lo fueron, paradójicamente, de recuperación de la democracia luego de dos décadas de predominio de gobiernos militares en la región, como hemos dicho. Tales transiciones no estuvieron acompañadas ni de revoluciones ni de procesos subversivos. Fueron producto de pactos entre los factores políticos democráticos y los agentes autoritarios a fin de que el poder fuese recuperado por los civiles.

Reconquistada la democracia¹⁰, los países se enfrentaron a nuevos problemas. La situación de precariedad los obligaba, en primer lugar, a adoptar medidas drásticas para salir del atasco. De modo que, presionados por la crisis y la necesidad de recursos financieros de origen internacional, los países se sometieron pasivamente a los duros requerimientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en el marco del Consenso de Washington.

El primer país que se deslindó de la ISI fue Chile. También el que adelantó las primeras reformas de mercado. De manera que la aplicación de ajustes neoliberales, con sus dolorosas implicaciones sociales, fue asociada en el imaginario colectivo con la dictadura militar de Augusto Pinochet. Después de todo, dismantelar el modelo de desarrollo establecido por más de cinco décadas no parecía ser posible sin una significativa concentración de poder político. Democracia política y liberalismo económico en América Latina habían experimentado históricamente importantes tensiones, de modo que los líderes de las democracias frágiles, recién establecidas, tuvieron temor de que las reformas condujeran a desordenes sociales y graves conflictos políticos.

¹⁰ Vale la pena aclarar aquí que, al concluir las transiciones hacia la democracia, ninguno de los países consiguió imponer un dominio civil total sobre los uniformados, los cuales lograron establecer “enclaves autoritarios” para preservar parte de su poder. De allí que se hable en este caso de “democracias incompletas”. Regresiones parciales, fórmulas inestables en que no se consolida un régimen democrático, sino que se experimenta lo que Linz ha calificado como una “combinación de situaciones” (Garretón, 1996: 80).

El asentamiento de la democracia hubiese sido así imposible. No obstante, sorpresivamente, como señala Kurt Weyland, un número importante de democracias latinoamericanas formuló drásticos esquemas neoliberales a fin de liberalizar sus mercados. El propósito de los mismos era poner punto final a la inflación y estabilizar la economía imponiendo presupuestos de austeridad, despidiendo empleados públicos y privatizando empresas antes en manos del Estado. Destaca en esta coyuntura el hecho de que gobiernos neopopulistas hayan sido algunos de los que avanzaron esas medidas, al caer en cuenta de que podrían usar el neoliberalismo para materializar sus propias metas¹¹.

De este modo, la tesis de que solo bajo una dictadura como la de Pinochet era posible concretar reformas neoliberales era contrariada por los hechos. El abatimiento de la hiperinflación y otros serios problemas, por parte de líderes populistas apoyados en su carisma, hizo que muchos ciudadanos estuvieran dispuestos a soportar las rudas reformas y sus consecuencias. La compatibilidad del neoliberalismo con el populismo fue un ingrediente importante para que la democracia sobreviviera en circunstancias como estas. La disminución de la calidad del sistema democrático propia de los gobiernos populistas pudo haber sido, de acuerdo a Weyland (2004: 151), “el precio para garantizar la sobrevivencia de la democracia durante la aplicación del neoliberalismo”.

La democracia sobrevivió, ciertamente, porque una institucionalidad mínima mantuvo presencia en esos años, pero el tema del desarrollo fue despolitizado, intentando reducir la acción del Estado al máximo. El eje del desarrollo se desplazó desde la dinámica nacional y nacionalista hacia una dinámica global y globalista (Payne y Phillips, 2012). Contradictoriamente, el modelo de desarrollo diseñado luego del quiebre de los autoritarismos fue sustraído del debate democrático.

El balance final de las reformas neoliberales puede resumirse en: inserción definitiva de las economías de América Latina en el mercado global; desarticulación de la matriz nacional popular; control de la inflación, racionalización del gasto público y crecimiento sostenido de las economías entre 1990 y 2012 (Calderón y Castell, 2014). Pero el efecto más reconocido de la agenda neoliberal ha sido el alto costo social que el mismo comportó. La insuficiencia de las reformas tuvo aquí su arista más oscura.

¹¹ Los casos de Carlos Menem en Argentina y Fujimori en Perú son icónicos en este sentido. Para el primero v. Novaro, 1994; para el segundo, Kenneth, 1998.

Nuevas opciones de desarrollo

El pobre resultado de las reformas liberales abrió en la región caminos a la reflexión sobre el desarrollo con carácter más holístico. Al menos así fue en el seno de los organismos multilaterales con presencia en América Latina. A esto vinieron a contribuir los aportes de Amartya Sen, los cuales, como hemos señalado, pasaron a formar parte de los principios guías sobre el desarrollo de las Naciones Unidas y de su Programa para el Desarrollo (PNUD)¹². Una redefinición o, mejor dicho, una ampliación del concepto de democracia en la que parecen estar de acuerdo los expertos en el tema del desarrollo se ha ido imponiendo progresivamente. Ante el reconocimiento de la tensión entre igualdad social y propiedad, se percibe a la ciudadanía política y a la ciudadanía social como elementos indispensables para superarla, aunque nunca, por supuesto, de manera completa.

En ese sentido, José Antonio Ocampo, ex secretario ejecutivo de la Cepal, refiere la importancia de medidas sociales redistributivas, así como regulaciones económicas, en la procura de afectar el vínculo entre el funcionamiento de los mercados y la distribución del ingreso (Ocampo, 2004). Estos dispositivos, que han sido ensayados en países desarrollados, resultan de primera importancia en América Latina. Siguiendo la idea de la Cepal, Ocampo habla de la necesidad de un concepto fuerte de democracia identificado con una visión moderna y amplia de ciudadanía que trasciende los derechos políticos. Que sea una “extensión efectiva de los derechos humanos en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales que responden a valores de igualdad, solidaridad y no discriminación” (ibíd., 359). He aquí una óptica del desarrollo de naturaleza integral que remonta la visión tradicional anclada solo sobre el factor económico, obligando a este a subordinarse a objetivos sociales de mayor espectro.

Esta visión integral del desarrollo incorpora la democracia como un ingrediente de primera exigencia. La idea puede esquemáticamente formularse así:

¹² Amartya Sen ha orientado desde 1990, por más de veinte años, la redacción de los informes anuales de las Naciones Unidas, así como también más de seiscientos informes nacionales sobre desarrollo humano y documentos con enfoque regional respaldados por las oficinas regionales del PNUD. De allí que la influencia de las ideas de Sen ha sido de la mayor significación en los expertos del desarrollo y en autoridades encargadas de diseñar políticas públicas, tal como lo ha reconocido el organismo en sus memorias.

la democracia es el desarrollo. Por mucho tiempo se argumentó que mientras hubiese pobreza y desigualdad era imposible acceder a la democracia. Hoy, la idea se presenta en contrario: sin la democracia es harto difícil abatir la pobreza y la desigualdad. Y aunque se logre hacerlo, como se hizo en Singapur, la mitigación de necesidades materiales será insuficiente para clasificar a ese país como desarrollado si no resuelve la asignatura pendiente de las libertades.

Como ha insistido Enrique Iglesias (2004), la democracia es condición para la eficiencia del nexo entre el Estado y el mercado. A mayor democracia, señala, es esperable una menor apropiación de las políticas públicas por parte de intereses particulares; la democracia es condición para alcanzar altas tasas de ahorro e inversión productiva a largo plazo. Esto, gracias a que las inversiones exigen confianza y seguridad, lo cual no es posible si los gobernantes se colocan por encima de la ley y vulneran las reglas de juego. Por último, apunta Iglesias, la democracia es requisito para la eficacia del vínculo entre Estado y ciudadanos. Mayor densidad democrática permite que las políticas públicas atiendan a intereses sociales más extensos. Existe desde siempre una legitimidad política de la demanda democrática, pero también existe una legitimidad social y económica de la demanda democrática, puntualiza Iglesias. A pesar de que, como se ha indicado, la democracia nació como una revolución política, el sentido social reivindicativo también toca a su puerta. Está claro, sí, que sin la plataforma de derechos políticos que provee la democracia, los derechos sociales, donde haya que lidiarlos, resultarán siempre más difíciles de conquistar.

Los informes de los últimos años, tanto de las Naciones Unidas como de la Cepal, han llamado la atención sobre la necesidad de que las demandas sociales y económicas sean reconocidas y atendidas. En la agenda de 2016, la Cepal ha resaltado los efectos perversos de la desigualdad social en el crecimiento y la estabilidad política y social de los países del área. Y no solo eso. La desigualdad también constituye una “barrera determinante para nuestro desarrollo” (Cepal, 2016: 9). En esta agenda del organismo, la igualdad se reconoce en el sentido más amplio. Tiene que ver con una perspectiva de género al proclamar la necesaria eliminación de las brechas entre mujeres y hombres; con la necesidad de estimular la participación ciudadana; con el cumplimiento de los compromisos de los Estados consagrados en sus respectivas legislaciones y normativas internacionales; con las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, entre países con variados grados de desarrollo. Según el organismo en su informe de 2014, cristalizar estas propuestas pasa por la concreción de pactos sociales con visión estratégica de mediano y largo plazo, capaces de incluir una amplia

gama de actores. Tales pactos requieren de políticas de Estado fuertemente legitimadas (Cepal, 2014).

Afortunadamente, América Latina experimenta hoy su mejor momento de vida democrática. La democracia es un activo de primer orden para avanzar en agendas como la planteada por ese organismo. Esta nueva realidad contrasta dramáticamente con la situación de la región en el año 1979. En ese año, de los dieciocho países incluidos en el informe del PNUD, solo Costa Rica, Colombia y Venezuela gozaban de sistemas democráticos. El problema es que, en paralelo y paradójicamente, la región sigue atenazada por una profunda desigualdad social que ha hecho que el mismo organismo formule la inquietante pregunta: ¿cuánta pobreza resiste la libertad?

Chile: una experiencia para el contraste¹³

Si la disolución de la matriz centrada en el desarrollo hacia adentro propulsó la integración de América Latina a la economía global, Chile ha sido el país que con mayor fuerza lo ha hecho. Chile exhibe la economía más globalizada de la región. Junto con Costa Rica, ha logrado combinar la dinamización de su economía con el mejoramiento de las condiciones del desarrollo humano (Calderón y Castell: 2014). En un interesante ejercicio de comparación, Calderón y Castells contrastan el desarrollo desplegado por ese país bajo la dictadura de Pinochet con el avanzado por los gobiernos de la Concertación. Como se sabe, esta asociación conforma la plataforma política fundada bajo la alianza de las distintas organizaciones partidistas que gobernó la nación del sur desde 1990 hasta 2010. Mientras la primera ignoró completamente el factor humano, la segunda lo incorporó al crecimiento de su economía. Con la dictadura de Pinochet, Chile vivió una significativa transformación de su estructura productiva, con índices de crecimiento relativamente altos. No obstante, “al costo de un sufrimiento y explotación humano pasmosos” (ibíd., 57). El modelo puso a la orden del capital privado la propiedad pública y la autoridad del aparato estatal chileno. Restringió leyes sociales y ambientales, disminuyó los salarios y beneficios sociales al límite y anuló las libertades políticas.

¹³ Esta parte del trabajo está respaldada en su casi totalidad en el texto de Calderón y Castells citado supra.

Con la Concertación democrática mejoró el ejercicio de la economía; las fuentes de trabajo se incrementaron, así como también las exportaciones y el control sobre la inflación. Se mantuvo la estabilidad financiera y el gasto público creció de manera importante. Todo ello se expresó en una marcada recuperación de las condiciones de vida ciudadanas. Tanto así, que la proporción de la población bajo el nivel de pobreza descendió a un 15% desde el 40% existente cuando la dictadura. La extrema pobreza fue casi extinguida al reducirse a un 2%. Un “proto Estado de bienestar” fue diseñado a partir de la inversión pública en áreas vitales como la salud, la vivienda, los servicios urbanos, etc. El sistema de pensiones fue privatizado, pero regulado y complementado por las políticas del gobierno. En el plano político, las instituciones de la democracia cumplieron efectivamente su papel al garantizar elecciones limpias, así como un sistema judicial independiente afincado en el gobierno de la ley. Concluyen Calderón y Castells (2014: 259), que en el período investigado por los autores Chile fue “un exitoso modelo democrático de desarrollo económico combinado con desarrollo humano bajo un Estado completamente democrático basado en la libertad”.

La experiencia de Chile puede mostrarnos, más allá de los casos clásicos de democracias consolidadas como la inglesa o la norteamericana, que es posible la construcción de un modelo de desarrollo en condiciones de pluralidad y con respeto al Estado de derecho en sociedades menos avanzadas, como las latinoamericanas. Por supuesto que ese país se ha distinguido por la fortaleza de sus instituciones y su vocación democrática a pesar del retroceso al militarismo de los setenta. Sin embargo, Chile parece dejar claro que las relaciones entre democracia y mercado pueden ser más complementarias que conflictivas, puesto que, como ha sostenido Fitoussi (2004: 190), “cada uno de los principios que rigen las esferas política y económica encuentran su limitación, a la vez que su legitimación, en el otro”.

¿Hacia una nueva matriz?

Recapitulando, podríamos decir que los regímenes militares de Argentina y de Chile intentaron en los años setenta diseñar una nueva matriz de desarrollo incitada por el mercado. Tales intentos fueron emulados en los ochenta cuando, forzados por la crisis de la deuda y respondiendo a las presiones de los acreedores, los países latinoamericanos adoptaron rigurosas medidas que desbarataron

la matriz histórica. Es decir, se alteró la relación tradicional entre el Estado, la economía y los actores sociopolíticos. Y por primera vez los agentes económicos comenzaron a actuar con mayor independencia del Estado. Todavía, sin embargo, quienes trabajan el tema del desarrollo en América Latina no consideran que una nueva matriz se haya consolidado. Esto supondría, según Garretón et ál. en el texto que hemos venido citando, “una transformación coherente del modelo de desarrollo” y de los componentes claves de aquella, a saber, del Estado, las instituciones políticas, el sistema de representación, los actores sociales y el régimen político. En vez de esto, están presentándose tendencias en direcciones varias y hasta discordantes, con elementos “residuales de lo viejo yuxtapuestos con otros nuevos”. Esta ambigüedad, según los autores, entorpece la posibilidad de saber cuáles son fenómenos temporales y cuáles perdurarán. En todo caso, los autores acuñan el nuevo término de “matriz multicéntrica”, en un intento por dar cuenta de las tendencias que se perfilan en una realidad dislocada en la cual no parece ser el Estado el centro indiscutido de la dinámica del desarrollo, como otrora. Según los autores, el desarrollo puede comprenderse centrado en cuatro procesos que, al día de hoy, a nuestro juicio mantienen su vigencia:

1. construcción de democracias políticas;
2. democratización social;
3. reinserción de las economías de América Latina en el sistema mundial, y
4. construcción de un modelo de modernidad que acepta la globalización y las identidades culturales (Garretón et ál., 2004: 135).

En lo que respecta a la dimensión política en específico, Calderón y Castells (2014: 253-254) han identificado por su parte cuatro tendencias:

1. Modernización conservadora, que contempla la renovación del sistema de partidos; reformas institucionales para robustecer las autoridades; economía de mercado y acuerdos estrechos con Estados Unidos.
2. Reformismo práctico, que incluye también una regeneración del sistema de partidos; fabricación de acuerdos políticos; desarrollo de capacidades del Estado para maximizar el crecimiento y el bienestar social.
3. Neodesarrollo indigenista, promocionado junto al rol estratégico del Estado, comunidades campesinas y organizaciones populares urbanas.

4. Nacionalismo popular, enfocado en la búsqueda de la hegemonía política; papel dominante del Estado; liderazgo carismático y fuertes sentimientos antiimperialistas.

Nótese que solo en la última de las tendencias se destaca el rol del Estado como elemento dominante. En este sentido, Venezuela puede ser presentada como caso paradigmático. Veamos.

VENEZUELA: DESARROLLO Y DEMOCRACIA

Venezuela inicia su experiencia modernizadora a mediados de los años treinta, cuando se abre un período de transición entre una sociedad atrasada económica y políticamente hacia una democrática con planes de desarrollo industrialistas. No siempre, sin embargo, ambos propósitos coincidieron en el tiempo, como se verá.

El despertar de la democracia: el trienio de Acción Democrática

A la muerte del dictador Juan Vicente Gómez (1935), Venezuela se abre al florecimiento de múltiples organizaciones de la sociedad civil y política (López Maya, 1984). Entre estas últimas destaca Acción Democrática, partido fundado en 1941. Su liderazgo había batallado contra la dictadura, y su figura principal, Rómulo Betancourt, encabeza las luchas por el establecimiento de la democracia en el país. Los dos gobiernos de transición que suceden al dictador no terminaban de hacer las paces con ella. Los reclamos fundamentales de los nuevos actores políticos se nucleaban alrededor del sufragio universal y directo, en vista de que las elecciones eran de tercer grado. De modo que para elegir al presidente de la república, los ciudadanos mayores de 18 años (excluidos analfabetas y mujeres) seleccionaban a sus representantes en los consejos municipales (concejales), los cuales a su vez elegían a los diputados al congreso y estos, finalmente al presidente.

Los reclamos de Acción Democrática coincidieron con el descontento de los mandos medios del ejército, los que buscaron en ese partido un aliado para dar a luz un nuevo estado de cosas. El 18 de octubre de 1945 se produce un

golpe de Estado a partir del cual se inaugura un período de gobierno presidido por una Junta Revolucionaria de Gobierno. A este periodo se le conoce como “el trienio” y se distinguirá porque en él se trastocan las reglas de juego dominantes hasta entonces, quedando excluidas de las decisiones las antiguas elites políticas (Stambouli, 1980: 71). Las nuevas autoridades se darán a la tarea de convocar a una Asamblea Constituyente, la cual será electa en octubre de 1946. Sus miembros serán escogidos por medio del voto directo, secreto y universal de todos los venezolanos, sin exclusión alguna, por primera vez en la historia del país. La entrada de las masas a la política, al igual que en el resto de la región, será una realidad en Venezuela. La ruptura con el pasado será un hecho a partir de la Constitución de 1947, cuya legitimidad popular había quedado de manifiesto con el voto universal.

La ruptura con el pasado traerá de la mano el voto femenino. La lucha general por el voto universal y directo también fue la lucha de las mujeres venezolanas por la consecución de su derecho al sufragio, estimuladas por sus vínculos con el movimiento internacional de mujeres sufragistas. Los eventos electorales que se suceden luego de la desaparición de la dictadura serán una oportunidad para que las mujeres batallen por acudir a las urnas y constituirse en sujetos políticos. Las demandas femeninas en procura del voto se materializarán, primero en 1944 en los comicios municipales y luego, en octubre de 1946, cuando las venezolanas acudan a escoger sus representantes a la Asamblea Nacional Constituyente¹⁴.

El trienio de Acción Democrática se caracterizó no sólo por la conquista del voto, sino también por el despliegue de un conjunto de acciones destinadas a incrementar el nivel de vida de la población. Auxiliado por una ingente renta petrolera¹⁵, el nuevo gobierno desarrolló planes de vivienda, educación, salud, obras públicas y abastecimiento de bienes alimenticios. Se produjo un proceso de distribución de los ingresos que favoreció a los sectores populares, posibilitando al partido de gobierno crear importantes lealtades políticas. Gracias a su amplio reconocimiento de derechos sociales, la Constitución de 1947 ha

¹⁴ Una historia abundantemente documentada sobre las luchas femeninas en Venezuela por el voto en Venezuela nos la brinda Magally Huggins (2012).

¹⁵ La coyuntura de la guerra y su necesidad de combustible fue aprovechada por el gobierno del general Medina Angarita para llevar a cabo una reforma de la ley petrolera destinada a elevar los impuestos a las compañías petroleras transnacionales. Las modificaciones de 1943 permitieron acrecentar significativamente los niveles de la renta petrolera a disposición del Estado.

sido considerada como el primer gran esfuerzo en Venezuela para diseñar un Estado social¹⁶ (Márquez, 1992: 87).

El gobierno del trienio encaja dentro de los regímenes populistas o nacional populares a los cuales nos hemos referido ya. A pesar de que Acción Democrática hizo gala de gran prudencia al no nacionalizar su industria petrolera, como si lo hizo México en 1937, su gobierno puso todo su empeño por obtener los mejores beneficios del negocio, acompañado por una acentuada retórica nacionalista. Ellner (1997) lo caracterizó como “populismo radical”.

La adopción del sistema de democracia representativa hizo parte fundamental del proceso de modernización que comenzó a transitar Venezuela con el fin de la dictadura. Este proceso, sin embargo, se completaba con la puesta en marcha de un programa de desarrollo agroindustrial que tuvo su punto culminante en la creación de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF). Dicho organismo tendría entre sus principales objetivos incrementar la producción nacional, sobre todo en materia agroindustrial, a partir del auxilio técnico y financiero tanto al Estado como a los particulares en cuanto a proyectos e instalación de nuevas empresas. La CVF marcó una importante experiencia de desarrollo en Venezuela que se adelantó a las formulaciones de la Cepal. Todos los planes de desarrollo que el país adelantó tuvieron su embrión en ella. (Machado de Acedo y Arenas, 1995).

El paréntesis dictatorial. La democracia suspendida

El proceso de modernización económica, sin embargo, dejó de acompañar al de modernización política. El experimento democrático iniciado en 1945 se interrumpe en noviembre de 1948 con un golpe de Estado protagonizado por los otrora militares aliados de Acción Democrática. El fuerte sectarismo de este partido, el cual en virtud de sus rotundos éxitos electorales optó por gobernar sin el concurso del resto de los factores políticos, ha sido reconocido como causante principal de su desalojo del poder. Atrás quedaba el breve ensayo democrático.

¹⁶ Esto no significa, sin embargo, que los gobiernos postgomecistas anteriores al trienio no atendieran la situación social. El Programa de Febrero diseñado bajo el gobierno del general López Contreras (1935-1941) tuvo como propósito resolver con carácter de emergencia los graves problemas de insalubridad, desnutrición y educación (Caballero, 1998: 62-65).

Tras el golpe, se instaló una junta militar de gobierno que finalmente daría paso a una dictadura militar clásica, encabezada por el general Marcos Pérez Jiménez. Con esta quedaban proscritas las instituciones democráticas como los partidos, las elecciones, la libertad de expresión, la libertad de asociación. De modo que, según Diego B. Urbaneja, los procesos económicos que tienen lugar en el periodo dictatorial no tienen expresión política, por lo cual, al no existir partidos, sindicatos ni gremios, el pueblo se mantiene como una “masa amorfa” sin oportunidad de actuación (Urbaneja, 1992: 186-187).

Durante la dictadura, el gasto social fue relegado. Se redacta una nueva Carta Magna en la cual se disminuye drásticamente el carácter social de la Constitución del 47. Con ello se produce un “claro retroceso con relación a lo que había sido la evolución constitucional del país, desde la muerte de Juan Vicente Gómez en adelante. Se rompe la tendencia predominante de asignarle expresamente al Estado una responsabilidad creciente en el campo social” (Márquez, 1992: 93).

Como ocurre con frecuencia con las dictaduras, el régimen terminó por aislarse totalmente de la sociedad, incluso hasta del propio estamento militar, lo que produjo su fractura y por último su caída el 23 de enero de 1958.

La recuperación de la democracia y la estrategia de desarrollo Se agota el modelo

Desaparecida la dictadura, Venezuela retoma el camino de la democracia. Retornan las organizaciones partidistas cuyos líderes habían sufrido exilio, cárcel o clandestinidad. La experiencia de la dictadura alecciona al partido Acción Democrática y al resto de los actores políticos, los cuales fijarán su actuación alrededor de acuerdos en procura de preservar el orden democrático recuperado. “Punto Fijo” fue el principal pacto en este sentido. Firmado en octubre del 58, a través de él se organizaron las “pautas de convivencia” entre las distintas organizaciones políticas a fin de defender la constitucionalidad y el derecho a gobernar de acuerdo al resultado electoral. En caso de que se produjera un golpe de Estado, todos los partidos políticos se comprometían a respaldar y actuar en defensa de las autoridades constitucionales. Se delinea, además, un gobierno de unidad nacional con un programa mínimo común (Caldera, 1999: 141-148).

El acuerdo de Punto Fijo formó parte fundamental de la estrategia de concertación entre los distintos actores políticos a partir de la cual se contrabalanceaba el peso que el voto le proporcionaba a Acción Democrática. Tal estrategia conformó lo que Rey (1991) ha denominado “sistema populista de

conciliación de elites” y se sostenía sobre las bases modernizadoras presentes en la fallida Constitución del 47. De manera que Acción Democrática mantuvo parte de su retórica populista y de su programa nacionalista e industrializador. Tal programa se convirtió en la plataforma que orientó la estrategia de desarrollo del país, cuyo eje fue el Estado (Gómez Calcaño y Arenas, 2002: 42).

Esa estrategia de desarrollo se fundamentó en el modelo de crecimiento hacia adentro promovido por la Cepal. El mismo tuvo su soporte en la renta petrolera, gracias a la cual el Estado pudo desarrollar distintos mecanismos de apoyo a los agentes sociales responsables de la industrialización. El rol de los actores políticos en esta dinámica fue determinante. De modo que Estado, actores políticos y agentes económicos, tal como ocurrió en el resto de los países de América Latina, combinaron esfuerzos para llevar adelante el proceso. En Venezuela, sin embargo, el papel del Estado fue todavía más crucial, en vista de que la renta es captada directamente por aquel y su manejo reposa en las manos del liderazgo político que esté a cargo de las instituciones estatales. Como indicara Purroy (1986: 206), “En pocas partes es tan válida como en Venezuela la tesis de la *importancia estructural del Estado* en el proceso de configuración y apuntalamiento del capitalismo moderno” (cursivas del original).

A diferencia de las otras experiencias de la región, en Venezuela el Estado no redistribuye los recursos que provienen de fuentes privadas, sino que distribuye directamente lo que ingresa a sus arcas gracias a los ingresos petroleros de los cuales dispone. Este hecho contribuyó de manera importante a limar la pugna distributiva. La concertación entre distintos grupos contribuyó a atenuar el conflicto político a partir del cual se asignaron distribuciones de la renta por la vía de negociaciones y diferentes formas institucionalizadas de participación en la toma de decisiones (Gómez Calcaño y Arenas 1999). La tensión entre democracia y capital no alcanzó el clímax que alcanzó en el resto de los países de la región, gracias a los recursos rentísticos. De este modo, el modelo de desarrollo venezolano fue, de alguna forma, atípico. En sus primeros años, la industria mostró una de las más altas tasas de crecimiento de la región.

Por su parte, el funcionamiento del sistema democrático venezolano sería ejemplo no sólo para América Latina sumida en dictaduras militares entre los sesenta y setenta, como hemos visto, sino también para otros países del mundo¹⁷.

¹⁷ El Pacto de Punto Fijo se cuenta entre los modelos de gobernabilidad que sirvieron de guía a las pautas incluidas en los compromisos de La Moncloa a partir de los cuales se produjo la transición española hacia la democracia, tras la muerte de Francisco Franco.

No obstante, como advierte McCoy, las políticas conciliatorias generadas por los convenios colaboraron en la creación de un modelo elitista de toma de decisiones que, si por un lado produjo consenso entre los actores, por el otro excluyó a otros e impidió la emergencia de nuevos actores; el sistema, como señala la autora, garantizó quizá una “governabilidad excesiva en detrimento de la representación” (McCoy, 1993: 18-19). Este factor contribuyó, a la larga, al debilitamiento del sistema político.

Juan Carlos Rey señaló tres factores que aseguraron por mucho tiempo la existencia del sistema de conciliación: abundancia relativa de recursos económicos gracias a los cuales el Estado pudo responder a las demandas sociales; un nivel bajo y simple de esas demandas; por último, la capacidad de las agrupaciones políticas y grupos de presión para agregar, canalizar y manejar tales demandas. Según Rey, un cambio negativo en alguno de esos tres elementos amenazaba la estabilidad del sistema. El punto es que estas tres variables en paralelo presentaron deficiencias, por lo que el sistema encontró límites para continuar marchando con satisfacción (v. Arenas, 2002).

A finales de la década de los sesenta, y al igual que el resto de las economías del subcontinente, la industrialización venezolana daba claros síntomas de fatiga. La renta petrolera había mostrado ser muy eficiente en las primeras fases sustitutivas, pero una vez cubiertas tales fases, se debilita y ya no puede continuar generando crecimiento (Baptista, 1997). El estancamiento económico subsecuente y la insuficiencia evidente del rentismo petrolero para seguir sosteniendo el dinamismo del modelo de desarrollo impulsaron al gobierno de Carlos Andrés Pérez, a finales de los ochenta, a implementar un programa de ajustes económicos sometidos a los imperativos del Fondo Monetario Internacional (Kornblith, 1998). El objetivo del mismo era producir cambios sustanciales en la economía nacional, tal como lo habían hecho los demás países de la región. El “paquete económico”, que así se llamó popularmente al conjunto de medidas diseñadas¹⁸, alteraba dramáticamente el orden de funcionamiento del sistema económico, con repercusiones en el orden social. Los efectos no se hicieron esperar. La conmoción popular conocida como “el caracazo” en febrero de

¹⁸ Abolición de subsidios y de barreras proteccionistas a la industria, así como regulación de los salarios y eliminación del control de precios, se cuentan entre las principales medidas. La que más afectó, sin embargo, fue el aumento de los precios de la gasolina, recurso apreciado por los venezolanos como un regalo de la naturaleza, gracias a la condición petrolera del país. Con ese incremento, se deshacía el nudo simbólico que ataba a los ciudadanos con su liderazgo político en funciones de Estado.

1989, y los golpes militares de 1992, fueron las respuestas más contundentes. El pacto sociopolítico sobre el cual se había fundado la democracia venezolana tocaba a su fin.

Populismo autoritario: la democracia en entredicho

El corolario de ese cuadro de perturbaciones fue el acceso al poder de Hugo Chávez y su movimiento bolivariano por la vía electoral, luego de haberlo intentado por la de las armas. La llegada de Hugo Chávez a la presidencia de la república en diciembre de 1998 marcó el quiebre del sistema político vigente desde la recuperación de la democracia en 1958. Con ello culminaban cuatro décadas de predominio de los partidos históricos Acción Democrática y Copei.

Desde el momento mismo del inicio de su mandato, dos cosas al menos quedaron en evidencia: su voluntad de concentrar todo el poder posible y la preeminencia que se le daría al estamento armado en el nuevo gobierno. Lo primero fue viabilizado por el proceso constituyente que dio a luz la Constitución de la República Bolivariana (CRBV) en 1999. Lo segundo se materializó gracias a la creciente responsabilidad que alcanzarían los uniformados en funciones públicas, antes desempeñadas por civiles.

En efecto, desde los días constituyentes, el movimiento bolivariano comenzó el trabajo de concentrar poder en las manos del presidente Chávez. Recurriendo al fraudulento mecanismo de creación de un “Régimen de Transición de los Poderes Públicos”, no contemplado en la novel Constitución, se procedió a colocar personeros del movimiento hasta copar los poderes públicos en su totalidad. En lo sucesivo, la mayoría electoral de la cual gozó Chávez fue utilizada para, a partir del control obtenido en la Asamblea Nacional, continuar condensando el poder en manos de una elite afecta incondicionalmente al presidente. Con ello, la pluralidad democrática conquistada a partir de 1958 fue diezmada. La intención explícita era derribar cualquier forma de oposición que se interpusiera en el camino del control total de la institucionalidad. Como apunta Urbaneja (2013: 364), “la acumulación de poder en manos del líder y del grupo gobernante ha de ser suficiente para eliminar la posibilidad de que subsistan centros independientes de poder capaces de organizar un desafío democrático a los gobernantes”.

Esta fuerte concentración de poder se reafirma también en el dominio sobre la Fuerza Armada, a la que el presidente logra moldear al privilegiala

concediéndole el manejo de los recursos. Así, en buena medida, tales recursos dejaron de fluir por las vías tradicionales de las alcaldías y las gobernaciones, canalizándose a través de las guarniciones militares. Esto conspiró contra las instituciones intermedias de gobierno, debilitándolas. A decir verdad, las demandas sociales en general fueron atendidas directamente por el Estado, simbolizado en la figura presidencial, soslayando las organizaciones mediadoras tales como los gremios y sindicatos de todo género. La forma discrecional y sin control institucional en que operó el reparto de la hacienda pública evidenció el modo patrimonial que se adueñó del Estado en su relación con la sociedad.

Si la fusión relativa de componentes de la matriz nacional popular fue un rasgo de los populismos clásicos, con el régimen chavista esa condición parece recrudecer. Estado, gobierno, partido político oficial y sociedad son encorsetados en una sola racionalidad: la que fabrica la revolución bolivariana bajo la jefatura de su líder supremo. No obstante, los esfuerzos en esta última dirección han encontrado poca resistencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil, por lo que el régimen se esforzó, no siempre con éxito, en crear organizaciones paralelas a las tradicionales (Arenas, 2007; Gómez Calcaño, 2009).

Apoyado en un incremento sostenido de la renta a lo largo de prácticamente todo su período de gobierno, el presidente Chávez llevó a cabo un programa de asistencia a los sectores más empobrecidos. Las “misiones sociales”, nombre genérico que recibió el programa desgranado en materia de salud, educación, alimentación, fueron dirigidas especialmente a los sectores de la población más leales al presidente. Estos programas, sin duda alguna, fueron capaces de preservar el apoyo popular al proyecto, confirmado en considerable número de victorias electorales obtenidas por el mandatario; celebradas siempre como un plebiscito alrededor de su persona.

Entre tanto, el presidente se afincaba contra el sector privado tradicional de la economía, instrumentando una política cada vez más agresiva para socavarlo. Con la asunción en 2006 del “socialismo del siglo XXI” como proyecto oficial, la meta explícita fue exterminar el capitalismo y afirmar la soberanía nacional libre de la dependencia del “imperialismo”. Siguiendo este principio, el Ejecutivo ordenó nacionalizaciones y expropiaciones de empresas de diversos sectores de la economía, tales como construcción, alimentos, comercio, agroindustrial, entre otros. Conindustria¹⁹ calcula que durante los trece años de gobierno

¹⁹ Órgano que agrupa a los industriales venezolanos.

del presidente Chávez fueron expropiados un total de 1440 entes económicos privados (incluyendo galpones y terrenos) (*El Economista*, 2013). Esta política ha desalentado largamente las inversiones extranjeras en el país. Tanto, que Venezuela ha sido catalogada como el peor país de la región para hacer negocios. Según cifras del Banco Mundial, la inversión extranjera directa (IED) recibida por Venezuela creció 41.2% entre 1998 y 2013, mientras que la recibida por América Latina y el Caribe creció en 175,3%. Estos números contrastan con los correspondientes a los flujos del lapso 1983-1998, cuando la IED recibida por Venezuela acumuló un crecimiento del 5.696.5% en contraposición del que recibió la región, sumado en un 1.347.4% (Abadí y García Soto, 2014).

A partir de 2007, se despliega un marcado esfuerzo por robustecer al Estado como regulador y productor. El diseño de un conjunto de leyes claramente lesivas al interés empresarial, así como el control oficial absoluto de las divisas, pusieron de manifiesto el carácter marcadamente estatista del proyecto bolivariano. Venezuela revelaba de esta manera cómo la “variante estatista” del populismo se mantuvo potencialmente vigorosa en la región a pesar del auge neoliberal, según llamó la atención Roberts (2007: 4). Lejos de su propio mito de resurrección nacional, la revolución bolivariana encarna la última expresión amplificadora del viejo rentismo (Arenas, 2010).

Los resultados de esta política se han desplegado en un abanico de anomalías. Inflación, estancamiento económico, desempleo, escasez han sido los signos más visibles del patrón de comportamiento de la economía venezolana en los últimos años. El acceso al poder de Nicolás Maduro, heredero del proyecto chavista desde 2013, no ha hecho sino acentuar estos signos. Una investigación desarrollada por tres de las más reconocidas universidades del país reveló que para noviembre de 2015 el 76 % de los venezolanos estaba en situación de pobreza medida de acuerdo al indicador del ingreso. Los índices de inflación son los más altos de América Latina y del mundo. Para el año 2017 la Cepal previó una abrupta caída de la economía del 7.2% (*Informe 21*, 2017).

El cuadro socioeconómico precario no se comporta aisladamente; va de la mano de una crisis política que tiene como colofón la radicalización del autoritarismo que distinguió al gobierno de Chávez. Algunas de las características más resaltantes de los autoritarismos pueden encontrarse sin problema en el mandato de Maduro. Si tuviésemos que encajar al régimen post-Chávez en una de las casillas clasificatorias de los autoritarismos, diríamos que el mismo combina algunas de las características tanto de los autoritarismos “cerrados”

como de los “hegemónicos”²⁰. Estas características son: inexistencia de elecciones o nivel mínimo de competencia electoral limitada; fraude a tal punto que no existe relación entre lo expresado por los electores y los resultados oficiales; selección de autoridades hechas por las elites que gobiernan; férreo control sobre los medios de comunicación social, por lo general propiedad del Estado; dependencia de su capacidad de opresión para mantener el control político.

Esa capacidad opresiva requiere de la existencia de una Fuerza Armada dispuesta a someter a la sociedad en aras de perpetuar al régimen en el poder. En efecto, con el chavismo el militarismo se ha convertido no solo en una doctrina política, sino además en una forma de gobierno con predominio del estamento militar sobre el elemento civil (Rivas Leone, 2010). Esta especificidad del populismo chavista se ha visto exacerbada bajo el gobierno de Nicolás Maduro²¹, colocando en serias dificultades la sobrevivencia del sistema democrático en Venezuela. Inhabilitaciones, persecución y encarcelamiento del liderazgo disidente, así como una fuerte represión a la protesta ciudadana en las calles, informan sobre el rechazo del régimen a aceptar como legítima la existencia de la oposición. El desconocimiento de la voluntad popular expresada en las urnas en 2015, cuando los factores opositores ganaron abrumadoramente el parlamento, al cual se le despojó de sus competencias, así como el vaciamiento de poder de gobernaciones y alcaldías en manos también opositoras, han evidenciado que en Venezuela se ha venido produciendo una regresión de la democracia. El llamado a una Asamblea Constituyente sin consultar a la ciudadanía, tal como lo establece la Constitución del 99, y la manera fraudulenta a partir de la cual la misma se eligió, lesionó gravemente el juego democrático. De este modo, el sistema político venezolano ha caminado en sentido inverso del resto de los países latinoamericanos, en los cuales, como hemos visto, la democracia se ha convertido en un valor apreciable y, sobre todo, en un rutinario modo de convivencia política.

Como señalaron Garretón et ál. (2004), la transición hacia una nueva matriz sociopolítica es mucho más amplia que el movimiento de un régimen

²⁰ Ambos tipos de autoritarismos son trabajados por Larry Diamond basándose en la tipología elaborada por Howard y Roessler. V. Alarcón y Álvarez, 2014.

²¹ La presencia del estamento militar en el gobierno de Nicolás Maduro se ha incrementado no sólo en las labores de gobierno, sino también en la economía. En este último sentido resulta pertinente destacar que los militares se han hecho de diferentes tipos de empresa, entre las que destacan las relativas a la construcción, agricultura, banca, ropa, vehículos, cauchos, petróleo, etc. Esta incursión de los uniformados en la economía nacional se produjo en el marco de lo que el presidente decretó como zona económica militar, la cual dio paso al “motor industrial militar” (v. Armas, 2017).

político a otro o desde un modelo económico a otro, ya que implica el tejido de todo un compuesto nuevo de articulaciones en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales. El caso venezolano, en buena medida gracias a la renta petrolera, parece mostrar cuán fuerte y perdurable ha sido la histórica matriz nacional popular y cuánta vocación tiene el estatismo para anular a la sociedad en algunos países de América Latina. Si una matriz multicéntrica parece estarse fraguando en la región, Venezuela parece moverse en las antípodas de esta tendencia. Una economía que se cierra sobre sí misma y una democracia en franco deterioro no dejan mucho espacio como para pensar a Venezuela respondiendo a los desafíos que un mundo globalizado y con procesos acelerados de revolución tecnológica y del conocimiento le plantean.

CONCLUSIONES

El desarrollo como crecimiento económico crea desigualdad porque, en sí mismas, la economía y la propiedad son portadoras de asimetrías sociales. Este hecho entra en tensión con la democracia, la cual, aunque no nació como una revolución económica prometiendo igualdad en este ámbito, sí vino al mundo como una revolución ofreciendo paridad política. En este último sentido, la democracia ha extendido sus alcances hacia las expectativas ciudadanas de igualdad económica. De allí la exacerbación de aquellas tensiones en el marco de la globalización. Los ciudadanos no solo esperan que las decisiones económicas medulares se tomen al abrigo de la legitimidad democrática, sino que probablemente sienten que esa ausencia de legitimidad está en la base de la exclusión y la desigualdad económica.

Pero, a pesar de que el capitalismo genera desigualdades, existe evidencia histórica y acuerdo entre la mayoría de los estudiosos en que el sistema que más garantiza bienestar y libertades a la sociedad, entre los que lo han precedido o con los cuales ha competido (el comunismo, por ejemplo), es el capitalismo y el libre mercado. De allí la insistencia en la necesaria complementación del mercado y la democracia, tal como ocurre, con todos sus bemoles, en los países que han conquistado el desarrollo.

Pero el desarrollo no necesariamente se alcanza en democracia. El caso Singapur parece dejarlo bastante claro. Y, a pesar de que ese modelo puede ser atractivo a quienes se inclinan por vías autoritarias de gobierno, la tendencia

dominante de hoy es favorable a la democracia. Así lo demuestra la expansión de la misma en el mundo.

Es constatable hoy una propensión a asumir la democracia como un valor en sí misma, más allá del deseable crecimiento económico. Por lo tanto, el desarrollo no se está pensando ni asumiendo como un estado en cuya existencia esté ausente la libertad. Desarrollo es libertad; por lo tanto, desarrollo es democracia. En vista de esto, no es casual que sean las ideas de Amartya Sen las que guíen los principios y la acción de los organismos que patrocinan el desarrollo en el mundo, como es el caso de las Naciones Unidas y su programa para el desarrollo (PNUD). Tampoco es casual la importancia que en los últimos tiempos se le ha venido concediendo al tema de género: la mitad de la población mundial está compuesta por mujeres y mal podría hablarse de democracia y desarrollo si esa parte de la humanidad sigue padeciendo los rigores de la desigualdad en todos los espacios de la convivencia social.

Por mucho tiempo en América Latina los estudios entendieron el desarrollo como crecimiento económico, aislando prácticamente la variable económica del resto de los factores que intervienen en aquel. De modo que la democracia era percibida como un producto residual: se esperaba que esta emergiera como consecuencia automática del crecimiento económico. Esto no ocurrió así, sin embargo. El proceso sustitutivo de importaciones, cuyas tasas de crecimiento fueron notables en sus primeras fases, favoreciendo la redistribución populista, derivó, por el contrario, en la instalación de regímenes autoritarios encabezados por militares. Con ello, esos estudios revelaban su debilidad para comprender la realidad y, sobre todo, el error de plantear el desarrollo en una dirección normativa. En el caso de la Cepal, con el objetivo de instaurar un capitalismo modernizante siguiendo el patrón de Estados Unidos y los países más avanzados económicamente. En el caso de la teoría de la dependencia, persiguiendo la implantación del socialismo.

Despojándose de visiones teleológicas, estudios de alcance medio, como los de la matriz sociopolítica (MSP) o Estado-céntrica, han permitido desnudar las dinámicas del desarrollo en la región al entender el mismo como una interrelación de componentes económicos, políticos, sociales y culturales. A partir del análisis histórico, enfoques como estos dan cuenta de la dinámica y permanencia de la matriz nacional popular, cuyo centro incontestable fue el Estado. Esa matriz, cuyos componentes más que interrelacionarse se fusionaron, se dislocó forzada por la crisis de la deuda en los ochenta y la globalización.

Todo parece indicar que emerge con dificultad una nueva matriz, esta vez de centro múltiple. No obstante, no todos los países parecen transitar similares caminos. Chile se muestra como el mejor ejemplo de apertura y renovación de su modelo de desarrollo, mientras que en la otra acera se ubica Venezuela. En el primero de los casos, la recuperación de la democracia ha ido acompañada de mejoras sustanciales en el bienestar de los ciudadanos, mostrando que en sociedades menos avanzadas como las latinoamericanas es posible combinar crecimiento económico con democracia. En el segundo, la imposición de un esquema autoritario ha diezmado sus posibilidades de desarrollo económico y, por supuesto, sus haberes democráticos.

Con ello se evidencia que, a pesar de que el mercado y el desarrollo económico favorecen la democracia y al revés, la complementariedad entre ambos debe ser creada y recreada a pulso. Tanto por la voluntad política de los liderazgos como por la ciudadanía. Como ha señalado Fernando Henrique Cardoso (2004: 11), expresidente de Brasil: “El vínculo entre democracia y desarrollo no está dado, sino que se construye (...) Esa noción acentúa la responsabilidad política de los dirigentes: tanto para no dejarse seducir por el llamado fácil del populismo, amigo del autoritarismo, como también, y sobre todo, para tener la osadía de actualizar posiciones, de renovar conceptos y explorar nuevos caminos, siempre que así lo recomiende el bien común”.

BIBLIOGRAFÍA

Abadi M., Anabella y García Soto, Carlos (2014). “¿Venezuela promueve o bloquea la inversión extranjera?”, Prodavinci, <http://prodavinci.com/blogs/venezuela-promueve-o-bloquea-la-inversion-extranjera-por-anabella-abadi-y-carlos-garcia-soto/>.

Alarcón, Benigno y Álvarez, Ángel (2014). “Un caso de autoritarismo competitivo”. En *El desafío venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*, Deza Alarcón (coord.). Caracas: Centro de Estudios Políticos-UCAB.

Aranda, Sergio (1999). *América Latina: transformaciones fundamentales desde la independencia*. Caracas: Cendes.

Arenas, Nelly (2002). “Venezuela: ¿del populismo rentista al populismo neoliberal?”, *Cuestiones Políticas* 29: 45-72.

_____ (2007). “Chávez. El mito de la comunidad total”, *Perfiles Latinoamericanos* 30: 153-184.

_____ (2010). “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, *Nueva Sociedad* 229, septiembre-octubre.

Armas, Mayela (2017). “Con 20 empresas las FANB acaparan el poder económico en Venezuela”, *Crónica Uno*, <http://cronica.uno/20-empresas-la-fanb-acapara-poder-economico/>.

Baptista, Asdrúbal (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico: petróleo, economía y renta*. Caracas: IESA.

Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Caballero, Manuel (1998). *Las crisis de la Venezuela contemporánea*. Caracas: Monte Ávila.

Caldera, Rafael (1999). *Los causahabientes. De Carabobo a Punto Fijo*. Caracas: Panapo.

Calderón, Fernando y Castells, Manuel (2014). “Development, democracy, and social change in Chile”. En *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*, Manuel Castells y Pekka Himanen (eds.), cap. 7. Oxford University Press/Oxford Scholarship Online,

Cardoso, Fernando H. (2004). “Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico”, *Revista de la Cepal* 83.

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. (Trigésimo quinto período de sesiones, Lima, 5-9 de mayo). Cepal.

_____ (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. (Trigésimo sexto período de sesiones, Ciudad de México, 23-27 mayo). Cepal.

Dahl, Robert (1997). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

_____ (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Diamond, Larry (2008). *The Spirit of Democracy*. New York: Henry Holt and Company.

El Economista (2013). “Hugo Chávez expropió casi 1200 empresas en diez años”, <http://eleconomista.com.mx/industria-global/2013/03/07/hugo-chavez-expropio-casi-1200-empresas-diez-anos>.

Ellner, Steve (1997). “El apogeo del populismo radical en Venezuela”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 3: 77-100.

Fitoussi, Jean-Paul (2004). “Globalización, mercado y democracia”. En *La democracia en América Latina*, 311-356. Buenos Aires: PNUD/Alfaguara.

Freedom House (2016). “Freedom in the World (2016)”, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.

Fusda-Fundación por la Socialdemocracia de las Américas (2006). “¿Qué es la socialdemocracia?”, www.fusda.org/socialdemocracia.pdf.

Garretón, Manuel Antonio (1996). “Democratización, desarrollo, modernidad. Nuevas dimensiones del análisis social”, *Excerpta 2*.

Garretón, Manuel Antonio et ál. (2004). *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago: Lom.

Germani, Gino (1971). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Gómez Calcaño, Luis (2009). *La disolución de las fronteras: sociedad civil, representación y política en Venezuela*. Caracas: Cendes.

Gómez Calcaño, Luis y Arenas, Nelly (2002). “¿Modernización autoritaria o actualización del populismo?”. En *Venezuela. Rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Marisa Ramos Rollón (ed.), 37-68. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Gutiérrez Garza, Esthela (2007). “De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario”, *Trayectorias IX* (25): 45-60, www.redalyc.org/pdf/607/60715120006.pdf.

Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

Huggins, Magaly (2012). “Las mujeres y su lucha por los derechos políticos en Venezuela (primera mitad del siglo XX)”. (Tesis doctoral). Caracas: Cendes.

_____ (2017). Conferencia “Género y desarrollo”, Seminario Nuevas Visiones del Desarrollo, 13 de junio, Cendes.

Huneus, Carlos (2007). *The Pinochet Regime*. London: Lynne Rienner Publishers.

Iglesias, Enrique (2004). “Democracia y desarrollo: la política importa”. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.

Informe 21 (2017). “Economía de Venezuela sufre una abrupta caída del 7,2%”, <https://informe21.com/economia/crisis-de-venezuela-arrastra-a-la-economia-se-contrara-72-segun-la-cepal>.

Inglehart, Ronald y Christian, Welzel (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: Siglo XXI.

Isuani, Aldo (2015). "Democracia, capitalismo, socialismo y el caso argentino. (Versión preliminar)", www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/REFLEXIONES%20ARGENTINAS.pdf.

Karl, Terry Lynn (1991). "Dilemas de la democratización en América Latina", *Foro Internacional* 31 (3): 388-417.

Kornblith, Miriam (1998). *Venezuela en los 90. Las crisis de la democracia*. Caracas: IESA/UCV.

López Maya, Margarita (1984). "Organizaciones asociativas de la Venezuela en transición (1900-1945)", *Cuadernos del Cendes* 4: 137-166.

Machado de Acedo, Clemy y Arenas, Nelly (1995). *La creación de la Corporación Venezolana de Fomento (1946)*. Caracas: Cendes (Temas para la Discusión 32).

Mackinnon, Moira y Petrone, Mario Alberto (1998). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.

Márquez, Trino (1992). *El Estado social en Venezuela*. Caracas: Ediciones del Congreso de la República.

McCoy, Jennifer (1993). "Venezuela: ¿crisis de confianza?". En *Venezuela: la democracia bajo presión*, Andrés Serbin et ál., 9-26. Caracas: Invesp/North-South Center/Nueva Sociedad.

Novaro, Marcos (1994). "Menemismo y peronismo: viejo y nuevo peronismo", *Cuadernos del Claeh* 71. Montevideo.

Ocampo, José Antonio (2004). "Economía y democracia". En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.

O' Donnell, G.A. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.

Oppenheimer, Andrés (2012). *¡Basta de historias!* México: Debate.

Payne, Anthony y Phillips, Nicola (2012). *Desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial.

Peruzzotti, Enrique (2008). "Populismo y representación democrática". En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*; Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), 97-124. Quito: Flacso.

PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara

Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Purroy, M. Ignacio (1986). *Estado e industrialización en Venezuela*. Valencia: Vadell hermanos.

Rey, Juan Carlos (1984). *Apogeo y declinación del liberalismo*. Caracas: Fondo Editorial Gual y España (Colección Ideas Políticas 1).

_____ (1991). “La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”, *Revista de Estudios Políticos* 74: 573-578.

Rivas Leone, José Antonio (2010). *En los bordes de la democracia. La militarización de la política venezolana*. Mérida: Cipcom-ULA.

Roberts, Kenneth (1998). “El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano”. En *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*, Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone (coords.). Buenos Aires: Eudeba.

_____ (2007). “Latin America’s populist revival”, *SAIS review* XXVII (1): 3-15.

Rodríguez Cepeda, Jesús (2012). “¿Por qué la igualdad de género es constitutiva de la democracia?”, www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GeneroyDemocracia_ACCSS.pdf.

Sartori, Giovanni (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir.

Sen, Amartya (1998). “La democracia y la libertad son buenas para la economía”, *El País.com*, https://elpais.com/diario/1998/10/16/economia/908488819_850215.html.

_____ (1999). “Ningún país democrático permite el hambre”, *El País.com*, https://elpais.com/diario/1999/12/05/sociedad/944348409_850215.html.

_____ (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Serret, Estela (2016). *Género y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 23), <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/porta/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/23.pdf>.

Sonntag, Heinz R. (1988). *Duda, certeza, crisis*. Caracas: Unesco/Nueva Sociedad.

Stambouli, Andrés (1980). *Crisis política. Venezuela 1945-58*. Caracas: Ediciones Ateneo.

Touraine, Alain (1998). “Las políticas nacional populares”. En *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*, Moira Mackinnon y M.A. Petrone (coords.). Buenos Aires: Eudeba.

Urbaneja, Diego Bautista (1992). *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*. Caracas: Cepet.

- _____ (2013). *La renta y el reclamo*. Caracas: Alfa.
- Vallespín, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Weyland, Kurt (2004). "Neoliberalism and democracy in Latin America: A mixed record", *Latin American Politics and Society* 46 (1): 135-157.

El Estado de bienestar: ¿alternativa del desarrollo futuro o modelo en vías de extinción?

Carlos Aponte Blank*

INTRODUCCIÓN

El Estado de bienestar (EB) se asume con bastante frecuencia como un modelo deseable para la configuración de la institucionalidad estatal. Considerando esa reconocida relevancia, reflexionaremos en este escrito sobre el rol que puede cumplir ese tipo de Estado en la construcción del desarrollo, eje temático del conjunto de los artículos que integran esta publicación.

El desarrollo puede entenderse como el avance alcanzado por una sociedad de bienestar en la que existe un disfrute comparativamente acentuado y extendido de los derechos socioeconómicos. Una sociedad desarrollada puede definirse, entonces, como una sociedad con bienestar socioeconómico, sin descartar otros atributos complementarios que la puedan identificar.

En la llamada “edad de oro” del capitalismo (1945-1975) se fue consolidando la idea de que existía un estrecho vínculo entre el desarrollo y el EB, modelo institucional estatal que ha predominado –durante la segunda mitad del siglo XX y hasta ahora– en las naciones más desarrolladas. Sin embargo, ese nexo (desarrollo-EB) ha sido intensa y extensamente cuestionado, sobre todo

* Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela (UCV). PhD en Estudios del Desarrollo (Cendes). Máster en Planificación, mención Política Social (Cendes). Sociólogo (Universidad Central de Venezuela). Temas de investigación principales: política social venezolana, gasto social y, más recientemente, Estado social latinoamericano. Ha publicado numerosos artículos académicos sobre los temas mencionados.

desde mediados de los años setenta, en distintos espacios políticos y académicos en el mundo.

Desde perspectivas ideológicas de derecha o de izquierda extrema se ha sostenido que el EB padece una supuesta crisis terminal que se estaría expresando en una península a su desmantelamiento. Esas visiones sufren de un marcado sesgo simplificador y contrastan con una realidad en la que se han producido sobre todo cambios –a menudo muy importantes–, pero no un proceso de desaparición de ese modelo de Estado. No obstante, frente a la insistencia de los enfoques cuestionadores o pesimistas sobre el EB, dadas las severas crisis internacionales de años recientes, así como ante distintas tendencias económicas, demográficas y tecnológicas novedosas de las sociedades actuales, se fortalece la pertinencia de re-pensar sobre el porvenir del EB y sobre su posible papel en las alternativas de desarrollo futuro, especialmente –en nuestro caso– para América Latina y Venezuela.

En este marco es fundamental que abordemos, de manera necesariamente breve, la variada situación de los derechos socioeconómicos en Latinoamérica y su vinculación con la diversidad de tipos de Estado social que pueden identificarse en esta región y que pueden relacionarse, aunque conviene no confundir, con los EB. Dicho en otros términos, en América Latina hay distintos tipos de Estado social, pero –hasta ahora– no parece pertinente plantear que se cuente con algún EB.

Para aclarar esa clase de consideraciones, en una primera sección de este escrito propondremos sucintamente algunas referencias conceptuales primordiales con respecto a las definiciones de desarrollo, de régimen de bienestar y de Estado social (ES), así como acerca de algunas de las conexiones que pueden establecerse entre esas nociones.

En una segunda sección plantearemos una caracterización genérica sobre los EB y su trayectoria, sobre su diversidad tipológica y su entrelazamiento con la condición desarrollada de varios de los países más avanzados del mundo, así como acerca de sus adaptaciones y posibilidades ante las modificaciones del entorno económico.

En una tercera sección trataremos sobre la situación de los Estados sociales latinoamericanos y sobre sus perspectivas y retos a futuro. Es claro que América Latina puede aspirar al desarrollo, pero es más debatido y discutible que deba proponerse la construcción de Estados de bienestar para alcanzar ese propósito.

A ese respecto reflexionaremos sobre la vía/trayectoria hacia el desarrollo que puedan plantearse los países latinoamericanos considerando que, si bien la

mayoría de los países más desarrollados cuenta hoy con Estados de bienestar, en el proceso hacia el desarrollo *varias* de esas naciones, al igual que muchas de las que en décadas recientes (especialmente en parte de Asia) han avanzado más hacia ese objetivo, dispusieron –en contraste– de Estados sociales relativamente reducidos. ¿Será factible o conveniente para el tránsito de América Latina hacia el desarrollo tener un Estado social “modesto” más que frondoso? Y, más allá de eso, ¿sigue teniendo sentido –si es que en algún momento lo tuvo– que el EB sea una de las referencias ideales para el desarrollo futuro de los países latinoamericanos? En estas páginas esbozaremos algunas consideraciones exploratorias ante ese tipo de interrogantes.

También en la tercera sección abordaremos el caso venezolano, en especial en un recuadro, y trataremos en otro recuadro los problemas de género en el marco de los asuntos en revisión¹.

ALGUNAS REFERENCIAS CONCEPTUALES PRELIMINARES

Desarrollo

Hay una gran variedad de conceptos sobre el desarrollo, pero la mayoría de ellos lo asocia con un alto bienestar socioeconómico, siendo esta probablemente la característica estelar que se le atribuye a esa noción. La alternativa de enfocar privilegiadamente el desarrollo como *desarrollo socioeconómico* permite vincularlo fluidamente con la problematización sobre el EB, como argumentaremos después. También, estimamos que esa centralidad de lo socioeconómico en la definición sobre el desarrollo le ofrece una particular capacidad potencial para que se le combine –luego– con muchas otras asociaciones complementarias, como desarrollo sostenible, equitativo o democrático, entre otras de las relevantes cualidades que se le pueden atribuir y sobre las que, valga anticiparlo, no será factible que tratemos mayormente en este texto.

El desarrollo, entendido como desarrollo socioeconómico, es una característica nuclear de una sociedad que ha alcanzado un elevado nivel de bienestar “objetivo” que cubre a una proporción fundamental de la población, lo que se expresa en favorables indicadores de riqueza material (como el PIB o INB real

¹ En el curso de este trabajo retomaremos parte de los desarrollos argumentativos de Aponte Blank, 2012.

por habitante) y de progreso socioeconómico (ingreso, empleo, educación, salud, nutrición, seguridad social, vivienda, entre otros), permitiendo una reducción sustancial de la pobreza (sobre todo en términos absolutos) y la creación de lo que se suponen como oportunidades potenciales para que las personas puedan construir una vida satisfactoria².

El desarrollo puede definirse como un estado o condición que se ha alcanzado. Pero también puede verse como un proceso: en/hacia el desarrollo. Condición y proceso de desarrollo son reversibles, aunque –a juzgar por lo que ha ocurrido en el último medio siglo– eso parece ser especialmente el caso de lo segundo, puesto que hay numerosos adelantos hacia el desarrollo que se han ralentizado, estancado o hasta revertido. Mucho menos común –desde una visión de largo plazo– es que los países que hayan alcanzado un *muy* alto nivel de desarrollo sufran graves regresiones económico-sociales, aunque sí ocurre que puedan pasar por crisis o estancamientos, perdiendo parte de la dinamicidad que caracterizó su tránsito hacia ese estado.

Decíamos que el elevado bienestar económico-social “objetivo” que disfruta la generalidad de la población es una característica resaltante de una sociedad desarrollada. Ello puede visualizarse provechosamente mediante el índice de desarrollo humano (IDH) que ha promovido el PNUD –sobre todo– desde 1990, índice que adoptaremos como referente aproximativo básico para identificar los niveles de desarrollo socioeconómico de los países. Más adelante veremos que, por algunas comprensibles limitaciones del IDH, es conveniente complementar la exploración del desarrollo con algunas otras herramientas de medición.

Régimen de bienestar (RB) / Régimen de gestión de riesgos (RGR)

Partiendo de la reflexión de Esping-Andersen (1993; 2000) podemos decir que “los capitalismos de bienestar” son sociedades desarrolladas que cuentan con un régimen de gestión de riesgos (RGR) (más genéricamente, podríamos hablar de un *régimen de gestión de lo socioeconómico*) que produce bienestar. Siguiendo esa línea de reflexión puede sostenerse que un RGR combina la acción de varios

² Puede hablarse de un bienestar “subjetivo”, relacionable con la satisfacción con la vida por parte de las personas, valoración que puede coexistir con situaciones “objetivas” de muy distinto orden. No podremos tratar sobre ese bienestar valorativo-perceptivo, interesante tema que desborda los límites de este escrito.

componentes (mercado, familia, Estado y comunidad/sociedad civil organizada) para crear determinadas oportunidades y capacidades socioeconómicas que, cuando se traducen en un elevado nivel de vida, permiten identificarlo como un régimen de bienestar³.

Los regímenes de bienestar (RB) son propios de las naciones altamente desarrolladas, muchas de las cuales avanzaron hacia el desarrollo contando con un Estado social, aunque no necesariamente con un Estado de bienestar (diferenciación sobre la que volveremos más adelante), si bien han tendido a formar y consolidar, luego, este último tipo de Estado. En nuestra definición, es improbable que un Estado de bienestar se anticipe a un régimen de bienestar, aunque este último puede no contar con aquel, al menos durante fases bastante prolongadas de su existencia. Hasta hoy, la *gran mayoría* de los países que (según el IDH) son más altamente desarrollados tienen un EB y –vale la pena acotarlo– un sistema político democrático, aunque en el proceso hacia el desarrollo muchos no contaron con esos factores que, aunque sean deseables, no son imprescindibles durante el avance hacia esa condición.

Hay diversidad de formas de articulación entre los componentes de un régimen de bienestar que pueden producir bienestar y desarrollo, sin que el Estado tenga el mismo peso en ellos: el bienestar no es necesariamente estatista ni antiestatista. Pero conviene insistir en que, históricamente, las naciones occidentales más desarrolladas han tendido a crear un EB como parte de la consolidación de su RB.

Estado social (ES)

Hay distintas formas de concebir esta noción. Hemos sostenido (Aponte Blank, 2012) que puede ser conveniente definir al Estado social (ES) como un subsistema institucional estatal significativo, destinado a proveer bienes y servicios prioritaria y directamente orientados a mejorar las condiciones sociales y socioeconómicas de vida de la población o de determinados grupos de la misma.

³ Hay que apuntar que el énfasis de Esping-Andersen acerca de los riesgos y de una visión que privilegia, a partir de ellos, la seguridad social (incluyendo la asistencia a pobres y vulnerables en ese concepto) puede llevar a que se desestime la dimensión de las oportunidades, más asociada con la formación de capital humano, especialmente mediante la educación. No abundaremos en este asunto, pero esa limitante nos hace preferir la idea de régimen de gestión de lo socioeconómico frente a la sola referencia a los riesgos y, en lo adelante, adoptaremos esta visión más vinculada con la inversión social y no solo con la protección social.

Con ello puede decirse que el Estado social se forma cuando la política social ha cobrado relevancia en la acción del Estado, superando determinado umbral básico (que se acuerde para el análisis) dentro de su gestión organizacional, jurídica, fiscal/financiera y/o ideológico-comunicacional.

La política social no es cualquier política hacia la sociedad (esto sería la política pública o estatal), sino una parte de la política pública diferenciada de la política económica, de la política de infraestructura general y de la política tradicional (administración general, orden público, defensa y relaciones exteriores) como componentes prominentes de la acción pública o estatal. Siguiendo de cerca a Andrenacci y Repetto (2006: 84-86), la política social puede identificarse y ordenarse en tres áreas principales:

- *Servicios sectoriales*, entre los que destacan, tradicionalmente: educación; salud y nutrición; seguridad social; y vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos.
- *Socioeconómica*, en la que resaltan, junto con las regulaciones de las relaciones laborales, las políticas *activas* de empleo (empleo público, subsidio al empleo, formación para el trabajo), de ingreso (salario mínimo, transferencias públicas no contributivas) y de “economía social”, políticas activas que tienden a *complementar* el funcionamiento del mercado laboral.
- *Transversales*, entre las que sobresalen las políticas *selectivas* destinadas a grupos específicos en razón de su vulnerabilidad o discriminación como: población en pobreza; mujeres; sectores etarios vulnerables: niños, jóvenes y adulto-mayores; indígenas y otros grupos etnoculturales; población LGBTI; personas con discapacidad, entre otros sectores.

En el ámbito internacional tiende a considerarse que se puede hablar de Estado social especialmente desde fines del siglo XIX, cuando se formaron las primeras iniciativas de importancia en el campo de la seguridad social, complementando las acciones educativas y de sanidad y asistencia social (más o menos extendidas) que tendían a precederles en algunos casos, refiriéndose con frecuencia la gestión de Bismarck en Alemania como la principal representación inicial de ese tipo de Estado. Pero ello dista aún bastante de los EB, como veremos en la segunda sección.

Resta por mencionar que el Estado social, definido como se ha planteado antes, no es igual al *Estado social de derecho*. Este último es un Estado *de derecho* que legitima la intervención del Estado en diversas áreas de acción pública y, especialmente, en las esferas (de la política) económica y (de la política) social. En cambio, el ES es un Estado *de hecho* referido solamente, en nuestra definición, a lo social en tanto que una esfera delimitada y diferenciada dentro de la acción estatal: la relativa a la política social. Un Estado de derecho puede postular y prever variados derechos socioeconómicos, pero muchos de ellos pueden cumplirse muy parcial o insuficientemente en la realidad, por lo que es fundamental contrastarlo con la situación y el Estado *de hecho* (Aponte Blank, 2012).

Hay múltiples conexiones entre los conceptos que hemos tratado antes y el EB, vinculaciones que intentaremos abordar en la siguiente sección de este trabajo.

ESTADO DE BIENESTAR Y DESARROLLO

La idea de EB se popularizó especialmente en los años setenta para caracterizar el Estado interventor en lo económico y lo social en los países desarrollados durante la llamada “edad de oro” del capitalismo (1945-1975), décadas durante las que hubo un intenso crecimiento económico y aumento de la prosperidad general. Sin embargo, “el uso del término de EB puede delimitarse aún más en el tiempo, puesto que muchas naciones que calificaban como desarrolladas en los sesenta-setenta llegaron a una situación de bienestar solamente durante estos años (y no antes)”, después de cumplir el duro proceso de reconstrucción y recuperación para superar los graves efectos de la guerra mundial (Esping-Andersen, 2000: 13).

Hay que subrayar que para los años sesenta-setenta no se acostumbraba hablar genéricamente del EB para hacer mención a cualquier tipo de intervención del Estado que mejorara las condiciones de vida de la población, sino para hacer referencia a la participación activa del Estado en la producción de un bienestar económico-social particularmente elevado, propio de los países de más alto desarrollo en el mundo.

Algunos usos posteriores fueron extendiendo el alcance del término EB a cualquier tipo de Estado interventor (para lo que existe esta adjetivación alternativa) o a cualquier tipo de Estado social (que es también otra opción

terminológica) aunque no se relacionaran necesariamente con situaciones de bienestar. A ese respecto conviene pensar, por elementales razones lexicológicas, en lo inapropiado que es mezclar el EB con países con altos niveles de pobreza o con extendidas carencias sociales, cuando puede hacerse referencia –de ser el caso– al Estado interventor o al Estado social, entre otras posibles designaciones.

Pero además, como anticipamos, para los propios países desarrollados sería inapropiado hablar de EB antes de la segunda postguerra, considerando las persistentes situaciones de malestar social que afectaban a gran parte de la población de esas naciones y que se simbolizaron en las severas crisis recesivas que atravesó el mundo entre fines del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX (resaltando la gran depresión de 1929-1930 en ese marco), además de haberse sufrido las dos guerras mundiales. Hubo *antecedentes* importantes del EB (en el campo de las ideas, las normas y las políticas públicas)⁴, pero no tiene mayor sentido ampliar el uso de esta idea a contextos no desarrollados o a épocas previas a la segunda postguerra, considerando que hay otras definiciones (como las antes nombradas) que permiten representar más apropiadamente a los Estados en esas realidades.

Las características básicas del Estado de bienestar

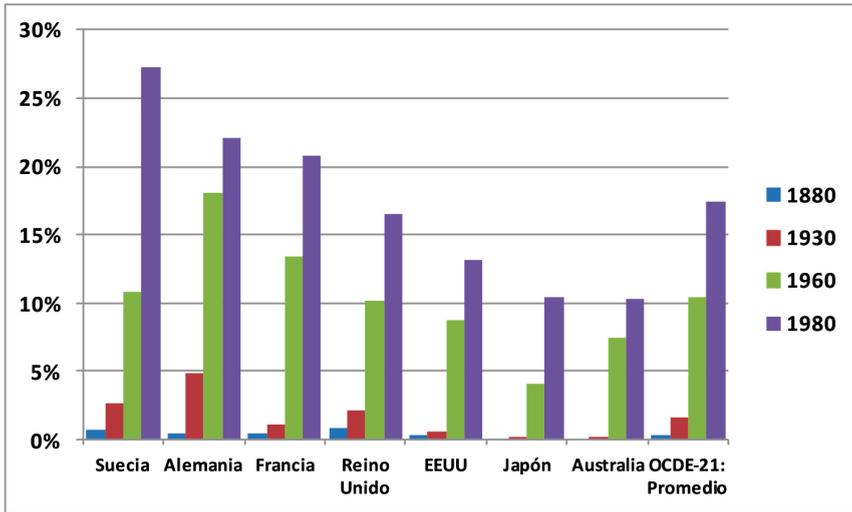
Aunque aún no hemos detallado las características del EB, ya se ha asomado en la exposición previa (y es bastante conocido y aceptado) que una de las particularidades primordiales del EB reside en su extensa institucionalidad social, cuya creación y funcionamiento implica una significativa inversión pública. En ese sentido, el examen del gasto público social (que iniciamos con el gráfico 1) ofrece un muy importante argumento para situar históricamente el EB, ya que evidencia la presencia bastante moderada que tenía la política social, antes de la segunda mitad del siglo XX, en el Estado de muchos de los principales países desarrollados.

El gráfico 1 expone el valor del gasto público social (excluyendo los desembolsos para educación) como porcentaje del PIB en distintos países, varios de los cuales, por razones que expondremos luego, pueden considerarse representativos

⁴ Desde la formulación del Estado social de derecho en la Constitución de la República de Weimar (1919) pasando por el New Deal en USA o los acuerdo obrero-patronales en Suecia en los años treinta. Pero los alcances de estas experiencias no deben ser sobredimensionados (más detalles en Aponte Blank, 2012).

de distintos regímenes y tipos de Estado de bienestar en países que se califican comúnmente, desde los años sesenta-setenta, como desarrollados⁵.

Gráfico 1
Gasto público social (excluyendo el educativo) como % del PIB
Países seleccionados: 1880-1980



Fuentes: Lindert, 2011 y OCDE, 2012, en Aponte Blank, 2012.

Con base en el gráfico 1 puede resaltarse que el promedio del gasto público social (sin incluir educación) para veintiún países de la OCDE equivalía a tan sólo 0,3% del PIB en 1880 y a 1,6% del PIB para 1930, siendo que –para entonces– apenas la Alemania de Weimar alcanzaba un monto cercano al 5%

⁵ Para lograr una más clara visualización de la evolución del gasto en varios momentos de un largo período histórico (1880-1980) optamos por incluir un número reducido de países en el gráfico 1. En el cuadro en el que se basa ese gráfico (en Aponte Blank, 2012: 24) hay información sobre veintiuna naciones. Vale advertir que en ese trabajo titulamos aquel cuadro, siguiendo a Lindert (2011: 28), “Transferencias sociales como % del PIB”. Pero, especialmente para 1960 y 1980, en que la fuente estadística es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), puede decirse –más claramente– que los conceptos contemplados en esos desembolsos se acercan mucho a lo que se acostumbra designar en América Latina como “gasto público social” (GPS) (que incluye el gasto del Estado en seguridad social, salud, vivienda y aportes hacia sectores sociales específicos) *con la excepción del gasto educativo*. Aunque no contamos con una fuente confiable sobre estas erogaciones educativas para 1880-1980, sí podremos incluirlas para estimaciones posteriores (desde 1980 en adelante), lo que permitirá analizar el gasto público social en su conjunto para estas fechas más recientes en próximos cuadros.

del PIB. Hay que esperar hasta 1960 para que esos aportes lleguen a representar en promedio un 10,4% del PIB entre esos veintinueve países, pudiendo empezar a identificarse la formación de un EB en muchas de esas naciones; tipo de Estado que se consolida con claridad para 1980, cuando el promedio de ese GPS llegó a significar el 17,4% del PIB y en varios países particulares superó ya el 20%.

El EB se inicia como un Estado “integral” (entendiendo por esto un Estado económico y social) que en una larga etapa inicial combinó en muchos países –sobre todo europeos– las ideas de Keynes, en materia de intervención económica y pleno empleo, con las de Beveridge, para lograr una contribución extendida para la seguridad social y formar un sistema de salud universal⁶.

Es paradójico que la popularización de la idea del EB coincidiera, a partir de la segunda mitad de los setenta, con la crisis del pleno empleo y del keynesianismo clásico, que habían sido previamente dos de sus características relevantes. Pero, por eso mismo, no parece razonable que se ate rígidamente la definición del EB con lo que fue coyunturalmente.

Las características básicas del EB, desde una perspectiva que –genéricamente– comparten muchos autores (como Moreno y otros, 2014; Del Pino y Rubio Lara, 2013; Lindert, 2011; Esping-Andersen y Palier, 2010; Giddens, 2001; Esping-Andersen, 2000 y 1993; Picó, 1987) serían las siguientes:

- Existe en países desarrollados, con niveles de bienestar especialmente altos, lo que puede suponer cambios (inclusiones/exclusiones) en las naciones que pertenecen a este grupo. No habría EB sin régimen de bienestar, es decir, sin un contexto de bienestar económico-social “objetivo” que ese Estado puede contribuir a crear en articulación con el mercado, la familia y la comunidad.
- Su formación inicial, como Estado *de hecho* se produce a partir de la segunda postguerra (1945) y se consolida diversamente, dependiendo de los países.
- Es un Estado económicamente “activo” que contribuye a crear bienestar y que, luego de promover el pleno empleo en su primera fase (1945-1975), que puede identificarse económicamente como keynesiana, fortalece un seguro de desempleo ante la posterior crisis

⁶ Recordemos que el Estado social de derecho, iniciado simbólicamente por las Constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), prefiguró ideológico-jurídicamente la posibilidad y conveniencia de la intervención del Estado en la sociedad y contempló unos derechos socioeconómicos que no existían en el modelo de Estado liberal de derecho que le precedió.

ocupacional. En las siguientes décadas ese Estado económicamente “activo” puede adoptar distintas orientaciones económicas: nekeynesianas, competitivas, eclécticas, entre otras.

- Desarrolla una institucionalidad social especialmente extendida y sólida: el Estado *social* de bienestar (ESB). Este representa probablemente su característica más emblemática, que tiende a traducirse en un gasto público social comparativamente alto en la escala mundial.
- Ha sufrido crisis y cambios, pero, sobre todo el ESB, parece perdurable (obviamente, no eterno) y cuenta con alta popularidad y viabilidad genérica para adaptarse, por lo menos durante unas cuantas décadas más, a las exigentes modificaciones que despuntan en el complejo contexto mundial.

Esta conceptualización puede considerarse como una definición de extensión “intermedia” sobre el EB que contrasta con la definición amplia (a la que aludimos antes) que puede confundir el EB con cualquier Estado interventor o con cualquier Estado social. Pero también se diferencia con respecto a una definición restringida (hacia la que se inclina, por ejemplo, Sotelo, 2010) para la que el EB pierde su identidad si abandona el pleno empleo y el keynesianismo. En general, esta postura no parece muy convincente, ya que bastaría identificar un EB keynesiano y uno no keynesiano o postkeynesiano para zanjar el asunto.

A propósito de lo anterior, vale destacar que hay una variante de la definición “intermedia” que parece concentrar su conceptualización del EB en la dimensión social de ese Estado, con lo que se equipara el EB con el Estado *social* de bienestar (v. Moreno Fernández y otros, 2014, 2017; Del Pino y Rubio Lara, 2013; entre otros)⁷. Esta igualación, aunque rompe con la idea de concebir el EB como un Estado “integral (económico y social), nos parece bastante pertinente si se advierte que, después del keynesianismo “clásico”, la política económica de los Estados es múltiple, aunque, especialmente si se trata de un EB, debe ser necesariamente “activa” y tendencialmente productora

⁷ Sostiene Moreno (2017: 228) que el EB es: “un conjunto de estructuras proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a procurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Las políticas sociales, a su vez, son intervenciones de los poderes públicos que afectan las oportunidades de los ciudadanos y cubren sus riesgos vitales, principalmente en los ámbitos de la educación, del empleo, de la salud, de la seguridad social y de las transferencias fiscales”.

de bienestar⁸. Esto último sería el factor decisivo para asociar un EB con una variedad de alternativas de política económica, siempre que estas mantengan la generación de bienestar, más allá de posibles fluctuaciones coyunturales.

Lo cierto es que la pluralidad de corrientes que han coexistido desde los años ochenta en las políticas económicas del EB han contribuido a exaltar su Estado social como su rasgo propio más característico, aunque hay que precisar que este se ha conformado en una diversidad de subtipos de Estado de bienestar, con importantes diferenciaciones, que esbozaremos en las próximas páginas.

¿Hay desarrollo/régimen de bienestar sin Estado de bienestar?

Hemos dicho que la situación de (muy alto) desarrollo implica siempre un régimen de bienestar “objetivo”, pero es fundamental preguntarse si puede existir ese tipo de régimen sin EB. De acuerdo con lo que planteamos en la sección anterior, para afrontar este tipo de interrogante podemos recurrir al índice de desarrollo humano (IDH) como una de las más valiosas y prestigiosas aproximaciones a la medición del bienestar económico y social y que se calcula mediante la ponderación de unos relevantes indicadores económicos (ingreso nacional bruto por habitante) y sociales (esperanza de vida y años de escolaridad).

El cuadro 1 registra el resultado del IDH para los veinticinco países de más alto desarrollo humano⁹ y lo acompañamos con la estimación del gasto público social (GPS) para esas naciones, indicador que es una útil referencia para reflexionar sobre la vinculación entre los tipos de EB, los regímenes de bienestar (RB) y el IDH.

⁸ Desde mediados del siglo XX la idea de un Estado abstencionista en la esfera económica se ha vuelto particularmente inadecuada, más allá del carácter fantasioso, del irrealismo histórico que siempre ha tenido la visión de un Estado ausente en lo económico (como apuntan entre otros Reinert, 2007 o Payne y Philips, 2012). Sin embargo, parece ser cierto que hasta los años treinta del siglo XX, frente a graves crisis financieras nacionales o mundiales, el Estado tendía a ser pasivo, propendiendo a adoptar una actitud de espera hasta que se reestablecieran los equilibrios económicos, lo que no obstaba para que tuviera al mismo tiempo una intensa participación en campos como el comercio exterior o el fomento de la inversión. En el marco de estas menciones puede ser oportuno puntualizar que nunca han existido recetas únicas, mágicas y permanentes para una política económica que produzca bienestar, a pesar de lo que suponen algunas visiones simplificadoras. Ni estatismos extremos ni antiestatismos extremos parecen dar resultados fecundos. En el amplio rango de alternativas entre esas desmesuras pueden existir múltiples variantes para producir bienestar por parte de una economía de mercado diversamente regulable.

⁹ Considerando las escalas de las comparaciones entre países, optamos por excluir algunas naciones que se sitúan entre los primeros lugares del IDH debido a su reducida población, de menos de un millón de habitantes. Son los casos de: Islandia (3º en IDH y con unos 350.000 hab.), Liechtenstein (15º y con unos 40.000 hab.) y Luxemburgo (20º y con unos 550.000 hab.).

Cuadro 1
25 países con mayor IDH 2015, reordenados según monto del gasto público social real por habitante 2015 (PPA en \$ 2010)

		IDH 2015* (PNUD)			Gasto público social 2015 ** por habitante PPA*** en \$ 2010 (OCDE/Unesco)
1	Noruega	0,949	1	Noruega	18646
2	Australia	0,939	2	Dinamarca	16672
3	Suiza	0,939	3	Suecia	15246
4	Alemania	0,926	4	Bélgica	14644
5	Dinamarca	0,925	5	Austria	14438
6	Singapur	0,925	6	Finlandia	14293
7	Países Bajos	0,924	7	Francia	13725
8	Irlanda	0,923	8	Suiza	13450
9	Canadá	0,920	9	Irlanda	13066
10	USA	0,920	10	Alemania	12756
11	Hong Kong	0,917	11	Países Bajos	12712
12	Nva. Zelanda	0,915	12	USA	12632
13	Suecia	0,913	13	Italia	11005
14	Reino Unido	0,909	14	Australia	10822
15	Japón	0,903	15	Reino Unido	10447
16	Rep. Corea	0,901	16	Canadá	9541
17	Israel	0,899	17	Japón	9477
18	Francia	0,897	18	España	9438
19	Bélgica	0,896	19	Nva. Zelanda	8857
20	Finlandia	0,895	20	Eslovenia	7839
21	Austria	0,893	21	Rep. Checa	7101
22	Eslovenia	0,890	22	Israel	6831
23	Italia	0,887	23	Singapur	6396
24	España	0,884	24	Hong Kong	5902
25	Rep. Checa	0,876	25	Rep. Corea	5226

Fuentes: IDH 2015: PNUD, 2017.

* No se incluye a Islandia, Liechtenstein y Luxemburgo (v. nota 9).

** El GPS real por habitante (cerca) del 2015 se calculó sumando: 1) el valor del registro que ofrece la OCDE (2018) del gasto social real (sin educación) por habitante para el año 2015, y 2) el valor estimado del gasto público educativo real por habitante para un año cercano al 2015 (entre 2012-2014, principalmente el 2013). Este último valor se calcula multiplicando el PIB real por habitante para 2015 de OCDE (2018) por el porcentaje del PIB que representa el GPE de acuerdo a Unesco (en BM, 2018) para el año seleccionado. Todos los cálculos se realizan para cada país y los valores reales son a precios y PPA constantes en \$ del 2010. Las únicas excepciones son Singapur y Hong Kong cuyos valores se obtienen a partir de FMI (2018).

*** PPA: paridad del poder adquisitivo.

Al revisar la lista de las naciones con mayor IDH en la actualidad (2015) vemos que se combinan países con características variadas. De las distintas clasificaciones sobre regímenes de bienestar o capitalismo desarrollados, una de las más provechosas para nuestro análisis es la de Esping-Andersen (1993,

2000) y un primer elemento que vale la pena resaltar al respecto es que los tres países mejor situados en aquella clasificación (Noruega, Australia y Suiza) corresponden a los tres tipos de RB/EB propuestos por el referido autor: el socialdemócrata, el liberal y el conservador, respectivamente.

Esos tres tipos de RB/EB pueden asociarse además claramente con al menos 16 de los primeros 21 lugares de dicha lista, siendo en 4 casos socialdemócratas (países nórdicos), en 6 liberales (naciones anglosajonas de tres continentes: América, Europa y Oceanía) y en 6 casos conservadores (europeos occidentales)¹⁰. Esa variedad entre los países de mayor desarrollo parece indicar que el bienestar puede ser producido exitosamente por variados regímenes de gestión socioeconómicos: el desarrollo aparece así, hasta ahora, como una realidad plural¹¹.

Los otros 5 casos que completan esos 21 lugares iniciales y que no se clasifican bajo esos tres tipos clásicos de RB son:

- Japón, que Esping-Andersen acepta (en 2000) como un caso mixto “conservador-liberal”, aunque antes (1993) lo identificaba como conservador.
- Israel, que no parece contar con una clasificación precisa, aunque ha sido explorado como una variante no europea de los casos mediterráneos.
- En tanto que los tres “tigres asiáticos” (Singapur, Hong Kong y Corea del Sur) pueden considerarse en la actualidad como los casos de alto desarrollo que no cuentan con un EB, asunto de mucha relevancia para nuestra reflexión.

Los últimos 4 lugares entre los 25 países de mayor IDH se distribuyen entre 2 países excomunistas (Eslovenia y República checa) y 2 naciones europeas

¹⁰ Entre esos países están los que Esping-Andersen ha considerado como ejemplos emblemáticos de los modelos de bienestar: Suecia (socialdemócrata), USA (liberal) y Alemania (conservador). No abundaremos en la caracterización de esos tipos de régimen ni acerca de la centralidad que se le atribuye en cada uno al Estado, al mercado y a la familia para la gestión de riesgos sociales, visión que puede producir sobredimensionamientos del papel de tales componentes en el análisis. En cualquier caso, pueden revisarse algunas esquematizaciones útiles sobre la caracterización de esos modelos en Esping-Andersen (2000: 115) y en Moreno Fernández y otros (2014: 15), entre otras alternativas.

¹¹ Hay que apuntar que las experiencias identificadas como socialdemócratas se han concentrado hasta ahora solo en los países nórdicos con una población limitada (26 millones de habitantes). A pesar de su prestigio y de los varios intentos adelantados por realizar proyectos similares en otras regiones del mundo ello no se ha concretado, lo que apunta a un perfil asociado con la trayectoria histórica de esos casos.

mediterráneas (Italia y España) cuya adscripción a determinado tipo de modelo de bienestar es materia de debate¹².

Uno de los registros de mayor interés del cuadro 1 es el de los casos que evidencian –para 2015– un menor gasto público social (GPS) y que, como puede verse en la columna derecha de ese cuadro, remite a los tres tigres asiáticos: Singapur, Corea del Sur y Hong Kong. Se trata, desde hace ya unos años, de unos países y una “región administrativa especial” desarrollados, es decir de unos regímenes de bienestar. Sin embargo, el dato de su GPS comparativamente bajo indica la probabilidad de que no sean aún unos EB, lo que confirmaría la existencia de RB sin EB¹³.

Esa probabilidad no debe opacar, sin embargo, la constatación de que el GPS bastante elevado que registran los otros 22 países que estamos considerando apunta a la probable presencia de un EB, con lo que hay que decir que –en la gran mayoría de los casos– los RB parecen contar actualmente con un EB¹⁴.

Además, el arribo a la situación de desarrollo de aquellos tres tigres asiáticos ha estimulado, desde hace varios años, la expansión de sus Estados sociales, como parece evidenciarse en los registros de crecimiento gradual de su GPS entre 1995 y 2015 (cuadro 2), aumento particularmente notable en Corea del Sur. Estas expansiones permiten presagiar la próxima y probable formación de unos nuevos EB-ESB en estos casos.

Aunque muy llamativo, por su actualidad, lo que se plantea con esos tigres asiáticos no es excepcional. En este sentido vale la pena destacar otro ejemplo

¹² En general se considera que varias de las naciones europeas excomunistas van tendiendo a desarrollarse sea hacia un modelo liberal o sea hacia uno conservador, siendo esta última la inclinación probable de Eslovenia y la República Checa (según Potucek, 2009: 257-58), aunque hasta ahora tanto esas experiencias como varias otras suelen mantener unas características de distribución del ingreso comparativamente equitativa, lo que contribuye a que casos como los referidos tengan una proporción de pobreza muy reducida, cercana a la de los países nórdicos. Por su lado, Italia y España han sido concebidas por algunos autores como integrantes de un tipo distinto de Estado de bienestar al que se suman Portugal y Grecia (el modelo mediterráneo, Moreno y Marí-Klose, 2013) o como una variante del modelo conservador, entre otras alternativas que retomaremos en la sección tres por el interés de su vínculo con América Latina.

¹³ Valencia Lomelí (2010), Köler (2014) y OCDE (2017) permiten reafirmar que no hay bases para hablar –hasta ahora– de EB en esos tres casos asiáticos, cuyo RB puede identificarse como “productivista” (cuadro 3).

¹⁴ La asociación entre GPS alto y existencia de EB, en el marco de los países desarrollados, resulta una correlación especialmente fuerte cuando recordamos que el ESB es el signo más distintivo del EB y cuando agregamos que un ESB implica una institucionalidad social especialmente extendida, lo que, a su vez, requiere de un GPS elevado. Sin embargo, hay que advertir que el gasto ofrece una aproximación útil pero también preliminar e imperfecta y que puede generar equívocos si se omite la valoración de su calidad (efectividad, transparencia y sostenibilidad). Con respecto a posibilidades y limitaciones del gasto en los análisis véase una valiosa síntesis en Del Pino y Rubio Lara, 2013: 33-34.

asiático como Japón. Esta nación se constituyó como un indiscutible EB para los años ochenta-noventa, como muestra el dato para 1995 en el cuadro 2. Pero si revisamos la situación en décadas previas (gráfico 1) podemos ver que para 1960 el GPS (sin educación) de Japón era de apenas un 4% del PIB y todavía para 1980 alcanzaba tan sólo al 10%, por lo que probablemente para los años setenta Japón era un RB que no contaba aún con un ESB consolidado, tipo de situación y proceso que se asemeja al de los tigres asiáticos y que podría considerarse como un precedente.

Cuadro 2
25 países de mayor IDH: gasto público social real por habitante
(PPA \$ 2010) para 1980-2015

	1980	1995	2010	2015	Nivel GPS 2015
Noruega	7111	14219	16810	18646	Muy alto
Dinamarca	6979	11827	15819	16672	
Suecia	7842	11117	13726	15246	
Bélgica*	6919	9657	13696	14644	
Austria	6670	10294	13964	14438	Alto
Finlandia	4815	9501	13045	14293	
Francia	5857	10284	13063	13725	
Suiza	6454	8976	12050	13450	
Irlanda	3642	5779	12308	13066	
Alemania	s.i.	9812	12431	12756	Medio-alto
Países bajos	7810	9217	12366	12712	
USA	s.i.	7704	11930	12632	
Italia	s.i.	8054	11018	11005	
Australia	3916	6947	9397	10822	
Reino Unido	4141	6572	10261	10447	
Canadá	5331	7825	9186	9541	Medio-bajo
Japón**	3050	5469	8793	9477	
España	s.i.	6259	9909	9438	
Nueva Zelanda	4336	5749	8500	8857	
Eslovenia	s.i.	1892	8004	7839	
República checa	s.i.	3823	6455	7101	Bajo
Israel	s.i.	5142	6234	6831	
Singapur***	s.i.	2747	3857	6396	
Hong Kong***	s.i.	3603	4007	5902	Muy bajo
Corea	s.i.	1003	4097	5226	
Prom. 1995-2015 (25 países)	s.i.	7339	10437	11246	
Prom. 1980-2015 (15 países)	5658	8896	12199	13069	

Fuentes: OCDE, 2018; Unesco en BM, 2018; FMI, 2018. Cálculos propios según cuadro 1.

* Bélgica 1995: se estimó el gasto educativo en valor de 1800, por aparente anomalía en dato de la fuente.

** Japón 2015: el gasto social (sin educación) corresponde a 2013.

*** Datos de Singapur y Hong Kong calculados con una fuente distinta a los demás (FMI), pero ofrecen estimación aproximativa válida para la comparación planteada.

Ese conjunto de casos asiáticos apunta a un modelo de posposición de las gratificaciones sociales que se expresa en la tardía formación del EB, aunque exista un Estado social de creciente significación¹⁵. Ese modelo concentra el proceso hacia el desarrollo en los avances económicos, retardando la inversión social (y el aumento del GPS) y el disfrute de sus beneficios potenciales –en comparación con otras experiencias– por parte de la población hasta que se ha fortalecido el RB. La prolongación del papel de la familia extendida y el mantenimiento del rol tradicional de la mujer durante ese proceso de avance hacia el desarrollo son factores que han influido en esa postergación (Valencia Lomeli, 2010)¹⁶.

Pero la existencia de un RB sin un EB no remite solamente a casos asiáticos. En este sentido cobra especial relieve la experiencia norteamericana. Si bien para los años ochenta parecía haberse iniciado un EB en Estados Unidos, para los sesenta todavía resultaba muy discutible caracterizarlo como un Estado de bienestar, considerando que, por ejemplo, su GPS –sin educación– se situaba aún en un 7% del PIB (gráfico 1).

Recordemos que en los años cincuenta Estados Unidos vivía su espectacular crecimiento de la postguerra y que su modelo de sociedad individualista de consumo, el *american way of life*, se pregonaba con frecuencia ante el mundo como el paradigma universal de desarrollo. Aunque al despuntar la década de los sesenta USA era una nación especialmente próspera, también era un país especialmente desigual y, como sugeríamos antes, no parecía contar para esos años con un EB claramente identificable en el campo social. Eso resulta paradójico si consideramos que el “New Deal” del presidente Roosevelt había prefigurado, desde la década de los treinta, parte de las orientaciones keynesianas del EB en materia de política económica y de empleo. Pero en materia social, más allá de los importantes desarrollos educativos públicos –que se iniciaron desde el siglo XIX– y de la adopción del Acta de Seguridad Social de 1935, fue básicamente a partir de los sesenta cuando, con la promoción de los derechos civiles y luego con el proyecto de la “Gran Sociedad” (de Lyndon Johnson) para luchar por la superación de la pobreza, comenzó una presión significativa por legitimar y ampliar la intervención social y solidaria del Estado en USA.

¹⁵ Recuérdese la relación y distinción entre ES, EB y ESB planteadas en la primera sección.

¹⁶ Se habla en este tipo de casos asiáticos tardíos de un Estado productivista (Holliday en Valencia Lomeli, 2010), modelo que se estaría realizando también (con sus adaptaciones) en las experiencias de China y de otros países asiáticos de altísimo crecimiento económico. Igualmente, el autoritarismo político que ha predominado en el tránsito de este tipo de casos (incluyendo a los tigres asiáticos) hacia el desarrollo se ha relacionado como un componente tendencial que incide en la posposición de gratificaciones sociales al limitar la manifestación de demandas por parte de la población.

Lo cierto es que el ejemplo de los Estados Unidos parece reafirmar, junto con casos como los de los tres tigres asiáticos, que puede haber un RB sin EB, posibilidad que podría corroborarse además con otras experiencias. Pero también el caso de USA apunta, junto con el de Japón, a que una vez formado el RB parece existir una propensión a la formación de un EB, lo que puede prefigurar el rumbo hacia el que tiende la gradual expansión del ES de esos tigres.

Los tipos de Estado social de bienestar y el universalismo

Hay que subrayar que a menudo no se trata con precisión la necesaria distinción entre RB y EB en muchos de los análisis que usan esa tipología. Sin embargo, ese contraste es muy relevante ya que –hay que recordarlo– el Estado es solamente uno de los componentes de un régimen de gestión de riesgos (o de gestión socioeconómica) que también articula el accionar de mercado, familia y comunidad. Esa diferenciación es un motivo básico que explica que pueda existir RB sin EB.

La conveniencia de esa separación es una razón fundamental para que diferenciamos las adjetivaciones del RB y las del ESB, como se plantea en el cuadro 3. En Esping-Andersen, al RB socialdemócrata corresponde un EB/ESB socialdemócrata, y lo mismo ocurre con los RB/ESB conservador y liberal. Pero puede ser útil que haya una identificación relativamente diferenciada entre el RB y el EB/ESB, como la que se propone en este cuadro, porque el RB puede tener una mayor continuidad en el tiempo que el EB. Hay características predominantes de un ESB en determinadas fases de un RB que pueden modificarse de manera importante en otra etapa.

Posiblemente el caso de ESB que guarda menos correspondencia en la actualidad con su caracterización tradicional sea el del llamado modelo liberal (v. recuadro 1). Difícilmente pueda atribuirse hoy en día (como subrayan Colino y Del Pino, 2013: 87) a ese tipo de Estado la condición social residual que se le asignaba hace un medio siglo, caracterización que probablemente ya pecaba de exagerada en aquella época, pero que cumplía un papel para los énfasis propios de la comparación tipológica. La anterior mención permite destacar otra razón fundamental para distinguir las calificaciones de RB y EB y es la de evitar la desactualización de las tipologías de los EB/ESB relacionados con los RB, riesgo sobre el que ya advertía Esping-Andersen (2000: 116-117). No es lo mismo referirse a los ESB de este siglo XXI que a los de los años sesenta-ochenta que nutrieron las tipologías iniciales de políticas y Estados sociales, incluyendo la de Esping-Andersen (1993, cuya versión original es de 1990).

Cuadro 3
25 países de mayor IDH 2015: ensayo de clasificación de sus regímenes de bienestar y Estados sociales en la actualidad, a partir de la tipología de Esping-Andersen

Régimen de bienestar	Países/Casos	Estado social de bienestar
Socialdemócrata	Noruega Dinamarca Suecia Finlandia	Universalista
Conservador	Suiza Alemania Países Bajos Francia Bélgica Austria	Universal-diferenciado
Liberal	Australia Irlanda Canadá Nueva Zelanda Reino Unido	Universal-moderado
<i>Variante básica</i>	USA	Moderado
Caso mixto: Conservador/Liberal	Japón	Universal-mixto: Diferenciado/moderado
Tardíos/No clasificados	Israel	Tardíos/no clasificados No clasificado
<i>“Conservador-tardío”</i>	Italia España	Mediterráneos
<i>“Conservador-equitativo”</i>	Eslovenia República checa	Excomunistas
<i>“Productivista”</i>	Singapur Hong-Kong Corea del Sur	Asiáticos tardíos (<i>son Estados sociales, pero no de bienestar</i>)

Fuentes:

La clasificación de los RB de los 17 primeros casos se basa en Esping-Andersen (1993 y 2000).

La designación de los Estados sociales de bienestar de esos casos se propone con base en la apreciación de las diferencias de los grados de universalización (cobertura y calidad) que los caracterizan.

Varios de los casos “tardíos” son abordados por Esping-Andersen (2000:115-124), aunque sólo en el caso de España e Italia se inclina expresamente por incluirlos en el tipo conservador. Por su carácter tardío es conveniente situarlos como un subtipo o variante con mayor inestabilidad y vulnerabilidad que el tipo conservador más “tradicional”.

Para designar a algunos RB tardíos recurrimos a la adjetivación “conservador-equitativo”, inspirada en Potucek (2009), y a la de “productivista”, propuesta por Holliday en Valencia Lomelí (2010: 74). Los EB tardíos son identificados descriptivamente por su localización geográfica o su trayectoria política y hay que subrayar que los asiáticos tardíos son Estados sociales, pero no son –hasta ahora– de bienestar.

La designación que planteamos para los ESB en el cuadro 3 se vincula con el grado y tipo de universalismo social que predomina en ellos actualmente. Este universalismo está asociado con los derechos humanos universales y ha tenido una incidencia ideológica determinante desde mediados del siglo XX en el campo de la intervención social en el mundo y, en especial, en muchos de los países desarrollados, así como, de manera creciente, en países como los latinoamericanos (Aponte Blank, 2018). Por ello, el modo en que ese universalismo se ha concretado en la gestión social real de los Estados puede ser un destacado atributo que sirva para identificarlos, y podría ayudar a desvincular su designación de cierto eurocentrismo que tiene la propuesta de Esping-Andersen.

Hemos propuesto identificar los ESB *actuales* de los tres RB básicos como: ESB universalista para el régimen socialdemócrata; ESB universal-diferenciado para el régimen conservador, y ESB universal-moderado para el régimen liberal¹⁷. Sin pretender entrar en detalles, hablamos del carácter universal para todos los casos de ESB de esos regímenes porque los dieciséis países asociables con esos tres regímenes (así como el régimen mixto japonés, con la sola excepción de USA; v. recuadro 1) han avanzado significativamente –por distintos medios– en el cumplimiento de los derechos sociales universales, mediante una cobertura con calidad básica, en las esferas de educación, salud y acceso a la vivienda (v. cuadro 4), independientemente de las divergencias en materia de mecanismos de financiamiento (mediante impuestos, contribuciones y/o gastos particulares), peso de los tipos de proveedores (públicos, privados o privados-subsidiados), grado de segmentación entre los beneficiarios, suficiencia/alcanje y variedad de los productos.

Los países nórdicos (socialdemócratas) lograron tempranamente, además, una práctica universalización de muy amplios derechos a la seguridad social, otorgando los mayores y más variados beneficios a los ciudadanos y recurriendo marcadamente a los ingresos impositivos como fuente básica para financiar ese y los demás gastos sociales. En los RB conservadores y liberales se ha ido alcanzando en este siglo XXI una casi universalización del acceso de sus habitantes a diversos bienes de la seguridad social (especialmente pensiones de vejez, v. cuadro 4,

¹⁷ Más adelante explicamos las principales razones por las que usamos los términos que identifican a los ESB. Sin embargo, conviene anticipar que hablamos de un tipo universal-diferenciado y no usamos otras designaciones que podrían ser apropiadas, como las de universal-estratificado o universal-segmentado, porque estas evocan unas relevantes clasificaciones o criterios usados en el estudio de los Estados sociales y regímenes de prevención de riesgos latinoamericanos (Filgueira, 1998; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016) y estimamos que la diferenciación terminológica puede contribuir a la distinción analítica entre aquellos y los regímenes y Estados de bienestar en sentido estricto.

Cuadro 4
**25 países de más alto IDH: registros básicos sobre grado de universalización
en salud, pensiones y educación**

	Cobertura en salud 2015 (1)	Mortalidad < 5 años 2015 (2)	Mortalidad materna 2015 (3)	Natalidad en adolescentes 2015 (4)		Cobertura pensiones 2015 (5)		Años de escolaridad 2015 (6)
Australia	100	3,8	6	14,1	Austria	100	1 Suiza	13,4
Austria	99,9	3,5	4	7,1	Alemania	100	2 Reino Unido	13,3
Alemania	100	3,7	6	6,7	Dinamarca	100	3 USA	13,2
Bélgica	99	4,1	7	8,2	Finlandia	100	3 Australia	13,2
Canadá	100	4,9	7	9,8	Francia	100	3 Alemania	13,2
Corea	100	3,4	11	1,6	Países bajos	100	6 Canadá	13,1
Dinamarca	100	3,5	6	4	Rep. Checa	100	7 Israel	12,8
Eslovenia	100	2,6	9	3,8	Noruega	100	8 Noruega	12,7
España	99,8	4,1	5	8,4	Suecia	100	8 Dinamarca	12,7
Finlandia	100	2,3	3	6,5	Suiza	100	10 Japón	12,5
Francia	99,9	4,3	8	8,9	Reino Unido	99,5/100	10 Nueva Zelanda	12,5
Irlanda	100	3,6	8	10,4	Nueva Zelanda	98,0/100	12 Irlanda	12,3
Israel	100	4,0	5	9,7	Canadá	97,7/100	12 Rep.checa	12,3
Italia	100	3,5	4	6	Eslovenia	95,1/100	12 Suecia	12,3
Japón	100	2,7	5	4,1	USA	92,5/100	15 Corea	12,2
Países bajos	99,9	3,8	7	4	Bélgica	84,6/100	15 Eslovenia	12,1
Reino Unido	100	4,2	9	14,6	Italia	81,1/100	17 Países bajos	11,9
Rep. Checa	100	3,4	4	9,9	Japón	80,3/100	18 Singapur	11,6
Nva. Zelanda	100	5,7	11	23,6	España	68,2/100	18 Hong Kong	11,6
Noruega	100	2,6	5	5,9	Israel	73,6/99,1	18 Francia	11,6
Suecia	100	3,0	4	5,7	Irlanda	90,5/95,8	21 Bélgica	11,4
Suiza	100	3,9	5	2,9	Australia	83	22 Austria	11,3
Singapur	s.i.	2,7	10	3,8	Corea	77,6	23 Finlandia	11,2
Hong Kong	s.i.	s.i.	s.i.	3,2	Hong Kong	72,9	24 Italia	10,9
USA	91	6,5	14	22,6	Singapur	s.i.	25 España	9,8

Fuentes:

- (1) Porcentaje de la población cubierta por atención en salud cerca del año 2015: OCDE, 2018.
- (2) Tasa de mortalidad de menores de 5 años, por 1.000 nacidos vivos (2015) en PNUD, 2017.
- (3) Razón de mortalidad materna, por 100.000 nacidos vivos (2015) en PNUD, 2017.
- (4) Tasa de natalidad en adolescentes: nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años en PNUD, 2017.
- (5) Porcentaje de la población en edad legal de jubilación que recibe pensión de vejez para 2004-2013 en PNUD, 2017. Aunque esos registros son de la OIT, este mismo organismo brinda otros distintos (en [www. social-protection.org](http://www.social-protection.org)) que hemos añadido (después de una barra/) para los varios casos en los que la información por nación no es similar, probablemente por ser esta más actualizada (años 2014 y 2015), sin descartar cambios en la edad de referencia de la población para los cálculos. Recuérdese que la cobertura no refiere montos de las pensiones, que pueden ser bastante dispares en y entre los diferentes tipos de régimen y países y que incluyen pensiones contributivas y no contributivas, siendo que estas últimas se han expandido significativamente en años recientes.
- (6) Años promedio de escolaridad de la población de 25 años y más en PNUD, 2017.

y seguro de desempleo), combinando la vía impositiva, la contributiva y los aportes privados. Sin embargo, la segmentación de las prestaciones es mayor y la cuantía, durabilidad y variedad de los productos es significativamente menor a la que ofrece el RB socialdemócrata, especialmente en el caso del RB liberal y de su ESB universal-moderado.

En materia de gestión laboral, la desregulación comparativamente alta del mercado laboral que se produce en los RB liberales contrasta con la propensión a la inflexibilidad de los modelos conservadores, en tanto que los socialdemócratas se sitúan en un grado “intermedio” de regulación. Pero no es sencillo establecer en este campo un modelo que dé resultados plenamente satisfactorios y, por lo menos en materia de desempleo, el modelo conservador, cuya rigidez ha intentado servir de seguro para el trabajador, parece ser el que tiende a brindar peores resultados. Sin embargo, el modelo liberal parece resultar el más propenso a una dualización/precarización laboral que se ha convertido en un problema común de todos los regímenes en el marco de la economía globalizada¹⁸.

Complementando esa muy sucinta mención habría que agregar que desde hace unos lustros el RB socialdemócrata ha ido abriendo una participación creciente –pero aún limitada– al gasto privado de los ciudadanos en esferas como la complementación de los gastos en salud y seguridad social, ocasionando una mayor segmentación de los beneficios en esas áreas. Por su lado, en las últimas décadas el RB conservador amplió su gasto público social (GPS) por habitante, que, en algunas naciones, ha alcanzado al de los países nórdicos, aunque tanto ese RB como el socialdemócrata han desacelerado en los años recientes la expansión de esas erogaciones (cuadro 2). En contraste, los países liberales –incluyendo a los Estados Unidos– han acrecentado sustancialmente su GPS, aunque sigan siendo comparativamente los que brindan beneficios más moderados a los ciudadanos y estos dependen más de sus aportes privados para el acceso a los distintos servicios sociales.

¹⁸ La muy genérica caracterización de los tres tipos de RB/EB anteriores intenta nutrirse a partir de los trabajos reunidos por Del Pino y Rubio Lara (2013) y sintetizados por Moreno y otros (2014), entre los que se incluye un análisis del régimen de bienestar conservador (Palier, 2013); socialdemócrata (Rubio Lara, 2013); liberal (Colino y Del Pino, 2013), y mediterráneo (Moreno y Marí-Klose, 2013). Aparte de la breve argumentación expuesta en los límites de este escrito, sustentamos nuestra caracterización sobre los grados de universalismo en registros como los del cuadro 4. Habría que apuntar que, como parte del debate sobre la diversidad de capitalismo, un autor como Bruno Amable (2009) propuso en 2005 una clasificación en cinco tipos de capitalismo desarrollado con amplias coincidencias con la tipología de Esping-Andersen (capitalismo socialdemócrata, conservador y liberal), pero añadiendo un tipo de capitalismo mediterráneo y otro asiático.

Recuadro 1

Problemas de caracterización de los tipos de EB: el caso del EB “liberal”

Distintas críticas se han planteado alrededor de la tipología de Esping-Andersen sin que haya dejado de ser una referencia fundamental en el análisis de las sociedades y Estados desarrollados. Mencionamos antes un problema relativo a la dificultad de relacionar nuevos casos al modelo socialdemócrata, con lo que ha tendido a permanecer como una excepción nórdica. Pero vale la pena destacar también las complicaciones para caracterizar al modelo liberal (que resaltan Colino y Del Pino, 2013), lo que, sin pretensiones de exhaustividad, pasamos a resumir.

Es comprensible que, por su relevancia económica, los Estados Unidos sean identificados como ejemplo emblemático del RB liberal. Pero es mucho más discutible que se le pueda considerar como un paradigma por su ESB, puesto que es el único de los 16 países de muy alto desarrollo asociables con la tipología de Esping-Andersen que aún hoy no puede ser vinculado con alguna variante del universalismo (como sugerimos en el cuadro 3 al hablar de un EB *moderado*), especialmente porque nunca ha logrado completar una política de universalización de la salud, por lo que, como puede verse en el cuadro 4, presenta los peores registros de los 25 países abordados en materia de mortalidad materna, mortalidad de menores de 5 años y embarazo temprano.

Sin embargo, hay que decir también que Estados Unidos dista cada vez más de ser un país con un ESB “residual”, aunque sí parece resultar bastante inefectivo en algunos de sus arreglos institucionales: tiene hoy un alto GPS y la cobertura de salud ha ido mejorando como expresión del Obamacare (pasó del 85% de población cubierta hasta 2013 al 91% desde 2015), pero todavía hay unos treinta millones de norteamericanos que no cuentan con acceso a servicios de salud regulares, lo que contrasta con su condición de ser el país del mundo de más alto gasto global (público y privado) de salud en el mundo.

Si bien los Estados Unidos cuentan con una cobertura extensa de pensiones de vejez, el monto de estas es particularmente precario para gran parte de la población, al tiempo que la flexibilidad extrema en materia laboral lo distinguen de las tradiciones y arreglos “laboristas” (“con control público del mercado de trabajo para garantizar altos salarios”, Colino y Del Pino, 2013: 88) de Australia, Nueva Zelanda y –hasta cierto punto– el Reino Unido, lo que fomenta en USA una dualización particularmente acentuada del mercado laboral y de los ingresos de los trabajadores. Esa dualización, combinada con carencias del ESB como las

apuntadas, se expresa en que, pese a su riqueza, USA sea un país especialmente desigual y que registra niveles de pobreza comparativamente elevados. Por ello no es casual que sea, junto con Corea del Sur –que no tiene aún un EB–, la nación que desciende más en el valor del IDH entre los 25 países de mayor desarrollo cuando se calcula ese índice ajustándolo por desigualdad (PNUD, 2017)¹⁹. Esa excepcionalidad de Estados Unidos (que también resaltan Colino y Del Pino, 2013: 94-95) lleva a dudar sobre la pertinencia de identificarlo como paradigma de referencia central del modelo liberal, más allá de lo económico.

En lo tocante al ESB, el Reino Unido representa un referente distinto al norteamericano y que podría considerarse que, a la postre, es el que ha servido como inspiración al desarrollo de la institucionalidad social de varios de los ESB de otros países anglosajones de este grupo; no por casualidad casi todos ellos (a excepción de Irlanda) están en la Mancomunidad “británica” de naciones. El Reino Unido es el inspirador por excelencia de los sistemas universales de salud en el mundo, en lo que contrasta abiertamente con USA, aunque es cierto que también cuenta con un sistema de seguridad social con prestaciones modestas, en tanto que su flexibilidad laboral tiende a generar desigualdades y un empobrecimiento comparativamente mayor que el de los países conservadores y socialdemócratas, lo que, sin embargo, depende fuertemente del desempeño que pueda tener la economía, que, si prospera, puede atenuar los efectos de la dualización laboral.

En definitiva, al revisar estos casos se evidencia que, para posibilitar una mayor asociación del tipo liberal con casos reales, tendría que revisarse la caracterización demasiado caricaturesca que se ha hecho a menudo sobre el mismo, aunque siga teniendo rasgos como la moderación comparativa de sus beneficios sociales, la mayor flexibilidad laboral y la mayor incidencia privada en los servicios sociales que contrastan con los de los otros tipos. Pero, si se siguiera manteniendo en esa caracterización su definición como un ESB residual y con presencia de un mercado omnipresente, podría generarse la tentación de derivar una inmensa cantidad de casos específicos hacia el modelo conservador, lo que, dada la excepcionalidad del modelo socialdemócrata, debilitaría el sentido comparativo del conjunto de la tipología de los RB/EB de bienestar.

¹⁹ El índice ajustado por desigualdad es más reciente y es menos aceptado que el IDH que, de por sí, es objeto de legítimas polémicas. En cualquier caso, probablemente Singapur y Hong Kong también ingresarían entre los países que descienden más en la clasificación del IDH al clasificarlos con el ajuste por desigualdad, pero el PNUD no cuenta con información suficiente sobre estos países para el cálculo de ese ajuste.

Convergencia parcial y cambios de los tipos de EB ante las modificaciones del contexto

Se advierte que el tiempo ha desdibujado algunas de las distinciones que se destacaban hace años entre los tipos de RB/EB, apreciándose una mayor similitud entre estos, lo que ha llevado a que se hable de una convergencia parcial o de una convergencia divergente (Del Pino y Gago, 2017; Del Pino y Rubio Lara; 2013: 46) entre esos modelos, lo que no implica, sin embargo, la desaparición de muchas de sus diferencias.

En tendencias recientes, como las que expusimos previamente, esa convergencia se expresa en la ralentización de la extensión del GPS real por habitante en los casos del ESB universalista y del universalista-diferenciado (de las naciones socialdemócratas y conservadoras), en tanto que persiste una tendencia a un crecimiento –así sea moderado– del GPS en los países liberales y a una expansión más variada, pero potencialmente más acentuada, de muchos de los ESB y ES tardíos (recuérdese el cuadro 3).

Una visión más pormenorizada permitiría registrar sectores o subsectores de acción pública social en los que el GPS se amplía mientras que se recorta en otros. Pero en conjunto con lo planteado en el párrafo anterior, esto nos habla de redefiniciones más que del supuesto dismantelamiento del EB sobre el que tanto se ha especulado.

La convergencia parcial también apunta a una mayor coincidencia entre los distintos tipos de naciones en cuanto a la combinación de formas de financiamiento (impositiva, contributiva y privada), tipos de proveedores y a una mayor incidencia del gasto privado. Ello tiende a producirse en un marco de acceso universal/casi universal a servicios y bienes básicos en materia de educación, salud y seguridad social, aunque en grados variables según el tipo de ESB y de acuerdo a los arreglos particulares de cada país, en lo que persisten diferenciaciones en cuanto a la segmentación/dualización de los destinatarios y a la cuantía/suficiencia de los beneficios garantizados por el sistema público, lo que puede incidir en los grados de desigualdad social. Esta, sin embargo, está fuertemente estimulada por condiciones del entorno económico de los EB, entorno en el que resaltan los cambios en el mercado de trabajo que provocan una dualización del empleo y del ingreso laboral, que es una de las fuentes básicas para el financiamiento del gasto social (sea por vía impositiva, contributiva o privada).

Moreno Fernández (2017) subraya que la edad de oro del capitalismo de bienestar (1945-1975), representada por la fase keynesiana y de auge de la postguerra en los países desarrollados “tradicionales”, fue sucedida por una edad de plata (1975-2007), con un desempeño económico y social positivo, pero más modesto, en tanto que desde el 2007-2008 se ha abierto su edad de bronce, debido a los cambios desfavorables que han mostrado muchas sociedades desarrolladas. Si bien hay distintas modificaciones imprevisibles en general o en su intensidad (cambios tecnológicos o migraciones, p. ej.) también parecen evidenciarse propensiones, en el contexto de la globalización, a que en el marco de una menor pobreza absoluta en escala planetaria se haya generado una mayor desigualdad, especialmente en zonas del mundo –como la europea– en las que la equidad había avanzado más en el siglo pasado.

En un contexto como este, las perspectivas del EB son inciertas, aunque nada indica que, en ausencia de este tipo de institucionalidad, se pudieran afrontar mejor las dificultades emergentes. Hay que considerar además que muchos de esos problemas no tienen que ver directamente con el ESB, sino con las limitaciones de las políticas económicas de muchos de los países desarrollados “tradicionales” para reactivar y sostener un elevado crecimiento en el marco de la competencia global.

Entre los diversos cambios que han ido produciéndose en los países desarrollados y que han incitado a redefiniciones del EB (cambios planteados por Moreno Fernández y otros, 2014; Del Pino y Gago, 2017; y Esping-Andersen y Palier, 2010, entre otros) pueden destacarse:

- *Modificaciones del mercado laboral:* lejos del pleno empleo que se persiguió durante el auge de la postguerra, los cambios de la economía mundial en el marco globalizador han abierto una tendencia a la precarización de las condiciones de trabajo para una parte de los trabajadores, con una marcada dualización de la calidad de las ocupaciones y del acceso a una seguridad social satisfactoria, y un acrecentamiento de la desigualdad socioeconómica a partir de este campo. Proliferan formas de empleo de tiempo parcial, por horas o por proyecto que se traducen en un ingreso precario e inestable (especialmente para los jóvenes), con coberturas bajas de la seguridad social, lo que resulta en un debilitamiento de la movilidad social intergeneracional en muchos de los países desarrollados. Hay que insistir en que esto es un problema que no puede atribuirse directamente al ESB, pero que le plantea acrecentados riesgos de pobreza que generan nuevas y mayores demandas

y la necesidad de reforzar los canales de actividad de instituciones sociales “no tradicionales”.

- *Envejecimiento poblacional*: plantea una muy acrecentada exigencia de atención hacia una parte de la población que aumenta en número y en años de existencia, representando un sustancial crecimiento de los requerimientos para los servicios de salud y para las pensiones, por lo que “necesariamente” deben plantearse mecanismos de redefinición de condiciones de elegibilidad, formas de financiamiento y cuantía para que puedan perdurar diversas prestaciones básicas. Esta expansión de la población adulto mayor (de 65 años y más) coincide con la reducción de la población contribuyente, lo que plantea severos retos y riesgos para el financiamiento futuro de los servicios. Ante ello, entre las principales alternativas se abren el fomento e incremento del empleo de los migrantes y del empleo femenino. Sin embargo, esta perspectiva está condicionada también por los problemas que crea la “nueva revolución tecnológica” en curso, a la que se atribuyen graves propensiones desempleadoras, que son una de las razones que han promovido la exploración –en varios países europeos– de una posible renta básica universal para todos los ciudadanos, con independencia de su inserción laboral.
- *Cambio en el papel social de la mujer*: representa la mayor modificación de la sociedad en las últimas décadas en buena parte del mundo, transformación que Esping-Andersen y Palier (2010) califican –con razón– como la mayor revolución del siglo XX y que abordaremos brevemente en el siguiente recuadro 2.

Recuadro 2

Los modelos de bienestar y los cambios del papel social de la mujer

Como destacan Esping-Andersen y Palier (2010), probablemente el cambio social más relevante en la historia reciente de la humanidad sea el registrado en el papel social de la mujer, con sus decisivas repercusiones en el rol de las familias y las exigencias que ello plantea en cuanto a las redefiniciones en la actividad del Estado. Enfocando esa transformación desde la perspectiva de la diversidad de los regímenes de bienestar, resalta que una de las características básicas del modelo socialdemócrata fue el fomento temprano de un elevado nivel de empleo general (y no solamente masculino) de la población que elevó sustancialmente la participación laboral de la mujer. Esto, a su vez, amplió significativamente la base de

contribuyentes en materia de impuestos, los que, siendo especialmente altos y extendidos en los países nórdicos, fueron el origen fundamental del financiamiento de su EB, posibilitando un gasto público social alimentado básicamente desde esa fuente tributaria; ello diferenció ese modelo con respecto al peso de las contribuciones laborales particulares en los otros modelos de bienestar, especialmente en materia de seguridad social. Ello también permitió generar un régimen más equitativo (“de derechos ciudadanos más que laborales”) que el de los regímenes conservador o liberal, cuya fuente de financiamiento contributiva ha sido más segmentada y/o privatizada.

Hay que resaltar también que la voluntad expresa del modelo nórdico de integrar a la mujer en el mercado laboral supuso un esfuerzo de ampliación del empleo público, una parte del cual se destinó a expandir los servicios de atención a dependientes (niños y adultos mayores), permitiendo un elevado nivel de “des-familiarización” del cuidado a estos grupos, sin lo cual la posibilidad de incorporación de la mujer a la vida laboral se hubiese visto severamente limitada debido al papel tradicional que se le ha atribuido con respecto a ese cuidado y considerando el debilitamiento gradual de la familia extendida en la dinámica urbana. También, el proceso de emancipación de la mujer se ha acompañado por una disminución sustancial de la tasa de fecundidad y por un aumento muy significativo del índice de divorcialidad (nº de divorcios por cada 100 matrimonios) que pasó, por ejemplo, en la Unión Europea (veintiocho países) del 10% en 1965 al 44% en 2010 (UE, 2017) con la consecuente propensión al aumento de los hogares monoparentales.

Aunque los cambios fueron especialmente tempranos en los países nórdicos y permitieron consolidar su modelo socialdemócrata de bienestar, el proceso de participación laboral de la mujer se ha ido expandiendo también muy significativamente en los países conservadores y liberales, así como, de manera tendencialmente menos marcada, en Japón y en regímenes tardíos como los de los países europeos “mediterráneos” (como España e Italia) o en los de los tigres asiáticos (PNUD, 2017: 214-216). Ello también ha ido acompañado del proceso progresivo de des-familiarización del cuidado de los dependientes y forma parte de los procesos de convergencia parcial entre distintos modelos de bienestar. (Para todo lo expuesto en este recuadro, v. en especial Esping-Andersen y Palier, 2010 y Moreno-Fernández et ál., 2014, entre otros). Para apreciar el tipo de cambios que la des-familiarización de la atención de dependientes supone hacia el futuro como problema público, un destacado ejemplo es que en Europa se proyecta que la tasa de dependencia adulto-mayor (relación de la población de 65 años y más

entre la de 15-64 años) pasará del 29% en 2015 al 39% en 2030 y 50% en 2050 (UE, 2017).

Aunque la emancipación de la mujer responde a derechos humanos absolutamente básicos para aspirar a una vida satisfactoria, el aumento del número de familias monoparentales potencia los riesgos de pobreza para sus integrantes, lo que ha sido uno de los factores que ha incrementado la demanda de servicios de atención a la infancia y a la familia, en el marco de las redefiniciones de los EB en las últimas décadas.

Complementariamente puede apuntarse que en el caso de los países asiáticos de más alto desarrollo humano (como Japón, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong) los procesos de urbanización, de gradual disminución de la tradicional familia extendida y de aumento de la participación laboral de la mujer en décadas recientes son parte de las modificaciones que van haciendo perder viabilidad a un modelo con un Estado social restringido, asunto al que nos referimos previamente.

Finalmente, es oportuno anticiparnos a la tercera sección de este escrito, en lo referido a América Latina, para señalar que los distintos procesos de cambio relacionados con el papel social de la mujer con sus repercusiones en materia de cuidado de dependientes, crecimiento de los hogares monoparentales, feminización de los riesgos de pobreza y requerimiento de cambios de los Estados sociales son procesos en pleno curso y que también se vinculan con la creciente participación laboral femenina. Se estima que en Latinoamérica para 1980 el porcentaje de población económicamente activa de 15 años y más entre el total de la población de ese rango etario era de 82% para los hombres y de 35% para las mujeres. Para 2015 esas cifras son de 79% y de 54%, respectivamente (Cepal, 2018a).

En medio de las transformaciones que se han planteado en las últimas décadas, los EB han tenido que redefinirse para atender a esos cambios y no siempre han podido mantener los mismos parámetros en los beneficios de ciertos servicios, en especial en materia de pensiones o de seguro de desempleo. Eso ha generado descontento entre la población adulta, así como el desempleo y la reducción de la calidad ocupacional producen malestar entre la población joven, en especial. El crecimiento de los problemas de pobreza ha reclamado la creación de una variada institucionalidad destinada a solventar sus expresiones más severas, lo que ha demandado recursos que antes se destinaban a las intervenciones sectoriales más acostumbradas. Pero esa adecuación (a lo que

apuntan Marí-Klose y Marí-Klose, 2013: 335-36) es una de las modificaciones que (junto con un mayor énfasis en el gasto público hacia la primera infancia y hacia la educación) apuntalan una reorientación para que el EB actúe como un Estado de inversión social, término que popularizó Giddens (1999: 139-40), privilegiando algunas de las esferas de intervención con mayor capacidad preventiva e impacto social.

Las redefiniciones del EB no siempre son populares y seguramente serán desacertadas en muchas ocasiones. Pero el EB no parece evidenciar una pérdida de respaldo sustancial por parte de la población, que rara vez apoya decidida y expresamente la posibilidad de su desmantelamiento y que, por el contrario, con frecuencia (desde distintas inclinaciones ideológicas) reclama en contra de sus “reducciones” o demanda su fortalecimiento –y no su retiro– ante las dificultades propias del aumento de la desigualdad o el empobrecimiento. Hay cambios del EB que son imprescindibles ante las modificaciones del contexto, pero hasta ahora ellos no apuntan hacia un debilitamiento significativo de ese tipo de Estado para las próximas décadas. Por ello puede decirse que el EB sigue siendo una relevante alternativa para el futuro en los países en los que se ha creado hasta ahora y para las naciones que aspiran al desarrollo en el porvenir.

EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La volatilidad: un persistente obstáculo para el desarrollo latinoamericano

En América Latina no se han creado, hasta ahora, modelos para el desarrollo que hayan permitido construir unos regímenes de bienestar, en el sentido en el que los hemos definido en la primera sección, es decir, no se han conformado proyectos que concreten unas sociedades desarrolladas. Bértola y Ocampo (2013) recuerdan a ese respecto que, cíclicamente, distintas experiencias nacionales latinoamericanas (frecuentemente identificadas como “milagros”) mostraron relevantes resultados económicos y sociales, pero dejaron de avanzar en el tiempo y hasta se revirtieron, desdibujando la ruta de esos países hacia la consolidación de su bienestar socioeconómico.

Los ejemplos abundan: Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, las economías más prósperas entre 1870 y 1920, tendieron luego a estancarse –sobre todo

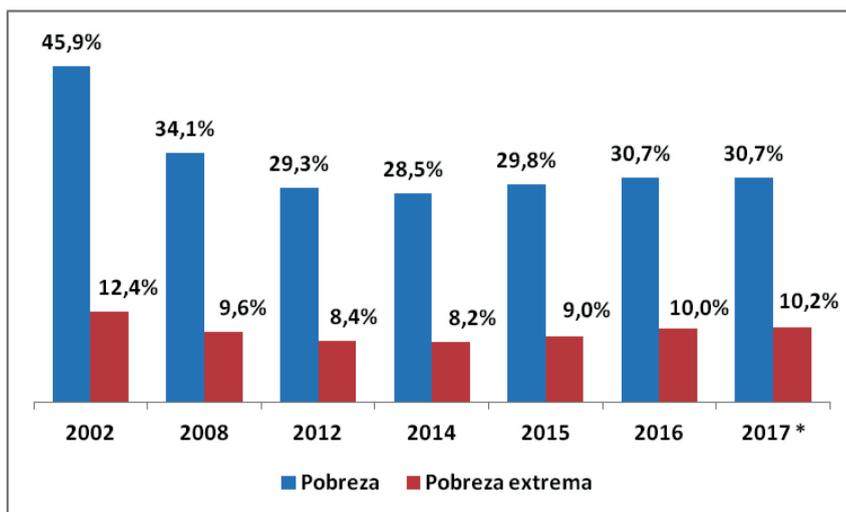
a partir de la gran depresión (1929/1932)– lo que, en el caso cubano, fue especialmente grave. Venezuela fue la economía latinoamericana con mayor crecimiento entre los años veinte y sesenta del siglo XX, pero entró, principalmente desde fines de los setenta, en una crisis fluctuante pero severa y con propensiones regresivas, que ha alcanzado una extrema gravedad en la depresión reciente (2014-2018). México y Brasil, los dos gigantes de América Latina que reúnen a más de la mitad de la población del subcontinente, tuvieron un gran auge, sobre todo durante los años sesenta y setenta en el marco del “modelo de industrialización dirigido por el Estado”, aunque este fue sucedido por altibajos sin una dinamicidad persistente (sobre este párrafo v. Bértola y Ocampo, 2013).

En general, en esas experiencias destaca como restricción central una marcada volatilidad, ocasionada por una escasa diversificación productiva y una exportación centrada en unos pocos productos entre los que predominan las materias primas o los bienes de escaso valor agregado, lo que expresa –globalmente– una baja productividad (Bértola y Ocampo, 2013; CDI-Harvard, 2018). Esa volatilidad, combinada con la tenaz desigualdad y las limitaciones de los Estados sociales, se ha traducido en que un amplio sector de la población se haya mantenido en una situación de pobreza o de elevada vulnerabilidad a la pobreza, sea esta definida en términos absolutos o relativos²⁰.

La importante expansión económica que ha vivido América Latina en el siglo XXI, especialmente en la década del 2003 al 2013, fue particularmente estimulada por el aumento de la demanda de productos primarios derivada del auge de distintas economías, especialmente las de China e India. Pero la ralentización del crecimiento de estos países y de la demanda que generan ha reavivado el recuerdo, desde el 2013-2014, del peso que tiene la volatilidad en el desempeño de las sociedades latinoamericanas. Nuevamente, ello se ha traducido en una reducción del ritmo de crecimiento de muchas de las economías y en un preocupante estancamiento en materia de reducción de la pobreza entre 2012 y 2017 (Cepal, 2018b).

²⁰ En los países desarrollados suele hablarse de la pobreza sobre todo en términos distributivos o *relativos*, asociándola especialmente con la proporción de la población que se sitúa por debajo de determinados porcentajes del promedio del ingreso nacional. En cambio, en los países no desarrollados, como los latinoamericanos, se siguen valorando muy prioritariamente diversos indicadores de pobreza que son marcadores de carencia de recursos o de capacidades básicas en términos *absolutos*, como el ingreso por debajo de una canasta alimentaria o básica (y no por debajo de determinado porcentaje del promedio de ingreso nacional) o como los registros de elementales necesidades básicas insatisfechas, entre otros.

Gráfico 2
**América Latina (18 países). Porcentaje de personas en pobreza
 y pobreza extrema, según línea de ingreso (2002-2017)**



Fuente: Cepal, 2018b.

* El dato para 2017 es una proyección.

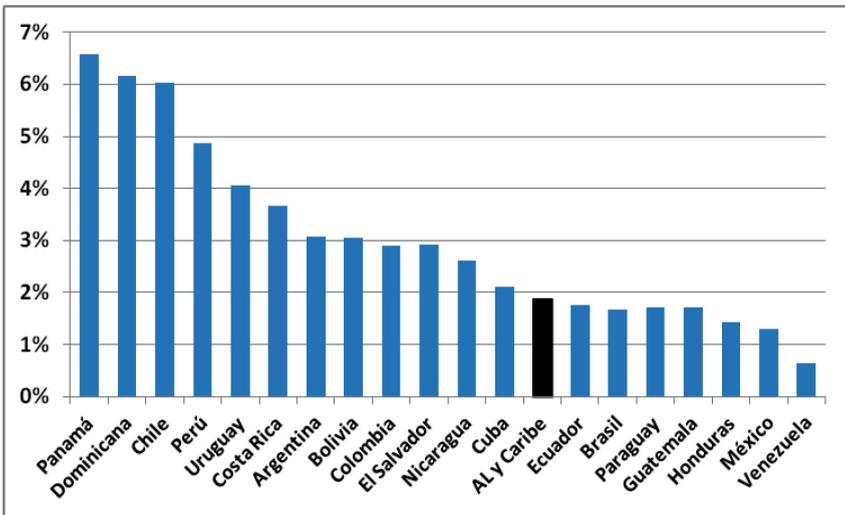
Esa observación coyuntural no debe impedir que se valoren casos como el de Chile, país que ha tenido un crecimiento persistente desde hace varias décadas que, sumado a su calidad institucional y a sus antecedentes (como una de las principales economías latinoamericanas desde inicios del siglo XX), le ha permitido afirmarse –hasta ahora– como la economía más consolidada de América Latina.

Partiendo de esa apreciación, una visión simplificadora podría asegurar que Chile, como modelo por excelencia de las reformas promotoras del mercado desde mediados de los años setenta, sería la evidencia del triunfo de la alternativa liberalizadora. Y la verdad es que esta alternativa no queda nada mal parada en una parte importante de su trayectoria en ese país, aunque haya que advertir que es en especial desde los noventa cuando destacan los logros económicos y sociales chilenos, logros que se han visto acompañados por una recuperación y consolidación gradual de un Estado social que muy poco tiene que ver con el “minimalismo neoliberal” que se le ha atribuido fantasiosamente –para mal o para bien– a ese caso en materia social.

Es probable, entonces, que sea la combinación de la liberalidad económica con un Estado social progresivamente fortalecido lo que explique los importantes avances comparativos de Chile en materia socioeconómica con respecto a la generalidad de los países latinoamericanos, combinación que no necesariamente –en razón de distintas características institucionales y políticas– pueda reproducirse exitosamente en otras naciones.

Gráfico 3

América Latina (19 países). Porcentaje promedio del crecimiento anual del PIB real por habitante (US\$ constantes de 2010) en el período 1990-2015



Fuente: BM, 2018. Indicadores del desarrollo mundial. El último dato de Venezuela es del 2014.

Debe agregarse que lo dicho antes no impide que Chile, por las características de su estructura productiva y exportadora, siga siendo muy vulnerable a la volatilidad histórica de las economías latinoamericanas, lo que también puede decirse de las otras economías de la subregión que han tenido un mejor desempeño en el último cuarto de siglo (gráfico 3) como Panamá, República Dominicana, Perú y, en menor grado, Uruguay y Costa Rica. En todos estos países el riesgo de volatilidad está presente en un alto grado, aunque con mayor o menor acento.

Considerando el balance de Lora (2012) sobre las reformas “liberalizadoras” en América Latina (entre 1986 y 2009)²¹, nos encontramos con que, de los casos de mejor desempeño económico en las recientes décadas (gráfico 3), hay dos –Chile y Perú– que corresponden a experiencias intensamente reformadoras; pero República Dominicana tendría una intensidad reformadora intermedia, y Uruguay y Costa Rica serían muestras comparativamente moderadas de reforma.

No podría afirmarse, entonces, taxativamente, con base en tal apreciación, que a una mayor apertura externa y promoción del mercado corresponde necesariamente un mejor resultado económico, puesto que los avances favorables incluyen casos con distinta intensidad liberalizadora. No obstante, habría que decir también que lo que sí pareciera cierto es que los países latinoamericanos, con la muy peculiar excepción del dramático caso venezolano (v. recuadro 3), se han distanciado de un estatismo económico tradicional que suponga: un proteccionismo indiscriminado; abundancia de subsidios indirectos; estatizaciones casuísticas; sistemas generalizados de controles económicos (como los cambiarios y/o de precios); desatención de los derechos elementales de propiedad; y, por esas vías, creación de desincentivos para la inversión privada. En esto están incluidos los gobiernos que se reclaman como de izquierda, pero que son económicamente menos arcaicos que el venezolano, aunque –en ciertos casos– tengan también inclinaciones claramente autoritarias.

En suma, la generalidad de los países latinoamericanos implantaron, en diverso grado, reformas económicas “liberalizadoras” que respondieron a la crisis que sufrió el “modelo de industrialización dirigido por el Estado” hacia los años setenta en varias de las principales economías latinoamericanas, crisis que se combinó con la de la deuda a inicios de los ochenta y con las redefiniciones globalizadoras a nivel internacional, para cerrar un capítulo de intervencionismo estatal que Bértola y Ocampo (2013) califican –con fundamentadas razones– como el económicamente más exitoso, hasta ahora, en la historia de la América Latina independiente²².

²¹ Estas se refieren básicamente a las reformas comercial, financiera, tributaria y laboral junto con las privatizaciones. La laboral, que es la más “social” de esas reformas, es la de menor avance (Lora, 2012: 34). Panamá no es incluida en las estimaciones de este autor.

²² No parece tener sentido establecer propensiones rígidas en cuanto al tipo de políticas económicas que puedan operar con mayor efectividad sin atender a las condiciones históricas en las que se desenvuelven. Su pertinencia depende, en un grado decisivo, de las características de la economía en escala internacional y del tipo de inserción que tiene y pueda lograr una economía particular en ese marco. Que algunas economías liberalizadoras logren buenos desempeños en distintos marcos no implica que ello evidencie las bondades esenciales del capitalismo “puro”. Ya vimos que en los países desarrollados regímenes socialdemócratas y

Luego, durante el siglo XXI, de nuevo con la excepción básica de Venezuela y —en menor medida— de Argentina, casi todos los países han valorado significativamente el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos que lograron alcanzar, más o menos tempranamente, entre los años ochenta y los inicios de este siglo.

No debe dejar de resaltarse, aunque sea una mención puntual, que entre los 6 casos de mayor crecimiento económico reciente de América Latina, que mencionamos previamente, están los 3 países (Chile, Costa Rica y Uruguay) que tienden a aparecer mejor situados en distintas clasificaciones de calidad institucional, con frecuencia por encima de distintas naciones calificadas con un mayor índice de desarrollo humano. Esa calidad es un factor que contribuye decisivamente en la buena gestión de las políticas públicas (BID, 2006), lo que puede incidir en un comportamiento económicamente superior al de la mayoría de los otros países latinoamericanos²³.

Los Estados sociales latinoamericanos en el marco diverso de la liberalización económica

Después de que se superó la fase más dura de los ajustes fiscales que se adoptaron en muchos de los países latinoamericanos a raíz de la crisis de la deuda durante los años ochenta, desde la década de los noventa se evidenció una recuperación y expansión bastante generalizada del gasto público social (GPS) que expresa un proceso de consolidación y ampliación del Estado social (ES) en América Latina, proceso que contraviene la leyenda de su supuesta minimización²⁴.

conservadores, con incidencia significativa del Estado, reúnen muchos de los casos socioeconómicamente exitosos. E igualmente no está de más resaltar que en el mundo hay capitalismo depredadores, atroces y criminales que sería insensato suponer que no son capitalismo. Estas experiencias evidencian la importancia de las regulaciones para que el mercado provea las ventajas potenciales, que, sin ellas, pueden no existir.

²³ Es probable que en un caso como el chileno esa calidad institucional explique la mayor factibilidad de implantar con éxito políticas de acentuada liberalización económica que pueden tener dificultades para obtener resultados adecuados en marcos institucionales de menor calidad: si se desatiende el Estado de derecho, con culturas organizacionales propensas a la corrupción y la discrecionalidad, sin una burocracia profesional con capacidad de supervisión, es probable que una liberalización acentuada no produzca muy buenos resultados.

²⁴ Como ejemplo contrastante con esa visión, fue en los ochenta y noventa cuando se fortalecen algunos de los muy precarios Estados sociales de varios países centroamericanos (como Guatemala, El Salvador y Nicaragua), como evidencian en su muy valioso trabajo Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2015). También habría que decir que algunos otros países no vieron disminuir notablemente su gasto social en los ochenta, fuese porque no tenían compromisos de deuda acentuados (como Colombia y Costa Rica) o porque tradicionalmente tenían un bajo GPS. En todo caso, parece una generalización inapropiada decir que la disminución del GPS fue una política explícita y voluntaria en todo el subcontinente y habría que revisar

Aunque en el campo económico en los ochenta y noventa adquirió fuerza el proceso de reformas liberalizadoras (sobre todo en lo comercial, financiero y en privatización de empresas estatales), en el sector social las reformas de ese orden fueron bastante modestas y se concentraron en lo laboral y en materia de pensiones. Eso no significa que no se hayan propiciado diversos cambios en otras características de las políticas sociales (ensayos descentralizadores; más énfasis preventivo-participativo; mayor pluralidad de los proveedores dentro de una matriz generalmente “pública”; mayor prioridad a políticas hacia la pobreza, identificadas como focalización), pero no hay bases sólidas para decir que, globalmente, esas modificaciones se tradujeron en una reducción significativa del ES ni que implicaron una privatización importante de los servicios sociales en el subcontinente.

En su balance sobre las reformas en América Latina, Lora destaca que, en contraste con los avances de las reformas económicas liberalizadoras que hemos mencionado, las reformas en materia laboral fueron “pocas y de menor alcance” (Lora, 2012: 20). En cuanto a la reforma del sistema de pensiones, a pesar de un frecuente uso generalizador de la privatización de los fondos de pensiones en Chile, se trató en definitiva del *único caso* entre los países latinoamericanos que tenían una cobertura comparativamente alta de las pensiones en los que se instrumentó esa alternativa de capitalización individual, opción cuya inconveniencia ha terminado por incitar –en los últimos años– a que se revierta ese modelo en dicho país²⁵. Pero en la gran mayoría de las naciones latinoamericanas, ante los obvios problemas de sostenibilidad que tienen los sistemas de pensiones tradicionales, las reformas no adoptaron el rumbo chileno inicial (1981) de la simple privatización, sino que optaron por sistemas paralelos, sistemas mixtos o por cambios paramétricos (condiciones para el uso o en el disfrute de determinados beneficios) del sistema de pensiones (Cepal, 2018b; Rivero, 2017; Lora, 2007)²⁶.

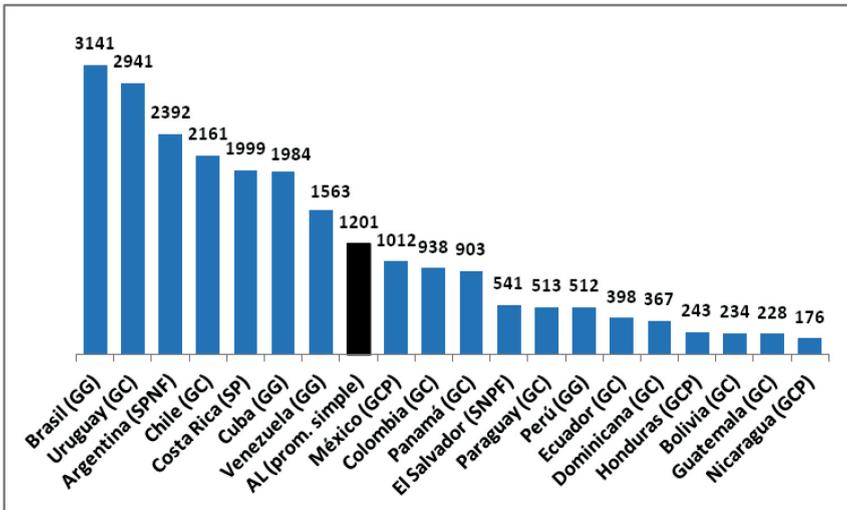
si en algunos países en los que se redujo se trató, sin embargo, de un gasto comparativamente protegido (como ocurrió en Venezuela), es decir, fue un sector de gastos que disminuyó menos que el conjunto del gasto público (Aponte Blank, 2014).

²⁵ Es cierto que hubo un descenso de la cobertura de las pensiones en varios países, pero ello no fue producto de la privatización de las pensiones ni de una desregulación laboral, en sentido estricto, aunque sí influyó un proceso de informalización laboral de hecho, producto de la crisis económica y de la limitación de muchos gobiernos para afrontarla.

²⁶ Las redefiniciones en ese campo seguirán siendo materia de retos hacia el futuro latinoamericano próximo, para brindarle viabilidad con calidad a ese sistema, en medio del proceso de envejecimiento poblacional.

En definitiva, desde los años noventa el Estado social y el GPS (gráfico 4) han tendido a expandirse significativamente en América Latina, aunque en los años más recientes (2013-2017) ello se haya ralentizado por la limitación de recursos generada por la pérdida de dinamicidad económica²⁷. Pero puede decirse, como balance global, que la liberalización económica, más o menos acentuada en distintos países, ha coexistido con el fortalecimiento –también diverso– del ES latinoamericano durante el último cuarto de siglo. En ello se evidencia la variedad que marca las reformas en América Latina (Fidel y Valencia Lomelf, 2012).

Gráfico 4
América Latina (19 países). Gasto público social real por habitante
(en dólares de 2010) cerca del bienio 2013/2014²⁸



Fuente: Cepal, 2016: 80. Véase nota 6 sobre GPS en el cuadro 5.

²⁷ En el muy particular caso venezolano se está produciendo desde el 2013 un retroceso del GPS que implica, sobre todo a partir del 2015, un deslave que –en medio de la depresión económica– puede estimarse que ha llevado los niveles recientes del GPS real por habitante a cerca del promedio que tuvieron en los años noventa, con claro riesgo de seguir disminuyendo en el marco del deterioro económico-social nacional.

²⁸ Para Venezuela, aunque la fuente identifica el gasto social como del gobierno central, debido al porcentaje de PIB que le atribuye, entre otras características, puede estimarse que se trata más bien del gasto social del gobierno general o hasta del sector público.

Con respecto a las características de los ES latinoamericanos, un número importante de exploraciones ha tendido a coincidir y orientarse alrededor de una tipología planteada inicialmente por Filgueira (1998) para caracterizar a esos Estados en los años setenta y que ese mismo autor revisó en trabajos posteriores (especialmente en 2007). Filgueira habló de tres tipos de ES: el universal-estratificado, el dual, y el excluyente. Aunque, haciendo referencia a los regímenes de gestión de riesgos (en sus términos, regímenes de bienestar), Barba Solano (2009) realizó un importante aporte mediante la actualización de los registros para diversos indicadores económicos y sociales, en los que daba evidencias de que la clasificación propuesta por Filgueira mantenía su vigencia para los noventa/inicios del siglo XXI, en lo que igualmente coincidimos exploratoriamente en Aponte Blank (2012). Luego, con apoyo en una interesante metodología multidimensional para el manejo de datos, Cruz-Martínez (2014) ha reafirmado lo básico –no todos los detalles– de aquella distinción tipológica.

Ahora, aunque mantiene una gran similitud con la distribución de los países entre distintos tipos de ES, Pribble propone un interesante reagrupamiento en 4 (y no 3) grupos de países (Pribble 2011 en Midaglia y Antía, 2017). Ello apunta a un pertinente reconocimiento del progreso socioeconómico que han realizado algunos países con ES tradicionalmente limitados (como Ecuador y Perú). En definitiva, la categoría complementaria que sugiere Pribble ayuda a incluir más flexiblemente en una categoría intermedia a países que, con restricciones en su GPS, vayan mostrando avances importantes en sus indicadores sociales.

Cabe destacar que el sentido principal de esta clasificación *exploratoria* es el de establecer una comparación entre países que han alcanzado una mayor o menor cobertura y calidad/suficiencia en sus acciones sociales, recurriendo para ello a diferentes herramientas informativas y metodológicas. Con un ajuste en las designaciones de los ES que propuso Filgueira²⁹, planteamos en los cuadros 5 y 6 una distinción entre tres tipos de ES: extenso, intermedio/dual y limitado. E, inspirados en la propuesta de Pribble, al ES intermedio lo subdividimos en dos grados de fortalecimiento: comparativamente alto o bajo.

²⁹ Con respecto a estas designaciones estimamos que –en contraste con otras propuestas– el grado de universalismo social que existe en América Latina es aún demasiado precario, incompleto o vulnerable (en cobertura o calidad de muchas de las prestaciones sociales) como para incluir ese término en la identificación de alguno de los tipos de ES de la subregión, si bien hay países del Cono Sur que se aproximan a ciertas características sociales relevantes de los países mediterráneos de alto desarrollo humano (como Italia y España). Sin embargo, dadas las diferencias, preferimos evitar el término “universalismo-estratificado” propuesto por Filgueira para América Latina.

Cuadro 5:
**América Latina (18 países). Indicadores socioeconómicos seleccionados
 y promedios por tipos de Estado social**

	Valor IDH 2015 (1)	Mortalidad < 5 años 2015 (2)	Mortalidad materna 2015 (3)	Años de escolaridad 2015 (4)	Cobertura pensiones cerca de 2015 (5)	Monto pensiones 2015 (5)	GPS real por hab. 2013-14 (6)
Es extenso (promedio)		9,3	29	9,3			2373
Chile	0,847	7,9	22	9,9	87,1/27,8	518/200	2161
Argentina	0,827	11,3	52	9,9	90,0	1488	2392
Uruguay	0,795	8,7	15	8,6	87,4	812	2941
Costa Rica	0,776	9,3	25	8,7	66,8/19,7	747/184	1999
Es intermedio-alto (promedio)		16,3	68	8,9			1655
Panamá	0,788	16,2	94	9,9	78,6/33,0	784/185	903
Venezuela	0,767	16,9	95	9,4	60,4	364	1563
México	0,762	15,1	38	8,6	70,6/47,8	482/57	1012
Brasil	0,754	17,0	44	7,8	84,2	668	3141
Es intermedio-bajo (promedio)		17,0	65,3	8,3			616
Colombia	0,727	19,2	64	7,6	26,7	927	938
Ecuador	0,739	13,9	64	8,3	62,8/38,8	856/97	398
Perú	0,740	18,0	68	9,0	47,8/20,6	414/68	512
Es limitado (promedio)		29,2	122	7,1			329
República Dominicana	0,722	35	92	7,7	17,2	493	367
Paraguay	0,693	16,4	132	8,1	46,2/30,3	934/161	513
El Salvador	0,680	11,9	54	6,5	16,4	599	541
Bolivia	0,674	63	206	8,2	96,4/76,0	703/66	234
Nicaragua	0,645	21	150	6,5	s.i.	s.i.	176
Guatemala	0,640	27	88	6,3	19,3	307	228
Honduras	0,625	30	129	6,2	9,6	548	243

Fuentes:

(1) Valor del IDH en PNUD, 2017.

(2) Tasa de mortalidad de menores de 5 años, por 1.000 nacidos vivos (para 2015 o año más reciente) en OPS, 2018 www.paho.org. Las tasas para Ecuador, El Salvador y Paraguay son significativamente menores que las del PNUD (2017).

(3) Razón de mortalidad materna, por 100.000 nacidos vivos para 2015 en PNUD, 2017.

(4) Años promedio de escolaridad de la población de 25 años y más para 2015 en PNUD, 2017.

(5) La primera cifra de cobertura corresponde al porcentaje total de personas de 65 años y más que declara recibir pensión de algún tipo y, después de la barra (/) se trata del porcentaje que corresponde a pensiones no contributivas, en los casos en que se dispone de información sobre esa diferenciación. En la columna de monto se distingue el valor de las pensiones contributivas y (después de la barra/) el de las no contributivas, valores que tienden a ser muy distintos. Los datos son de Cepal, 2018b: 66-67 y 74.

(6) Tomado de Cepal, 2016: 80. Los datos para 9 países son de 2013-2014. Los de 7 son de 2011-2012, y para Argentina y Honduras son de 2009-2010. El monto es en dólares de 2010.

Cuadro 6:

Tipología actual de los Estados sociales latinoamericanos combinada con los grados de liberalización de sus economías (para el 2009)

Estado social	Intensidad de la reforma económica (2009)		
	<i>Alta</i>	<i>Mediana</i>	<i>Moderada</i>
<i>Extenso</i>	Chile	Argentina	Uruguay Costa Rica
<i>Intermedio-alto</i>		Panamá* Brasil	México Venezuela
<i>Intermedio-bajo (o reciente)</i>	Perú	Colombia	Ecuador
<i>Limitado</i>	Paraguay Bolivia	Rep. Dominicana El Salvador Guatemala Honduras	

Fuentes: Para la clasificación de los ES: Filgueira, 1998 y 2007; Barba, 2009; Pribble, 2011 en Midaglia y Antía, 2017; y Cruz- Martínez, 2014; grados de liberalización económica para el año 2009 a partir de índice de reforma estructural de Lora, 2012.

* Panamá no fue clasificado por Lora y optamos por situarlo en una intensidad intermedia de reforma.

Independientemente de la forma en que resulte mejor designarlos (asunto relativamente accesorio), nos propusimos cruzar en el cuadro 6 la anterior tipología de los ES con la aproximación sobre los grados de reforma económica –hasta el 2009– para los países latinoamericanos que presenta Lora (2012). Ello contribuye a visualizar la diversidad de combinaciones que se producen entre las características de la institucionalidad social y distintas orientaciones económicas en las diferentes naciones.

El cuadro 6 ratifica que entre los países con un ES más extenso y con unos registros sociales más favorables (como muestra también previamente el cuadro 5) se presenta una variedad relativa de orientaciones económicas –lo que apunta a una mezcla– entre las experiencias latinoamericanas comparativamente más avanzadas o exitosas, lo que no debe ser casual que coincida con la condición también plural de los modelos de bienestar que se identificaron entre los países desarrollados (v. segunda sección).

Aunque deban valorarse esas combinaciones, como resalta Martínez Franzoni (2016: 1-3), los cambios que se han producido en las últimas décadas reclaman una revisión, complementación y actualización de las tipologías sobre los regímenes y Estados sociales en América Latina³⁰. En ese sentido, las limitaciones que muestran las clasificaciones de los ES latinoamericanos resultan, sin embargo, mucho menores que las que atañen a los regímenes socioeconómicos o de gestión de riesgos (RSC/RGR), cuya caracterización involucra no solamente al mercado y al Estado, sino también a la familia, dimensión tipológica que ha vivido transformaciones muy sustanciales en América Latina en el último medio siglo, a lo que podría sumarse la consideración de las modificaciones en la comunidad (otro posible componente tipológico) en el marco de los procesos de urbanización y democratización de las últimas décadas.

Más allá de la reflexión tipológica, en los inicios de este siglo XXI empezó a asumirse en parte de los análisis sobre América Latina una visión optimista sobre el buen desempeño de los países del subcontinente que en muchos casos se atribuyó, desproporcionadamente, a los efectos de “nuevas políticas económicas” (aunque en general no hubo cambios drásticos de las precedentes en buena parte de los países) y/o a las “nuevas políticas sociales”³¹. Pero, como planteamos al inicio de esta sección, entre 2013 y 2017 se volvió a evidenciar el pernicioso efecto de la volatilidad en los resultados socioeconómicos de nuestros países, lo que volvió a poner en cuestión el peso asignado a aquellas “novedades”. Y en ese marco hay que advertir que la marcada volatilidad económica tiende a traducirse en una alta *volatilidad social* (más detalles en Aponte Blank, 2014: 343-44).

En este contexto, Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea presentan un balance genérico bastante equilibrado sobre el estado de los avances sociales en América Latina al decir que, en medio de mejoras como la ampliación de las coberturas, predominan regímenes que:

... a pesar de sus diferencias, tienen en común la prevalencia, primero de una dependencia del mercado (...) por parte de los sectores medios y altos; y, segundo, de incorporación social segmentada entre accesos contributivos y

³⁰ Hay que destacar la valiosa síntesis de muchas de las principales propuestas tipológicas de los regímenes de gestión de riesgos y Estados sociales en América Latina que hacen Midaglia y Antía (2017).

³¹ Especialmente ello se asoció, legítima pero desproporcionadamente, con los programas de transferencia condicionada (PTC) y con la ampliación de las pensiones mediante modalidades no contributivas. En Venezuela esa exagerada causalidad se atribuyó, sin mayor fundamento, a las misiones sociales (Aponte Blank, 2014).

no contributivos con muy distintos grados de suficiencia de las prestaciones y, por lo tanto, de inequidad. La investigación de casos disponible sustenta que los sectores históricamente excluidos y recientemente incluidos no comparten por lo general una misma oferta institucional con aquella población históricamente incluida y/o crecientemente dependiente del mercado. (...) el acceso contributivo sigue siendo un rasgo fundamental de todos los regímenes (...) latinoamericanos. Las considerables mejoras en materia de cobertura se combinan con persistentes brechas en materia de equidad según se trate de programas contributivos y no contributivos (...). Las transformaciones recientes han sido, sin duda, positivas desde el punto de vista de la cobertura, pero negativas para corregir la inequidad y muy variables entre los países respecto a la suficiencia de las prestaciones. (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016: 317-318).

Recuadro 3

Venezuela: el costo de los mitos destructivos para el desarrollo

En América Latina tenemos un largo, aunque variado, camino por recorrer para lograr un satisfactorio desarrollo humano. Basta pensar en los inmensos retos que ello supone en los dos gigantes poblacionales de Brasil y México, en medio de sus heterogeneidades.

Ante el desafío del desarrollo, la experiencia venezolana muestra buena parte de los riesgos que plantea una vulnerabilidad extrema a la volatilidad (en tanto que nación petrolera), las repercusiones de una marcada incapacidad para adoptar las reformas macroeconómicas obvias que han asumido —con la reciente inclusión de Argentina— todos los demás países latinoamericanos y, sobre todo en lo que va de este siglo, lo que son las repercusiones de un estatismo particularmente obsoleto e incoherente, que ha sido un activo estimulador de las importaciones.

Comentamos antes que Venezuela fue el país de mayor crecimiento económico entre los años veinte y sesenta. Para los años setenta Venezuela destacaba en América Latina por muchos de sus indicadores de salud. Y también fue notable el avance educativo que tuvo este país en los años sesenta y setenta. Pero desde fines de los setenta el país entró en una crisis de su modelo rentista-intervencionista de desarrollo, crisis que —en medio de fluctuaciones— no ha logrado superar hasta hoy y que se ha agravado en extremo con la depresión económica iniciada en el 2013/2014.

Para 1998, cuando Chávez llegó al poder, la economía venezolana (su PIB real por habitante) había decrecido significativamente con respecto a su nivel en 1976-1977, años en los que llegó a su máximo nivel-valor histórico. Había, pues,

una muy severa crisis que además se expresaba en la gran porción de población en pobreza que existía en el país. Pero luego, a pesar de la inmensa abundancia de recursos que proporcionó la bonanza petrolera entre 2004 y 2014, durante la gestión de Chávez (1999-2012) el PIB real por habitante apenas creció en un 1% anual, lo que constituyó uno de los tres peores desempeños latinoamericanos para esos años (BM, 2018). Pero, además, a pesar de la bonanza, ese pobre resultado económico se produjo en medio de un acelerado endeudamiento y de un marcado déficit fiscal que repercutió en la gestión pública del 2013-2014, aunque hay que advertir que todavía para estos años persistían los altos precios petroleros, cuyo máximo nivel se alcanzó en el 2011-2012.

La importante reducción de la pobreza según ingreso que se produjo en Venezuela entre el 2004 y el 2008 fue un reflejo indirecto de la pasajera bonanza petrolera. Pero después de alcanzar su nivel mínimo en el 2008-2009, la pobreza se mantuvo en un porcentaje parecido en los años siguientes, aunque recomenzó su crecimiento desde el 2013; aumento que se ha desbordado desde el 2015, con extremas repercusiones sociales negativas, y que contrasta con la experiencia latinoamericana reciente (Aponte Blank, 2014, 2017).

Se suponía que el régimen autoritario que se inició en 1999 promovería un proyecto en favor de la población en pobreza. Pero todas las mediciones creíbles indican que se han alcanzado los mayores niveles de pobreza (como lo ilustra la Encovi, 2017) que se hayan podido medir en el país desde que se iniciaron en los años setenta los ensayos para estimar ese fenómeno.

Un proyecto político que se supuso se destinaba a fortalecer el gasto público social real por habitante ya lo situó en 2016/2017 –hasta donde la falta de información permite estimarlo– en los niveles de los años noventa y está destinado a seguir su rumbo regresivo, con las graves consecuencias sociales que ello comporta, si no se corrigen con urgencia las absurdas orientaciones políticas y económicas que vienen privando desde el 2013 en particular y desde 1999 en general (v. para más detalles Aponte Blank, 2014, 2017).

La situación de salud y nutrición constituyen el núcleo más ilustrativo del drama de la “emergencia humanitaria compleja” que sufre Venezuela hoy. Pero también campos en los que hubo avances cuantitativos durante los años de gestión de Chávez, como en la matriculación educativa, muestran desde el 2013 un estancamiento general y una tendencial reversión, sobre todo en educación universitaria y media (Encovi, 2018).

El aumento de la cobertura de las pensiones de vejez, que fue otro de los logros registrables durante la gestión de Chávez (1999-2012), ha pasado a deteriorarse de

un modo sustancial por la desvinculación del monto de la pensión con respecto al valor de la canasta alimentaria (marcador de pobreza extrema según ingresos), que era el referente para calcularla desde fines de los noventa. Pero, si las pensiones de vejez contributivas venezolanas ya eran de las que tenían un más bajo valor en América Latina (Cepal, 2018b; Rivero, 2017), ahora han perdido aún más drásticamente el valor que tenían para el 2013-2014.

Las misiones sociales, que llegaron a ser más de cuarenta, han ido evidenciando que fueron un éxito político-comunicacional, pero que tuvieron una muy baja efectividad y escasa eficiencia, en medio de la marcada improvisación que las caracterizó. Hoy, básicamente persiste la Misión Alimentación-CLAP, en medio de los remanentes de algunos otros de esos programas, y esa misión escasamente cubre –de manera irregular– una escasa porción de los requerimientos nutricionales de las familias venezolanas que la perciben.

Hay que decir que ninguno de los otros procesos políticos latinoamericanos que se han reclamado como de izquierda ha producido los resultados deplorables que muestra Venezuela. Esta se ha convertido en la mayor expresión del antidesarrollo latinoamericano y es de esperar que su dura experiencia sirva para que otros países eviten incurrir en las tentaciones de un pensamiento volcado hacia el atraso que, en medio de un discurso fantasioso alimentado por mitos estatistas y utópico-destructivos, en nombre de la supuesta defensa de los intereses del pueblo y de los más humildes, ha generado un proceso extremo –tremendamente innecesario, triste– de deterioro político-institucional, económico, social y humano.

América Latina y las experiencias de los regímenes y Estados de bienestar

Con bastante frecuencia se manifiesta la aspiración de que se pueda formar en América Latina un tipo de régimen socioeconómico que reproduzca las características principales de unos modelos ideales, especialmente exitosos. Y, obviamente, pueden existir adaptaciones útiles –más o menos extensas– de muy diversos programas, medidas o políticas particulares. Pero el ensayo de una copia generalizada de “modelos” es poco viable, lo que atiende, primera, aunque no únicamente, a la diferencia de las trayectorias histórico-sociales e institucionales latinoamericanas (en sí mismas bastante heterogéneas) con las de otros países y regímenes.

No obstante, no está de más decir que abundan quienes consideran –por buenas razones– que el modelo aquí llamado socialdemócrata (es decir el nórdico) resultaría el más deseable socialmente para América Latina (y hasta para el mundo), puesto que parece combinar mejor que cualquier otro la eficiencia productiva del mercado con unos niveles comparativamente elevados de equidad social. Pero debemos insistir en que lamentablemente no parece casual que ese régimen no se haya expandido más allá de unas pocas naciones, lo que puede evidenciar los fuertes arraigos de ese modelo, con la experiencia singular de construcción de los arreglos institucionales y políticos de esos países escandinavos.

Por otra parte, debido al éxito de los tigres asiáticos en su drástica progresión económica durante varias décadas, se ha asomado la conveniencia de adoptar una estrategia latinoamericana “productivista” que posponga las gratificaciones sociales y, por tanto, la consolidación del ES, para el momento en que se haya avanzado en la formación de un RB.

Pero plantearse este tipo de alternativa omite que buena parte de América Latina ya tiene una trayectoria histórica y social que cambia distintos condicionantes que viabilizaron aquel modelo: la familia extendida (pieza muy importante en la trayectoria de los tigres asiáticos) está debilitada en gran parte de los países latinoamericanos, en tanto que en estos ya ha avanzado la participación laboral de la mujer, además de que resulta cultural y políticamente complicado –en marcos democráticos– que se plantee la posposición de muchas de las demandas sociales, contexto político distinto al de aquellos países.

Descartando entonces ese tipo de modelos “universales/prefigurados”, y si partimos más bien de lo que son las situaciones y trayectorias histórico-sociales de los países con ES extensos o intermedios, la ruta latinoamericana hacia el desarrollo presenta –hasta ahora– más proximidades genéricas con las de varios países europeos en los que fue combinándose el crecimiento económico (a partir de políticas relativamente diversas) y la consolidación del ES³².

Por ello es también comprensible que se plantee, más razonable y particularmente, una comparación y vinculación entre la experiencia latinoamericana con la del llamado “modelo mediterráneo” de bienestar (que se refiere típicamente a

³² En esa vía parece importante que se evite sobrecargar precipitadamente el Estado con responsabilidades sociales que puedan no ser sostenibles y ampliables a futuro. El caso de Brasil es preocupante a este respecto porque el Estado tiene un GPS muy alto (gráfico 4), pero persisten diversas carencias muy acentuadas en ese país y ello podría reclamar un crecimiento extremadamente exigente para sostener y ampliar los alcances futuros de sus logros sociales.

Italia, España, Grecia y Portugal, aunque como apuntan Moreno y Marí-Klose (2013: 126) hay quienes asocian con ese tipo a Israel y Eslovenia, entre otros). Entre los elementos que relacionan, más allá de los obvios e intensos vínculos histórico-culturales, a los países latinoamericanos –especialmente aquellos con ES extensos– con estas naciones destacan:

- La condición tardía de los regímenes de bienestar “mediterráneos”, que, a excepción de algunas regiones de Italia y España, no participaron de la edad de oro del capitalismo de bienestar (1945-1975) aunque luego –en el marco de la democratización de varios países y su inclusión en la Unión Europea– tuvieron un progreso comparativamente rápido hasta la crisis del 2007/2008 (Moreno y Marí-Klose, 2013). Obviamente la perspectiva de desarrollo latinoamericano –en sentido estricto– se sitúa hoy como una posibilidad comparativamente tardía.
- Otro elemento básico es que, para quienes defienden la especificidad de un “modelo mediterráneo de bienestar”, la familia cumpliría un papel mucho más acentuado en el funcionamiento del régimen socioeconómico que en los países conservadores “tradicionales”. En la mayoría de la América Latina, ese rol de la familia sería –hasta ahora– tan o más acentuado que en el modelo “mediterráneo”.
- Luego, hay una dualización mucho más marcada en materia laboral en los países mediterráneos que en los “conservadores”. Sin embargo, la informalidad latinoamericana ha involucrado tradicionalmente a una parte aún mucho más sustancial de la población, si bien la crisis reciente con su afectación particular en los países mediterráneos pueda haber diluido esas importantes diferencias.
- Tanto el ES mediterráneo como el latinoamericano, al extenderse más tardíamente y menos intensivamente que el de la mayor parte de los países de la “edad de oro”, tienden a tener registros sociales menos favorables que aquellos, lo que deriva –aunque solamente en parte– de esas trayectorias divergentes.

Hay entonces múltiples conexiones que hacen especialmente provechosa la reflexión comparativa entre los países mediterráneos y latinoamericanos, tanto en términos de oportunidades como en términos de obstáculos. Es muy importante considerar las razones que han generado las crisis tan especialmente acentuadas –en años recientes– en los países mediterráneos, crisis que en casos

como el griego, por solamente citar el más destacado, evidencian el riesgo de reversibilidad del desarrollo. Esto alerta acerca de que llegar a una condición de bienestar socioeconómico no es una garantía permanente, sino que demanda un proceso de actualización político-institucional recurrente.

CONSIDERACIONES FINALES

En América Latina se perfila, a partir de su variada trayectoria, la perspectiva de propiciar un “nuevo universalismo social” sobre el que hay valiosas y diversas reflexiones (como Molina, 2006; Filgueira, 2014; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016). Se trata de un universalismo que aspira a que la totalidad de la población disfrute de servicios sociales de calidad y cuente con medios socioeconómicos (ingreso y empleo) básicos que apoyen sus oportunidades y capacidades de desarrollo humano. Para lograr ese propósito central más efectiva y equitativamente, se supone que ese proyecto universalista renovado en América Latina podría combinar: acciones de cobertura “universal” y selectivas/focalizadas; proveedores públicos estatales y no estatales junto con los privados; y modalidades de financiamiento con base en impuestos, contribuciones laborales o gastos particulares, dentro de ciertos límites. Este rumbo de un “paradigma combinado de acciones” (Aponte Blank, 2018) para el desarrollo gradual de ese universalismo puede ser lo más compatible con la trayectoria histórica latinoamericana, aunque deberá afrontar y resolver progresivamente diversas segmentaciones e inequidades institucionales y sociales.

En cuanto al EB, sigue siendo un referente muy valioso para un desarrollo deseable, aunque haya dejado de tener el aura ideal que –de acuerdo a sólidas razones– lo consagró en sus inicios. Pero así ocurre con muchos de los grandes proyectos históricos, aunque en ese marco de referencia el EB parece salir muy bien valorado. En lo básico sus resultados, su persistencia y los apoyos que, en definitiva, recibe –desde muy diversas corrientes ideológicas– por gran parte de la población, parecen reforzar la perspectiva de su pervivencia para las próximas décadas.

Por su lado, la gran mayoría de los países latinoamericanos están avanzando en proyectos que combinan una economía de mercado (con variados grados de regulación) con un Estado social vigoroso; y lo que parece quedar claro en la reflexión previa es que no existen vías únicas ni simples para alcanzar exitosamente el desarrollo, aunque sí pueda ser evidente que hay formas de eludirlo (Venezuela: recuadro 3).

En todo caso, en América Latina la idea de un “nuevo universalismo social” orientado por un “paradigma combinado de acciones”, que tenga a los Estados de bienestar como una útil referencia para el futuro, puede ser un importante apoyo para el avance hacia el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Amable, Bruno (2009). “Capitalisme et mondialisation: une convergence des modèles?”, *Les Cahiers Français* 349: 57-62. Paris: La documentation française.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006). “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Carlos Gerardo Molina (ed.), 93-114. México: BID-Planeta.

Aponte Blank, Carlos (2012). “¿Estado social o Estado de bienestar para América Latina?”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* XVIII (1): 11-40. Caracas: IIES/Faces, UCV.

_____ (2014). “La política social durante las gestiones presidenciales de Hugo Chávez (1999-2012)”. (Tesis doctoral). Caracas: Cendes.

_____ (2017). “La política social durante la gestión de Maduro (2013-2016): breve revisión de la historia oficial”, *SIC* 794: 176-180. Caracas: Centro Gumilla.

_____ (2018). “La política social y el nuevo universalismo en Latinoamérica”, *SIC* 801: 32-35. Caracas: Centro Gumilla.

Barba Solano, Carlos (2009). “Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social”. En *Más allá de la pobreza: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba y Enrique Valencia Lomelí (coord.), 327-370. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: FCE.

BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas*. México: Planeta.

BM-Banco Mundial (2018). Información estadística, <https://datos.bancomundial.org>.

Cepal-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile.

- _____ (2018a). Información estadística, www.cepal.org.
- _____ (2018b). *Panorama social de América Latina 2017*. Santiago de Chile.
- CID-Center for International Development, Harvard (2018). Información estadística del *Atlas de la complejidad económica*, www.atlas.cid.harvard.edu.
- Colino, César y Del Pino, Eloísa (2013). “Los regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 23-57. Madrid: Tecnos.
- Cruz-Martínez, Gibrán (2014). “Welfare state development in Latin America and the Caribbean (1970s-2000s): Multidimensional welfare index, its methodology and results”, *Social Indicators Research* 119 (3): 1295-1317. Springer Edit.
- Del Pino, Eloísa y Gago, Angie (2017). *Las reformas del bienestar en Europa y su impacto*. Madrid: CSIC-IPP (Working Paper 2017-02).
- Del Pino, Eloísa y Rubio Lara, M^a Josefa (2013). “El estudio comparado de las transformaciones del Estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 23-57. Madrid: Tecnos.
- Encovi-Encuesta sobre Condiciones de Vida Venezuela (2018). *Encovi 2017. Resultados básicos*. Caracas: UCV/USB/UCAB.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Ed. Alphonse El Magnánim.
- _____ (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel
- Esping-Andersen, Gosta y Palier, Bruno (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Madrid: Ariel.
- Fidel, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (2012) “Introducción. Diversidad de reformas en América Latina”. En *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina*, t. II, Carlos Fidel y Enrique Valencia Lomelí (coord.), 5-17. Buenos Aires: Clacso.
- Filgueira, Fernando (1998). “El nuevo modelo de políticas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. En *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*, Brian Roberts (ed.). San José: Flacso.
- _____ (2007). *Cohesión social, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____ (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

FMI-Fondo Monetario Internacional (2018). Información estadística, www.ifm.org.

Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

_____ (2001). *Sociología*. Madrid: Alianza.

Köler, Gabriele (2014). “¿Existe un Estado de bienestar asiático?”, *Nueva Sociedad* 254: 17-32. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Lindert, Peter (2011). *El ascenso del sector público*. México: FCE.

Lora, Eduardo (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Bogotá: BID.

_____ (2012). *Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo*. Washington: BID (Documento de trabajo).

Marí-Klose, Pau y Marí-Klose, Marga (2013). “¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos? Políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el Estado de bienestar”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 310-333. Madrid: Tecnos.

Martínez Franzoni, Juliana (2016). “El rol del Estado ante las dinámicas familiares y las trayectorias escolares latinoamericanas” (Entrevista), *Diálogos del Siteal*, marzo. Buenos Aires: OEI-Unesco.

Martínez Franzoni, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2015). *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. México: Cepal.

_____ (2016). “Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 2^a ed. ampliada, 200-220. Madrid: Tecnos.

Mídaglia, Carmen y Antía, Florencia (2017). *Bienestar y protección social en América Latina. Abordajes conceptuales y metodológicos para el Mercosur*. Asunción: Instituto Social del Mercosur.

Molina, Carlos Gerardo (ed.) (2006). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. México: BID/Planeta.

Moreno Fernández, Luis (2017). “La viabilidad del modelo social europeo”, *Razón y Fe* 275 (1421): 227-237. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Moreno Fernández, Luis et ál. (2014). *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: UE-Eurosocial.

Moreno Fernández, Luis y Marí-Klose, Pau (2013). “Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 23-57. Madrid: Tecnos.

OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *A Decade of Social Protection Development in Selected Asian Countries*. Paris: OCDE.

_____ (2018) Información estadística, www.oecd.org.

OIT-Organización Internacional del Trabajo (2018a). Información estadística, www.ilo.org.

_____ (2018b). Información estadística, www.social-protection.org.

OPS-Organización Panamericana de la Salud (2018). Información estadística, www.paho.org.

Palier, Bruno (2013). “El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 61-85. Madrid: Tecnos.

Payne, Anthony y Philips, Nicola (2012). *Desarrollo*. Madrid: Alianza.

Picó, Josep (1987). *Teorías sobre el Estado de bienestar*. Madrid: Siglo XXI.

PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Informe sobre desarrollo humano 2016, “Desarrollo humano para todas las personas”*. New York.

Potucek, Martin (2009). “Transformaciones del Estado de bienestar en Europa del central y del Este”. En *Más allá de la pobreza: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba, Gerardo y Enrique Valencia Lomelí (coord.), 215-262. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Reinert, Erik (2007). *La globalización de la pobreza*. Barcelona: Crítica.

Rivero, Ariani (2017). “El reto de la universalización de las pensiones de vejez en Venezuela. Los aportes de las experiencias de América Latina”. (Tesis de maestría). Caracas: Cendes.

Rubio Lara, M^a Josefa (2013). “Las transformaciones del Estado de bienestar socialdemócrata, continuidad y cambio de sus señas de identidad”. En *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Eloísa del Pino y M^a Josefa Rubio Lara (eds.), 107-125. Madrid: Tecnos.

Sotelo, Ignacio (2010). *El Estado social*. Madrid: Trotta.

UE-Unión Europea (2017). Información estadística, www.ec.europa.eu/eurostat.

Valencia Lomelí, Enrique (2010). “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia: los casos de México y Corea del Sur”, *Espiral* 47: 65-105. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Teorías del desarrollo territorial: postulados y prácticas Alusión a Latinoamérica y Venezuela

Carlos Mascareño*

INTRODUCCIÓN

Este documento está basado en la conferencia “Territorio y Desarrollo” dictada en el mes de mayo de 2017 como parte del Seminario Teorías del Desarrollo del programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo del Cendes, Universidad Central de Venezuela. Ha sido elaborado para ser utilizado por todos los profesionales interesados en reflexionar y discutir acerca de los avatares de las sociedades humanas y su eterna interacción con el territorio.

El trabajo se ha estructurado de la manera siguiente. En primer lugar, luego de introducir unas breves precisiones sobre el tema, en la segunda sección se analizan las primeras fuentes teóricas y prácticas sobre el desarrollo del territorio. Las teorías surgieron en la segunda postguerra del siglo XX, y todas contienen un factor común: el crecimiento económico y su materialización en el territorio. Si bien las formulaciones de Alfred Marshall sobre el distrito industrial provienen de finales del siglo XIX, es en la época mencionada cuando se incorporan a la reflexión. Las formulaciones sobre el desarrollo del territorio

* Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la UCV. Coordinador del Doctorado en Estudios del Desarrollo del Cendes. PhD en Estudios del Desarrollo (Cendes). Postdoctoral en el Centro de Estudios Latinoamericanos (Universidad de Maryland). Máster en Planificación (Cendes). Ingeniero industrial (Universidad de Carabobo). Consultor y coordinador de proyectos en organismos nacionales e internacionales. Autor de libros y artículos académicos sobre políticas públicas, descentralización, desarrollo territorial, participación y gestión pública.

comienzan con Perroux y la teoría de los polos de desarrollo y continuaron con la formalización de las políticas de desarrollo regional.

En la tercera sección se ofrece un panorama sobre la incorporación de las teorías institucionales en las visiones sobre el desarrollo territorial. Allí destacan las ideas de Putnam sobre el desempeño de los territorios y su relación con las comunidades cívicas, teniendo en la descentralización del poder su principal escenario. En la cuarta sección se comentan las recientes discusiones acerca del desarrollo local, desarrollo endógeno y desarrollo económico local, que han surgido como opciones de comprensión y acción sobre el territorio más allá de la descentralización y los enfoques institucionales. En la quinta sección se ofrece un breve panorama de las transformaciones en marcha en las ciudades, metrópolis y megalópolis, opciones dominantes en la localización de espacios de habitación y actividades económicas.

Finalmente, se formulan comentarios generales acerca de la necesidad de nuevos conceptos, teorías y visiones sobre la dinámica de las sociedades humanas en el territorio, toda vez que las que se elaboraron en el siglo XX y al comienzo del XXI no están dando cuenta de los cambios profundos en marcha. Estos cambios apuntan hacia el planeta como único territorio de integración de la humanidad, con su inmensa diversidad territorial.

BREVES PRECISIONES INICIALES

La primera precisión tiene que ver con las denominadas “teorías del desarrollo territorial”, objeto de análisis de este documento, las cuales vieron luz a partir de la segunda postguerra del siglo XX, con antecedentes en el campo de la teoría económica en el siglo XIX. Se trata de una construcción conceptual y prescriptiva originada a partir de la observación de la dinámica política y económica de las sociedades humanas dentro de espacios delimitados por normas institucionales, tales como las regiones, los estados, el municipio y la ciudad. Así, por ejemplo, las teorías sobre el desarrollo local en boga están sostenidas por los acontecimientos que se desenvuelven, preferentemente, dentro de límites municipales.

Las teorías que fueron utilizadas en los años cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo XX sustentaron su relato dentro de los límites de una construcción artificial llamada “región”, cuya inspiración podía provenir de límites de cuencas hidrográficas, de zonas históricamente integradas con afinidades socioculturales

o por decretos de los gobiernos centrales para comodidad del ejercicio de la planificación centralizada de aquellos momentos. En esta línea argumental, debemos destacar cómo, a medida que la ciudad se ha ido constituyendo en el principal espacio de integración de las actividades humanas, las teorías urbanas, que también debemos clasificar como teorías sobre el desarrollo territorial, han ido tomando lugar privilegiado en la elaboración conceptual acerca de la relación entre territorio y desarrollo. Se trata de una tendencia que se pronuncia a medida que, en el siglo XXI, cobran protagonismo las metrópolis y las megalópolis. Dentro de estos espacios conviven estados, municipios y hasta regiones naturales o históricas. Todos esos espacios, hasta los momentos, han sido observados y analizados dentro de un límite territorial mayor que determina sus condicionantes y su perfil: el Estado-nación. Aunque existen regiones económicas o socioculturales limítrofes de gran importancia entre dos Estados nacionales, son la excepción de la regla dentro de las teorías del desarrollo del territorio. Un punto de reflexión adicional en la discusión de la relación desarrollo-territorio de hoy es si la construcción teórica de casi un siglo está preparada para comprender los cambios que la integración planetaria nos asoma. Parece que no.

La segunda de las precisiones advierte sobre el hecho de que la relación entre las sociedades humanas y el territorio forma parte de la naturaleza de los humanos a lo largo de su historia. Los límites territoriales han jugado un papel central en la estabilización de los sistemas sociales, pues dentro de ellos se han desplegado las actividades para la sobrevivencia. En cada etapa de la evolución humana se han conocido pautas que resultan ser propias de los sistemas complejos que “cercan” las opciones de vida y confieren estabilidad al desempeño de los grupos humanos¹ y, con ello, producen y reproducen sus mitos de convivencia. Con esta capacidad, la diversidad humana

¹ Los sistemas complejos tienden a comportarse según pautas que surgen de la interacción de los componentes del mismo sistema y con el entorno. Si bien puede pensarse que el sistema puede arrojar infinitos estados, sorpresivamente los sistemas complejos tienden, finalmente, a seguir pautas que ordenan su estructura y adquieren formas determinadas. En las sociedades humanas, advierte Gell-Mann (Lewin, 1995: 29), el esquema de evolución y adaptación son las instituciones, las costumbres, las tradiciones y los mitos. Estos constituyen una forma de ADN cultural. Estas pautas culturales representan los atractores del sistema; de acuerdo a Goodwin (ibíd., 92), los atractores son estados en los que los sistemas dinámicos acaban por asentarse. El sistema complejo esta tenuemente poblado de un número limitado de atractores, algunos de los cuales, de manera aleatoria, terminan por incorporar los componentes y convertirse en conductores del comportamiento sistémico. Son, en esencia, pautas globales que emergen a partir de reglas sencillas.

se integra dentro de formas de organización social con límites territoriales determinados².

De lo antes dicho, podemos rescatar las siguientes ideas para aplicarlas a la mejor comprensión de las teorías del desarrollo territorial:

- a) Dichas teorías aparecen en la etapa del Estado-nación como límite territorial dominante. Dentro de ese límite, a su vez, han sido creados límites subnacionales que han sido objeto de diseños institucionales para establecer reglas de convivencia entre las partes en las que se descompone el Estado-nación. Regiones, estados, municipios y ciudades destacan como estructuras dominantes.
- b) Independientemente de la visión dominante en la elaboración de las teorías sobre el desarrollo territorial, desde la etapa de la revolución agrícola han estado presentes valores culturales que dominan las relaciones entre los grupos humanos. Ellos son: el apego al sitio o lugar donde se vive y desenvuelve la actividad para la vida; la presencia de un destino común de los pobladores que se agrupan y hacen vida dentro de los límites de un determinado territorio subnacional (identidad regional-local); presencia de diseños institucionales que norman las relaciones en su naturaleza política (autoridades regionales, estatales

² Desde la perspectiva de los teóricos de los sistemas complejos, en la evolución cultural se conocen cuatro pautas de organización asociadas a formas territoriales (Lewin, 1995: 35). Ellas son: a) *las bandas*, que dominaron desde la aparición de la especie *sapiens* hace unos 200.000 años, hasta el inicio de la revolución agrícola hace unos 12.000 años. Las bandas desplegaban su sobrevivencia en territorios móviles y acotados, en pequeños grupos (Lenski et ál, 1997: 106). b) *Las tribus*, cuya construcción social supuso la confluencia de una mínima estructura jerárquico-organizativa que une a varios grupos familiares y la sujeción al territorio que ocupa. Su aparición está vinculada a la revolución agrícola, momento a partir del cual el *sapiens* inicia su atadura al sitio donde desempeña su sobrevivencia (Harari, 2017a). c) *Los imperios*, aparecidos hace unos 5.000 años, derivaron de la agregación de aldeas agrícolas en grupos humanos de mayor densidad, iniciándose la legitimación de reyes locales con origen divino y el ejercicio del poder tiránico. Comenzó la era de los sistemas sociales de herencia ideológica, con incremento sustancial del esclavismo hereditario (ibíd., 162-166; v. tb. Harris, 1986). d) *Los Estados-nación*, forma de organización socioterritorial aún dominante en nuestros tiempos, devino de la transición y desintegración de los grandes imperios. Sus contornos pueden rastrear en la Edad Media (Llobera, 1996), cuando todavía coexistían comunidades locales con autogobierno y trazas de imperios (Gellner, 1988). A la categorización anterior debe agregarse otra: la era de *la amalgama planetaria de Estados, localidades, metrópolis y megalópolis*. Existe, según Ohmae (1997), el desdibujamiento de la cartografía nacional, a la vez que la humanidad se encamina hacia un mundo urbanizado de manera generalizada, en el cual todos los territorios estarán supeditados a esa dinámica (Borja y Castells, 2000), dentro de una cartografía planetaria marcada por la integración de redes interconectadas tanto para la cooperación como la competencia.

o locales); reglas de intercambio (mercado) que median la transacción de los bienes y servicios, y pautas para las actividades productivas propias de cada lugar de acuerdo a su vocación histórica o potencial (agricultura, pesca, turismo, industrias, servicios, etc.).

- c) ¿Cuáles serán los nuevos valores culturales de la relación humana con el territorio en la era de la integración planetaria?

LAS PRIMERAS FUENTES TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO TERRITORIAL. EL DOMINIO DEL DESARROLLO REGIONAL Y SUS PRÁCTICAS

El factor territorial en la reflexión sobre el crecimiento de la economía –variable que dominó las tesis sobre el desarrollo– tenía antecedentes en autores como Adam Smith y Alfred Marshall, sin que ellos hablasen de desarrollo territorial explícitamente.

Smith (1979), en su texto clásico *La riqueza de las naciones* [1776], aborda el tema de la división del mercado en función de la especialización que se establece en las actividades según se trate de procesos productivos efectuados en la ciudad o en el campo. Y, a su vez, la división de los mercados lleva a la necesidad de incorporar las transacciones de las naciones con el exterior, según sea la especialización de cada una de ellas. En este abordaje temprano se asoman los trazados de las futuras teorías específicas cuando se prevé que las actividades locales territoriales, fueran estas efectuadas en la ciudad o en el campo, formaban parte de las variables que intervenían en la economía.

Pero fue Alfred Marshall quien inauguró en la teoría económica el uso explícito del factor territorial en el análisis de los procesos económicos. Su concepto de “distrito industrial”³ introdujo una variable central para entender el incremento de los rendimientos y la productividad en función de la agregación de actividades afines y complementarias en una determinada rama industrial, favorecida por la existencia de grupos de empresas grandes, medianas y pequeñas en un territorio o localidad, lo que facilitaba el intercambio de factores productivos y la ampliación de los mercados a partir de la especialización de la presencia de conglomerados industriales. Pero el pensamiento de Marshall

³ Marshall expone su tesis en su libro *Principios de economía*, publicado en 1890.

cuando introduce la territorialidad de la economía a través de la localización industrial va más allá de los simples límites administrativos de las actividades dentro de un Estado-nación. Su propósito verdadero, como lo explica Becattinni (2004), es definir una unidad de análisis a partir de la cual puedan evaluarse el comportamiento de las fuerzas socioeconómicas, integradas por una pluralidad de individuos estrechamente interconectados, pero que, a la vez, reconoce la individualidad de los agentes y sus decisiones productivas.

A partir de los autores antes señalados, es posible derivar algunas reflexiones referidas a la construcción territorial a partir de modelos de ocupación, y la aparición en el siglo XX de teorías consolidadas para abordar el desarrollo territorial. Veamos.

Smith elabora su obra en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la Revolución Industrial ya había tomado forma en Inglaterra, para consolidarse en la primera mitad del XIX. Evidentemente, la obra del autor era reflejo de lo que veía emerger ante sus ojos. Ya se denominaba “nación” a aquellos territorios que ofrecían una identidad social y política que, como en Inglaterra, provenía de largos siglos de fraguado. Era entonces posible territorializar las actividades económicas dentro de unos límites imaginarios (la llamada “nación”) e identificar el intercambio económico con otras naciones.

Marshall, por su lado, crea su concepto cuando ya la Revolución Industrial original era historia y las sociedades humanas, con seguridad, nada recordaban de la transición de fase que había sucedido un siglo antes. Ya se habían acostumbrado a nuevas formas de vida distintas a la agrícola. En el año en que Marshall publicó los *Principios de economía*, 1890, la humanidad se encontraba en la segunda fase (Lenski et ál., 1997: 251-254) de la nueva revolución. La misma se había expandido desde Inglaterra hacia los EE.UU. y noroeste de Europa y se había iniciado la era de la máquina de vapor, se conocía el telégrafo, el dinamo eléctrico e Inglaterra estaba cruzada por una red de ferrocarriles. La gran innovación empresarial para aquel momento (y fue la que llamó la atención de Marshall), fue “la empresa multidivisional con una jerarquía de ejecutivos asalariados (...) Éste fue un paso importante en el desarrollo de la corporación moderna” (ibíd., 253).

Así, en este marco argumental, las formulaciones que se han conocido como “teorías de desarrollo territorial” a partir de la segunda mitad del siglo XX son parientes cercanas, en segunda generación, de aquellas ideas clásicas que buscaban relacionar la realidad que estaba emergiendo en esa transición de fase de la sociedad agrícola a la industrial. Para este momento ya las ciudades son

el centro territorial por excelencia para localizar cuanta actividad económica surgiese al calor de la intensa Revolución Industrial. Y los territorios donde continuaba la producción agrícola se iban integrando progresivamente con la ciudad, en tanto que allí se encontraba la realización de los mercados, a la vez que el suministro de los factores de la producción.

Clásicos teóricos del desarrollo regional

Si bien había transcurrido más de medio siglo desde que Marshall formulara su tesis de los distritos industriales, no fue sino hasta luego de la postguerra que el asunto territorial adquirió entidad, tanto en lo económico como en lo político.

La noción de “eslabonamientos anteriores y posteriores” fue introducida por Albert Hirschman en 1958 en su obra más conocida *La estrategia del desarrollo económico*. Comprender esa dinámica sería fundamental para diseñar políticas que buscaran la integración de actividades económicas afines e incrementaran la densidad y la productividad. En tal sentido, decía Hirschman que:

Es natural que la falta de interdependencia y eslabonamiento sea una de las características típicas de las economías subdesarrolladas (...) Es obvio que la agricultura en general y la agricultura de subsistencia en particular se caracterizan por una escasez de efectos de eslabonamiento. Por definición, toda producción primaria debe excluir cualquier eslabonamiento sustancial (...) Los efectos de eslabonamiento posterior también son débiles en la agricultura y la minería (...) Solo una parte comparativamente pequeña de la producción agrícola total de los países subdesarrollados se procesa de manera complicada, y esto, por lo general, se hace en el extranjero. (Hirschman, 1973: 114-115).

Al contrario de las actividades primarias de la economía, el proceso de industrialización aúpa mayores eslabonamientos anteriores y posteriores, sobre todo a partir de la creación de industrias satélites que disfrutaban de fuertes ventajas de localización por su proximidad a una industria maestra. Esta dinámica de eslabonamientos también genera estímulos para el establecimiento de industrias no satélites. Como se deduce, la idea de eslabonamientos productivos, muy asociada al análisis de la matriz de insumo-producto, tiene una concreción territorial en varios sentidos: a) en primer lugar, es fundamental la localización de las actividades maestras y su relación con las satélites, que se ubicarán en

territorios contiguos por economía de escala y flujo de transacciones; b) por contraste, las actividades agrícolas, dispersas por lo general, gozan menos de la posibilidad de encadenamientos, lo que define el tipo de desarrollo territorial en las áreas con actividades primarias, y c) hay una diferencia territorial entre los países subdesarrollados, con eslabonamientos débiles, y los desarrollados. Los últimos, se concluye, poseen mayor densidad de aglomeración de actividades que propicia más productividad.

De esta manera, existe un vínculo entre política productiva y desarrollo del territorio que, de acuerdo con Hirschman, depende de la existencia de políticas de industrialización con unidades localizadas de tal manera que faciliten el encadenamiento hacia adelante y hacia atrás, en la medida de lo cual sería posible incidir en la disminución del grado de subdesarrollo.

La teoría de los “polos de desarrollo” llegó a ser la propuesta más difundida e, inclusive, aplicada en materia de desarrollo territorial en los cincuenta y sesenta. Según Francois Perroux (1955), son los polos los que favorecen la formación de economías de escala a partir de una base tecnológica y su elemento central es la ubicación de una industria motriz. A partir de su capacidad de innovación y fuerte liderazgo, se instalarán otras empresas vinculadas a ella y se promoverá el desarrollo en el territorio donde se encuentren (Vásquez Barquero, 1999). La empresa motriz genera un proceso de inducción que fomenta las decisiones de otras empresas a partir de las decisiones tecnológicas y de inversión; con base en esta situación, se crea un conglomerado con centro en la empresa motriz, las empresas dependientes y las contratistas proveedoras de servicios, creándose una economía de mayor escala. En esa visión, la teoría de los polos es una referencia obligada del desarrollo endógeno. “Comparte con ella dos principios: que la existencia de externalidades es una condición necesaria para el desarrollo de una ciudad, una comarca o una región y que es la red de empresas industriales la que da lugar a una multiplicidad de mercados internos y, por tanto, a las economías externas” (ibíd., 57).

De acuerdo con Guillén Romo, Perroux fue “el economista francés más reputado, prolijo y singular del siglo XX” (Guillén Romo, 2007-2008: 11). Junto con Hirschman promovió la intervención del Estado para incidir en los desequilibrios y el dualismo del subdesarrollo. Su obra más prominente en materia del desarrollo regional continúa siendo referencia en el estudio de los enfoques de intervención y transformación de los territorios (Posada, 1978).

La práctica pionera del desarrollo regional

La formulación teórica y la práctica sobre el territorio no necesariamente coinciden temporalmente. Antes de que Perroux emitiera en 1955 sus difundidas ideas, las más estructuradas sobre la materia, hubo iniciativas de intervención territorial para la promoción del crecimiento económico a partir de actividades motrices o facilitadoras.

La TVA

Hay coincidencia en que la aplicación de ideas conceptuales al desarrollo de territorios específicos tiene su ejemplo pionero en el modelo ejecutado en los años cuarenta por la Agencia Federal del Valle del Tennessee (TVA, por sus siglas en inglés), en Estados Unidos. El objetivo de esta iniciativa era el manejo y control y el sistema fluvial del valle del río Tennessee. Este concepto, basado en la intervención de cuencas hidrográficas, se orientó hacia la concentración de inversiones en obras hidroeléctricas, infraestructura básica y desarrollo agropecuario (Gallicchio y Camejo, 2005). Se trataba de una intervención directa del gobierno central norteamericano en el uso y distribución de un espacio y los recursos que este generaba.

En realidad, la creación de la TVA tiene un origen conceptual no territorial y uno político. Por una parte, la misma había sido creada por el presidente F.D. Roosevelt en 1933 como parte importante del New Deal. Por el otro, este diseño respondía a la aplicación del modelo keynesiano para enfrentar la crisis. Este modelo institucional basado en el “paradigma” hidráulico” mantuvo su influencia durante dos décadas (Boisier, 2006) y fue replicado en varias zonas de Latinoamérica, como veremos luego.

Keynes no era un teórico de modelos de intervención sobre el territorio. Sin embargo, su visión acerca de la intervención del Estado en los asuntos económicos se tradujo, en este caso específico, en una intervención sobre un territorio concreto.

Silicon Valley: un clásico del desarrollo regional

Quienes han oído hablar de Silicon Valley inmediatamente piensan en computadoras y en Steve Jobs. Y es que, efectivamente, en esa zona se ha llegado a congregar a lo largo de cinco décadas la mayor densidad de empresas

dedicadas a la generación de productos ligados a la cibernética, la computación y el *software*.

Pocos piensan en Silicon Valley como un ejemplo mundial de desarrollo territorial a partir de la conjunción de factores sociales, políticos, culturales y económicos, distintos a la creación de polos de desarrollo, aunque sí de encadenamientos productivos. Pero con un signo distinto: el principal factor que nucleó a los participantes fue el conocimiento. Ubicada en la costa oeste de los Estados Unidos, en el estado de California, esta región ha terminado siendo una de las más ricas del mundo y *headquarter* de las principales empresas de tecnología del planeta. Pero, además, en su entorno se ubican las reconocidas universidades de Stanford y Berkeley, las cuales tienen una gran responsabilidad en lo que allí ha sucedido en cuanto a producción de conocimientos e innovación (Galaso, 2005). Como afirma Saxenian (2014), Silicon Valley es líder del desarrollo económico en el mundo, y su modelo ha sido imitado en varios países; su impacto se ha extendido más allá de su área geográfica y ha ampliado las posibilidades de progreso en toda la bahía de San Francisco al atraer permanentemente nuevos talentos. Basta decir, finalmente, que es el territorio donde se encuentran las sedes de Apple y Google.

El hilo explicativo de este desarrollo territorial se remonta a la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces la Universidad de Stanford recibió importantes recursos públicos para el desarrollo de tecnologías militares. Producto de aquel empuje, nacieron empresas de tecnología que, terminada la guerra, se consolidaron en los años cincuenta y sesenta. De manera concomitante, Stanford se fue abriendo a las empresas y la industria local, producto de lo cual se creó el Stanford Research Institute y el Stanford Industrial Park en los años setenta. A este esfuerzo tecnológico se unió la Universidad de Berkeley, que llegó a tener el mismo número de investigadores tecnológicos que Stanford en los setenta. La oferta de investigadores universitarios fue ampliada con la incorporación de la San José State University y el Foothill College de Los Ángeles (Galaso, 2005). De aquel sistema complejo basado en la producción de conocimientos surgieron asociaciones empresariales que intercambiarían ideas, información e innovaciones a lo largo de esas décadas, con lo que emergió una densa red de agentes y empresas relacionados con el negocio de las nuevas tecnologías. El Santa Clara County Manufacturing Group es una muestra de ello, contaba con empresas como IBM y HP. También destaca la Western Electronic Manufacturers Association. Ambos jugaron un papel central en organizar la estructura dispersa y descentralizada del Valle.

El crecimiento acelerado del Valle generó, como era de esperarse, problemas de servicios, alto costo de la vida y dificultades con la gobernabilidad local a lo largo de la bahía y sus alrededores, donde cohabitan alrededor de cien poblados. El crecimiento desde 10.000 empresas en 1995 hasta 25.000 en el 2012 impactó de tal manera la región que fueron necesarias medidas institucionales para intentar coordinar el proceso de desarrollo y ordenamiento de la bahía. En 1990 se creó The Bay Area Joint Policy Committee. Esta figura tenía como objetivo coordinar los esfuerzos de planeación de varias agencias públicas y privadas, entre las cuales estaban la Comisión de Conservación de la Bahía, la Comisión de Transporte Metropolitano y la Asociación de Gobiernos de la Bahía (Saxenian, 2014).

Silicon Valley es un clásico del desarrollo regional en el mundo. El mantenimiento de su éxito y el control de los desequilibrios y efectos negativos requerirán de permanente innovación social, económica y tecnológica. Queda el principal aprendizaje de esta experiencia: la adaptación constante de la sociedad de investigadores, empresariales, de gobierno y de ciudadanos para introducir los cambios que le ha permitido pasar de ser una región dedicada a la producción de unidades electrónicas para uso militar a ser hoy la zona más especializada en web, nube y Apps para móviles.

El desarrollo regional temprano en América Latina y Venezuela

Tan temprano como 1947, en Latinoamérica fue adoptado el modelo de la TVA. Sucedió en la cuenca de Papaloapán, México (Gallicchio y Camejo, 2005). Para Boisier (2006), la instalación de la Comisión de Papaloapán representa la cuna de las políticas territoriales en América Latina. Esta figura del gobierno central mexicano administró 47.000 kms² de la cuenca para el control de inundaciones, inversión en recursos hidráulicos, irrigación, energía hidroeléctrica y agua potable y el establecimiento de sistemas de comunicación para todos los asuntos de desarrollo industrial y agrícola, urbanización y colonización.

Luego de este caso, en 1948 se establecieron en Brasil la Comisión para el Desarrollo del Valle del Río Sao Francisco y la Comisión para el Desarrollo de la Cuenca del Valle del Río Doce. En 1959 fueron creadas la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste de Brasil y el Consejo Federal de Inversiones de Argentina, este último basado en un pacto entre las provincias, el municipio de la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional del Tierra del Fuego, Antártica

e Islas del Atlántico Sur (Boisier, 2006). En el año de 1954 vio vida el modelo del valle del Cauca en Colombia (Gallicchio y Camejo, 2005). Bajo la figura de corporación, la iniciativa estuvo dedicada a la producción de electricidad y a ser agencia de desarrollo; a ella le siguieron en Colombia la Corporación Autónoma de la Sabana y corporaciones departamentales relacionadas con el ordenamiento territorial (Boisier, 2006).

El caso de la región Guayana en Venezuela

Una de las principales muestras de la aplicación de la teoría de los polos en América Latina fue el Plan de Desarrollo de la Región de Guayana, donde la industria motriz estuvo representada en la explotación de los recursos minerales e hidroeléctricos de la zona, a partir de los cuales un área casi vacía en la década de los cincuenta se transformó en un conglomerado industrial de primera línea en América Latina. Se trató de una decisión del Estado: “crear un polo de desarrollo, alrededor de un núcleo industrial transformador, que debería promover una dinámica de cambio y crecimiento basada en la creación de nuevas empresas no necesariamente públicas, responsables por producir una variada gama de productos destinados a satisfacer las necesidades de una demanda interna en expansión” (Izaguirre, 2105: 186).

Guayana había sido históricamente una región conocida por sus notables recursos naturales. Sir Walter Raleigh, en 1595, y Alejandro von Humboldt, en 1807, se habían referido a ella como una tierra dotada de evidentes recursos de agua y minerales. El primer inventario detallado del potencial de la región data de 1889-1890, cuando Manuel Landaeta Rosales consolidó documentos y datos sobre la zona. Luego, en el siglo XX, surgió la necesidad de conocer científicamente el potencial de la región; el primer estudio y el más destacado, fue el de los geólogos venezolanos Guillermo Zuloaga y Manuel Tello en 1939. Para ese momento, ya se explotaban las minas de hierro mediante compañías que habían logrado concesiones en unas 28.000 hectáreas (Lauriño, 2015).

En el marco de estos antecedentes, y con la inspiración de la teoría de los polos de desarrollo de Perroux, fue creada la Corporación Venezolana de Guayan (CVG). Mediante Decreto de la Presidencia de la República del 29 de diciembre de 1960, el entonces presidente Rómulo Betancourt, en Consejo de Ministros, decreta el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana. En el mismo se establecen los linderos de la Zona de Desarrollo de Guayana. A su vez,

en el artículo 4° del decreto “se crea un instituto autónomo con personalidad jurídica y con patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional, adscrito a la Presidencia de la República y que se denomina Corporación Venezolana de Guayana” (Cordiplan, 1983: 360).

Dicha Corporación tenía por objeto estudiar los recursos de Guayana, programar el desarrollo integral e industrial de la región, organizar los servicios públicos de la zona y promover las empresas necesarias para fomentar el desarrollo de la zona establecida. También incorporó los activos de la empresa Electrificación del Caroní y del Instituto Venezolano del Hierro y del Acero, creados con anterioridad (Cordiplan, 1983: 361-362).

La CVG, como se le conoció en adelante, reprodujo con rigurosidad las teorías de desarrollo regional dominantes para el momento. Se trataba de crear una industria motriz a través de los recursos hidroeléctricos, del hierro y demás minerales de la zona, alrededor de la cual girara una cantidad inmensa de medianas y pequeñas empresas. Con ello se establecería un polo de crecimiento urbano en San Tomé de Guayana –denominado hoy Puerto Ordaz o Ciudad Guayana–, dotado de servicios modernos y con una eficaz conexión con el resto del país. La CVG y Guayana, sin duda, se convirtieron en referencia latinoamericana de desarrollo regional polarizado.

Esta iniciativa de intervención territorial de grandes dimensiones e impacto nacional concretó su planificación en logros como la ciudad de Puerto Ordaz, diseñada con la asesoría del Massachusetts Institute of Technology; la construcción de la represa del Güri sobre el río Caroní; la empresa Aluminios del Caroni (Alcasa), o la empresa Bauxiven para la producción de la bauxita, entre varias obras de desarrollo. Bajo el concepto de polo de desarrollo, la región de Guayana se convirtió en el principal núcleo de diversificación económica e industrialización nacional, y Puerto Ordaz en la ciudad industrial por excelencia del país (Lauriño, 2015).

En síntesis, a lo largo de casi tres décadas, en Latinoamérica se impusieron las teorías para el desarrollo territorial basadas en una fuerte intervención de los gobiernos centrales sobre un territorio con potencial natural, en especial de hidroelectricidad, industria y agricultura moderna, a los efectos de generar encadenamientos aguas abajo. Con ello se esperaba que la región intervenida se convirtiera en polo de atracción de múltiples actividades económicas generadoras de empleo, para impactar positivamente la calidad de vida de los habitantes tanto de la región como del país.

De aquella experiencia surgió, posteriormente, el concepto del desarrollo regional basado en la creación de regiones administradas por el poder central y la incorporación de actores de cada región al desarrollo de las mismas.

La formalización del desarrollo regional

La existencia previa de regiones como las antes mencionadas fue argumento de peso para crear nuevas regiones en todo un país. Esta fue una tendencia en toda América Latina a partir de los años sesenta y mantuvo su vigencia hasta principios de los ochenta.

Esta manera de intentar desarrollar administrativamente un territorio, llamado región, mantuvo la característica de obedecer al esquema keynesiano de intervencionismo estatal que, por definición, era controlado por los gobiernos centrales. Adicionalmente, esta iniciativa encerraba un objetivo nacional: el equilibrio del desarrollo de las regiones. Este equilibrio se soportaría con el direccionamiento de la inversión pública desde el centro, toda vez que sería la mejor manera de que cada inversión fuera controlada y surtiera su efecto. En alguna medida, esta visión se retrotraía a los conceptos del modelo de Rosenstein-Rodan divulgado en los años cuarenta. La teoría del “gran empujón” de este autor proponía que “la condición de éxito de una estrategia de desarrollo era que se dedicara una cantidad mínima de recursos, que se realizara un conjunto mínimo de proyectos de inversión coordinados entre sí, formando un sistema de relaciones, que permitieran crear una red de intercambios, suficientemente densa en la economía” (Vázquez Barquero, 1999: 54-55).

En los distintos países se crearon corporaciones de desarrollo para dirigir esa estrategia en la región que le fuera asignada. Las mismas dedicaron sus mejores esfuerzos a cultivar una cartera de proyectos de inversión pública, bajo la idea de que estos serían la fuerza motriz para transformar una región determinada y, así, lograr un equilibrio en el desarrollo de las distintas regiones en las que se descompusiera el país en cuestión.

La propuesta de partición de los países latinoamericanos en segmentos de la geografía nacional tuvo su inspiración en la nueva “ciencia regional”, cuyo principal exponente fue Walter Isard, investigador de la Universidad de Pennsylvania. Esta representaba “una elegante síntesis neoclásica de los aportes de geógrafos y economistas europeos principalmente, a partir de von Thünen”

(Boisier, 2006: 7). La fuerte apuesta por las regiones administrativas fue palpable en Colombia, Chile, Panamá, Perú, Brasil, Argentina y Venezuela.

En Venezuela, la regionalización tomó forma institucional a partir de sucesivos decretos de los presidentes de la república en diferentes períodos (Cordiplan, 1983). La primera región en crearse, como ya se señaló, fue la de Guayana, en el contexto de un plan nacional. En 1964 se decretó la región de los Andes, con su respectiva corporación, y la región centro-occidental, bajo la coordinación de una fundación para el desarrollo de dicha región, Fudeco. A partir de 1969, el presidente Rafael Caldera formalizó la existencia de regiones administrativas a través del Decreto 72, el cual dividió el país en siete regiones administrativas para ejercer la planificación regional. Las distintas corporaciones de desarrollo creadas para tales fines jugaron un papel estelar en los años setenta, especialmente aquellas ubicadas en regiones con mayor capacidad de presión sobre el gobierno central, como eran las del Zulia, los Andes y el centro-occidente.

La política de regionalización administrativa languideció a comienzos de los ochenta. Su limitada incidencia en la transformación de los territorios, y la aparición de nuevos enfoques asociados a la reivindicación de las elites territoriales ubicadas en estados/provincias/departamentos y municipios latinoamericanos, dieron paso a reformas sustantivas del Estado centralizado. Hicieron aparición la descentralización y los enfoques institucionales del territorio.

LA IRRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL: LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER Y LOS AGENTES TERRITORIALES

Como se advirtiera, los clásicos del desarrollo regional, pensadores y experiencias, nacieron en el ambiente del Estado centralizado. Era su momento de oro, el del máximo crecimiento y bienestar en el mundo occidental, que abarcó el período 1945-1975 (Hobsbawm, 1998).

Pero el Estado comenzó a experimentar cambios profundos en la manera de distribuir el poder vertical. Con lo cual los gobiernos territoriales comenzaron a adquirir nuevas potestades y fuentes de recursos fiscales. Esta revolución silenciosa venía acompañada de la organización de grupos de interés locales y de liderazgo político propio, distinto al que se había curtido a la sombra de la formación de las naciones a lo largo del siglo XX.

A la luz de cómo han evolucionado las teorías sobre el desarrollo del territorio es importante destacar que la visión institucional ha sido la más adoptada y prolongada en las prácticas y diseños de políticas públicas sobre la materia. La descentralización del poder en el mundo contemporáneo se inició con la experiencia italiana en 1970, entrando con fuerza en Latinoamérica en los ochenta, sin detener su marcha hasta nuestros días. La descentralización moderna tiene casi cincuenta años y no hay indicios acerca de su desmonte, como sí sucedió con el desarrollo regional administrativo.

La importancia de las instituciones en el desarrollo del territorio

Usando la figura de los clásicos nuevamente, es obligante echar mano de la experiencia italiana. Para comprenderla, es insuperable la investigación ya clásica de Robert Putnam publicada por primera vez en 1993 en Princeton. El autor se planteó esta línea de investigación: “¿Qué condiciones son necesarias para crear instituciones representativas fuertes, con capacidad de respuesta y efectiva? El experimento regional italiano nos ofrece una oportunidad inigualable para responder esta pregunta. Representa una oportunidad única para estudiar sistemáticamente el nacimiento y desarrollo de una nueva institución (...) En 1970, se establecieron simultáneamente quince nuevos gobiernos regionales, dotados de estructuras y mandatos constitucionales esencialmente idénticos” (Putnam, 1994: 5).

Efectivamente, el caso italiano marcó una pauta en los cambios institucionales que se suscitaron en el mundo en materia del desarrollo territorial. Italia venía de tener una estructura administrativa altamente centralizada, la cual había perfilado a partir de las reformas napoleónicas aplicadas a la reunificación de la nación en 1870. Los agentes locales, con tradición autonómica desde la Edad Media con la creación de las comunas, habían quedado sometidos al estricto control de la autoridad de Roma. Por ello, aquel giro era un reto para el Estado central, que, para 1976, terminó autorizando a los gobiernos regionales al manejo de una amplia gama de asuntos públicos. Para comienzos de los noventa, las regiones ya estaban gastando casi una décima parte del PNB y sus gobiernos demostraban autoridad en la administración de sus servicios. Si bien había diferencias históricas de cultura cívica entre el norte italiano –más desarrollado– y el sur –más clientelar–, “la nueva institución alimentó una cultura política elitesca más moderada, pragmática y tolerante. Tanto en el sur

como en el norte, la reforma alteró los viejos patrones de poder y produjo una autonomía subnacional más genuina de lo que la Italia unificada había conocido jamás” (Putnam, 1994: 235).

Putnam ha sido conocido como el principal promotor de la idea de capital social, concepto que se fundamenta en el desarrollo de la comunidad cívica en determinado territorio. Existe una íntima relación entre el desempeño institucional y el nivel de la comunidad cívica, y al respecto Putnam advierte que esa comunidad tiene su origen en la evolución histórica del territorio. Para el caso italiano, para poder comprender las diferencias en el grado de desarrollo institucional entre las regiones italianas hay que ir de “regreso casi mil años atrás, a un período trascendental en el cual se establecieron dos diferentes regímenes (...): una poderosa monarquía en el sur y un notable conjunto de repúblicas comunales en el centro y norte (...) Estas tradiciones tienen consecuencias decisivas para la calidad de vida, pública y privada, en las regiones italianas de hoy” (Putnam, 1994: 18).

Como podrá asumirse, en la discusión sobre el desarrollo territorial la historia importa, especialmente aquella que nos revela el origen de su comunidad cívica y sus instituciones. Por tan importante motivo, es indispensable introducir a continuación una breve alusión a las ideas del municipalismo y el federalismo, caros para los procesos de descentralización en el planeta y, por supuesto, en Latinoamérica.

Municipalismo y federalismo: antecedente histórico del desarrollo institucional en el territorio. Comentarios sobre su origen en América

No existe territorio institucionalizado sin límites. Los más conocidos, estables y adoptados son los municipios y las entidades federales (también llamadas provincias o departamentos). También estos son los más proyectados en la historia de las sociedades humanas: ambos existen antes de la consolidación de los Estados-nación.

El municipio

El municipio como institución emerge en Europa en el transcurso del siglo XII, luego de un largo camino de agregación de población y creación de

nuevos oficios en lugares que, progresivamente, se fueron diferenciando de las áreas agrícolas dispersas. Como lo estudia Pirenne (1972), la formación de las ciudades en el Medioevo surge como un fenómeno que comenzó con grados de autonomía política y de *self-government* local, y terminó constituyéndose en instituciones municipales esenciales para la estabilidad de la vida de una localidad. De esta manera, progresivamente del nucleamiento de actividades distintas a la agraria, relacionadas con el ejercicio de oficios libres, surgió el derecho urbano, de las ciudades. El mismo, “no sólo suprimió la servidumbre personal y la territorial, además hizo desaparecer los privilegios señoriales y las rentas fiscales que dificultaban el ejercicio del comercio y la industria” (Pirenne, 1972: 128).

Según Hernández (2003), es posible hablar de un municipio romano que se proyectó a Europa. Era un derecho que otorgaba autonomía a las ciudades según fueran de Itálica o del Lacio. En general tenían un perfil según el cual existía un territorio determinado, una población que se manifestaba en asamblea y una organización especializada con cuerpo deliberante. Sin embargo, según el propio Hernández este prototipo de municipio desapareció con la decadencia del Imperio romano, quedando sepultado el desarrollo de las ciudades por más de cinco siglos hasta que, hacia el siglo XI, se inicia un nuevo período de desarrollo urbano que coincide con las apreciaciones de Pirenne antes señaladas. Para el caso latinoamericano, el municipio leonés y castellano fue el trasladado a estos territorios. Aquella corporación adquirió el nombre de “concejo” y tuvo en el concejo abierto su máxima institución, consistente en la asamblea de vecinos para tratar los asuntos de interés general. Esta autonomía foral se fue transformando hasta perder su eficacia hacia finales del siglo XV y sucumbir en 1521 cuando Carlos V derrotó a los comuneros de Castilla y afirmó definitivamente el Estado central. Para ese entonces, esa institución, en decadencia cuando el Descubrimiento, ya había sido trasladada a las Indias, donde vio su resurgir como parte de la conquista (Hernández, 2003: 95-102).

Según Ots Capdequí (1965), ese régimen municipal caduco trasplantado a las Indias jugó un papel fundamental en la vida pública de los nuevos territorios. Para los colonizadores fue la forma de Estado expedita para organizar el poblamiento y la ocupación de las tierras, con la consecuente fundación de villas y pueblos. El derecho urbano o municipal del inicio de la colonización, a merced de su necesidad, incorporó la institución del cabildo abierto al cual concurrían los vecinos. Pero también tomaron lugar los cabildos cerrados, integrados sólo por los regidores y magistrados municipales.

Los cabildos abiertos, muy útiles en el inicio de la colonización, fueron desapareciendo a favor de los segundos. El carácter democrático o popular del municipio implantado en Latinoamérica se difuminó habiendo avanzado el siglo XVI. Tuvieron que transcurrir alrededor de dos siglos y medio para que, en los años precursores de la Independencia, resurgieran los cabildos municipales como vehículos para transportar los reclamos de libertad y desprendimiento definitivo de la Corona. Pero, paralelamente a aquel reconocimiento de la institución municipal, las reformas de la Casa de Borbón que se iniciaron en 1770, ya habían avanzado suficientemente en la creación de un Nuevo Orden de Estado, centralizador y burocrático, a partir del cual los antiguos gobernadores fueron sustituidos por los intendentes, y donde los virreyes perdieron progresivo poder y los cabildos municipales perdieron la poca autonomía que podían mantener.

A diferencia de Hispanoamérica, la institución municipal en Norteamérica alcanzó su mayor expresión de autogobierno. En las leyes de Nueva Inglaterra ya estaban consagradas instituciones que apenas se comprendían, y menos se practicaban, en Europa: la intervención del pueblo en los asuntos públicos, el voto libre de impuestos, la responsabilidad de los agentes del poder, la libertad individual y el juicio por jurado. Es allí donde vio nacimiento y desarrollo el principio de independencia municipal, que continuó siendo

... principio y vida de la libertad americana (...) En América (...), puede decirse que el municipio fue organizado antes que el condado, el condado antes que el Estado y el Estado antes que la Unión (...) En torno a la individualidad municipal vienen a agruparse y a adherirse fuertemente los intereses, las pasiones, los deberes y los derechos. En el seno del municipio impera una vida política real, activa, íntegramente democrática y republicana. Las colonias siguen reconociendo aún la supremacía de la metrópoli; la monarquía es ley del Estado, pero ya la república alienta en el municipio. (Tocqueville, 1993: 41-42.)

La tradición municipal trasladada a Norteamérica tenía sus raíces en la costumbre anglosajona de Inglaterra, donde desde por lo menos los dos siglos que transcurren entre 950-1.150 d. C., se establecían límites a las comunidades. La villa medieval era la unidad básica de la administración local. La importancia de las parroquias como unidades administrativas y de reunión de los vecinos para asuntos religiosos, pero también políticos, fue de tal magnitud que los conquistadores normandos al final del siglo XIII asumieron las demarcaciones

parroquiales y las formalizaron para sus propósitos de dominio y administración política (Winchester, 1990: 10-11). De igual manera, hacia finales del siglo XI emergió el condado (*county*) como una unidad de administración que mantenía vínculo directo con el gobierno central; es decir, era una representación de la autoridad real en cada espacio del reino o *shire*, en el cual ejercía la autoridad el *sheriff* (*shire-reeve*). En consecuencia, cuando bajo la monarquía de la casa Tudor (1485-1603) Inglaterra inicia el proceso de conquista y colonización de Norteamérica, ya el gobierno local inglés había penetrado en las tradiciones de las monarquías y los Tudor, asumiendo la idea de la soberanía del pueblo, trasladan los usos y costumbres a través de los emigrantes iniciales y, posteriormente, por medio de los peregrinos (Tocqueville, 1993: 32).

Las entidades federales

La historia moderna del federalismo se inicia con la Revolución americana. La misma supuso la ruptura con la tradición y colocó a los ciudadanos, y no a las ciudades, sociedades o estados, como los sujetos de la nueva Unión (Croisat, 1994). De allí que, al distinguirse de la forma tradicional de Estado, que era el unitario, el Estado federal americano se propuso decidir sobre los problemas comunes, cuyo manejo sería confiado al poder central, y delegar aquellos que continuarían en manos de las provincias (Aja, 2001). La inobjetable descentralización americana, decía Tocqueville, logró una fórmula de convivencia y distribución del poder que sellaba, en 1789, una revolución democrática (Tocqueville, 1993: 106).

Pero el problema fundamental que tuvo que resolver la Constituyente americana no fue solo el de mantener la autonomía de las provincias, sino además cómo lograrlo bajo la idea de una unión socioterritorial que permitiera la cesión de poder por parte de las provincias a una esfera supra. Esta argumentación fue urdida por Hamilton, Madison y Jay, quienes a través de *El federalista*⁴ intentaron incidir en el público del estado de New York acerca de las bondades de la Constitución de Filadelfia. La agenda que inspiró la serie de artículos de *El federalista* planteaba:

⁴ *El federalista* es el nombre de la publicación en forma de libro de una serie de ochenta y cinco artículos escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay en tres periódicos de New York entre 1787 y 1788. Hamilton y Jay formaron parte de la Convención de Filadelfia, mientras que Madison era el secretario de Estado de la Confederación antes de introducirse la fórmula federada.

La utilidad de la Unión para vuestra prosperidad política. La insuficiencia de la presente Confederación para conservar esa Unión. La necesidad de un gobierno tan enérgico por lo menos como el propuesto para obtener este fin. La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios del gobierno republicano. Su analogía con la Constitución de vuestro propio estado. Y, finalmente, la seguridad suplementaria que su adopción prestará para salvaguardar esa especie de gobierno, para la libertad y la propiedad. (Hamilton et ál., 2001: 5).

Es claro entonces que la idea de federalismo no incluye solamente el proceso de descentralización del poder, sino, sobre todo, la preservación de la unidad del Estado nacional en el espíritu del respeto a la diversidad.

La historia institucional latinoamericana es diferente. Como lo analiza Ots Cadepqui (1965), a estas tierras se trasladó la estructura de gobierno, administrativa y burocrática, de la Corona española. Fue otro el modelo. Era necesario controlar aquella vastedad territorial, y los reyes optaron por incorporar en tal compleja labor a sus funcionarios: oidores y fiscales de las audiencias, relatores y escribanos y los oficiales de la Real Hacienda. Si bien los cargos eran asignados por capitulación o cesión de oficios, los nombramientos de oidores y fiscales requirieron de una formación profesional previa. Lo mismo sucedió con los oficiales de la Real Hacienda, que ejercieron los cargos con apoyo de los letrados de la Corona.

En el nivel del control territorial, la Corona implantó una compleja estructura de cargos y controles cruzados. Los virreyes llegaron a constituir el *alter ego* del rey. Con amplios privilegios, gobernaron las tierras bajo el Virreinato de Nueva España (México) y Perú (desde el siglo XVI) y de Nueva Granada y Río de la Plata (desde el siglo XVIII). De ellos emanaban las instrucciones para los niveles inferiores del gobierno territorial. Allí se encontraban los gobernadores, quienes derivaron de la figura de los adelantados. También los alcaldes mayores, que administraban las ciudades importantes. Posteriormente se creó la figura del capitán general, una figura militar con atribuciones civiles, con jurisdicción sobre espacios mayores que la gobernación, pero menores al virreinato. Las audiencias ejercían funciones de gobierno y controlaban a virreyes, gobernadores y capitanes generales. Así, el reino de Castilla estructuró en Hispanoamérica una red de equilibrios y contrapesos políticos entre los funcionarios, cuyas permanentes contiendas quedaban sujetas al arbitraje del rey.

Estas razones explican la fuerza del modelo de Estado central casi absoluto prevaleciente para el momento de la creación de las repúblicas hispanoamericanas.

La fórmula federal sólo fue asumida en Argentina, Brasil, México y Venezuela, bajo la inspiración del modelo norteamericano. La mayoría de las repúblicas terminó optando por la estructura unitaria de Estado, aunque los principios federales estuvieron presentes en la discusión política durante el período de formación de algunas de ellas. Así, la historia republicana de América Latina registra una tensión constante entre las aspiraciones por adoptar algún grado de descentralización del poder y la imponente realidad de su concentración, circunstancia que ha marcado una impronta en las formas y contenidos del funcionamiento del Estado. La historia política latinoamericana, entonces, siempre ha estado marcada por la interrelación entre las razones federales, la ideología nacionalista y el modelo presidencialista; ha sido la fórmula obligada por la “necesidad de crear un vasto consenso social y político alrededor de la figura del presidente” (Carmagnani, 1993: 415).

La expansión de la descentralización del Estado

La descentralización del poder se difundió a toda Europa. Como bien lo precisa Angelika Vetter (2007) en su estudio sobre las políticas locales y las democracias en Europa Occidental, entre 1950 y 1980 este continente completó exitosamente las reformas de los gobiernos locales relacionadas con su adaptación al Estado de bienestar; por lo tanto, para aquel momento los objetivos se orientaban hacia la eficiencia y el logro de economías de escala. Pero hacia la década de los ochenta se inicia una pronunciada tendencia hacia mayores grados de descentralización, con mayores niveles de relaciones verticales entre los gobiernos. Adicionalmente, mientras avanzaban las reformas para descentralizar, se ampliaba el debate hacia el tema de la incorporación de los ciudadanos en los asuntos públicos, quienes presionaban por mayor participación (ibíd.).

Mención especial merecen los procesos de descentralización en los países en donde el modelo anglosajón prevalece en la estructura de los gobiernos locales. Existe una tradición descentralizadora en estos países, en los cuales, si bien existen grandes diferencias en el funcionamiento micro del modelo, es posible identificar factores comunes que definen la dinámica de los gobiernos locales y territoriales dentro del Estado. Ellos son los siguientes: a) los gobiernos locales son instituciones constituidas por alguna forma de procedimiento democrático; b) disfrutaban de una fuente independiente de ingresos o tributación para una parte de sus gastos, y c) tienen cierto grado de autonomía para diseñar y

ejecutar políticas que pudieran ser diferentes a las de otros gobiernos subnacionales o con preferencias del gobierno central (Bowman y Hampton (1989). A partir del estudio comparado de un amplio conjunto de países⁵, Bowman y Hampton concluyen que los gobiernos locales, y con ellos los procesos de descentralización, estaban experimentando cambios veloces para adaptarse a las nuevas demandas ciudadanas.

En el tercer mundo, afirma Bardhan (2002), una mayor autonomía territorial ha sido entusiastamente asumida en función del amplio rango de beneficios esperados, así lo han mostrado desde los “anarco-comunitaristas” (postmodernistas, consejeros multiculturales, activistas del medio ambiente, defensores de las causas indígenas y un diverso conjunto de pensadores), que no se detienen a mirar las “fallas de la comunidad”, hasta los más grandes defensores del libre mercado, quienes ven en ella una buena oportunidad para mutilar el Estado.

América Latina: el consenso por la descentralización

Latinoamérica entró en una onda expansiva descentralizadora desde finales de los años ochenta. Luego de dos décadas bajo el influjo de políticas centralistas de desarrollo regional, se abrieron las compuertas para la elección directa de las autoridades territoriales —alcaldes y gobernadores—, acompañada de transferencias amplias de servicios y competencias y la mayor autonomía de captura de ingresos por la vía de la tributación.

Sin lugar a dudas, la descentralización se constituyó en la reforma del Estado que mayor consenso lograra desde el inicio de su discusión, pues su diseño prometía un cambio en las reglas de juego sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios al grueso de los actores (Haldenwang, 1999). Había dos razones básicas: a) ofrecía redistribuir el poder, y b) esa redistribución transferiría autoridad sobre espacios administrativos previamente manejados por el poder nacional, con recursos nuevos para su ejecución autónoma en los territorios. Todo ello representaba una innovación institucional en la historia de la región.

A los ojos de las elites nacionales, la descentralización suponía un mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política, siendo un evidente contrapeso al desgastado Estado centralizado que había dominado la escena de la historia republicana.

⁵ Los países estudiados, de manera comparada, son: Inglaterra y Gales, Escocia, Nueva Zelanda, Fidji, Japón, Estados Unidos, Canadá y Australia.

Para autores como Spink et ál. (2008), existieron factores contextuales que presionaron hacia el fortalecimiento de las estructuras de los gobiernos subnacionales. Así, la liberación económica, el incremento de las prácticas en el ejercicio del poder, la revalorización de ideas comunitaristas y la necesidad de mejorar la capacidad del Estado como protector de la seguridad de los ciudadanos estuvieron presentes en la argumentación.

En ese contexto se hicieron explícitos un conjunto amplio de objetivos en función de la desagregación territorial del poder. Uno de ellos era el del acercamiento del gobierno a los ciudadanos, con lo cual se lograría una mayor transparencia y los gobiernos serían objeto de una verdadera *accountability* (Falleti, 2005; Finot, 2001). Allí, la participación ciudadana y la organización activa de la sociedad civil se convertían en un gran objetivo de las masas preteridas en el modelo de desarrollo centralizado (Daughters y Harper, 2007; Bervejillo, 1991; Boisier, 1990), sobre todo porque existiría una variada gama de innovaciones en la gestión y participación territorial. Por ese camino sería posible disminuir los desequilibrios territoriales y aliviar la pobreza.

La descentralización del poder en Latinoamérica estaba unida, discursivamente, al destino de las democracias emergentes. Por ejemplo, la asfixia del federalismo brasileño bajo los regímenes militares se superaría a través de la nueva relación entre la democracia y la descentralización, por medio de la elección de los gobernadores de estado y los alcaldes consagrada en la Constitución de 1988 (Maranhao, 1991).

En Argentina, la tendencia natural en el período de redemocratización sería la refederalización del país y un mayor grado de participación política y social, en el marco de un grado aceptable de descentralización del Estado (Díaz de Landa, 1991).

En México, la apertura hacia los poderes territoriales mexicanos supuso un debilitamiento de las bases de apoyo del PRI lo que, a la postre, llevaría al PAN a la Presidencia de la República en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox (Mizrahi, 2004).

En el federalismo centralizado venezolano, la discusión sobre la necesidad de descentralizar el poder se inició en medio de una abierta crisis de legitimidad del bipartidismo imperante desde 1958. La reforma se ubicó en la agenda nacional e hizo posible que en 1989 se eligieran los primeros gobernadores y alcaldes de manera directa en la historia republicana. Esta decisión, producto de un consenso entre fuerzas sociales y políticas, tuvo como sustrato, además de la necesidad de relegitimar el sistema político, la importancia de las reivindicaciones provinciales

y de sus movimientos sociales locales, preteridos en el modelo centralizador, y la búsqueda de la efectividad del Estado en su conjunto a través de políticas públicas sentidas como cercanas por los ciudadanos en estados y municipios (Mascareño, 2000).

Para Bolivia, el centro de la discusión sería la promoción de la participación popular en los niveles locales y de la sociedad civil, proceso que sería normado tardíamente en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, cuyo impacto en la dinámica política ha sido innegable (Molina, 1997; Barberly, 1998).

Por su parte, Colombia avanzó hacia la descentralización orientada tempranamente a la reforma del poder municipal. Poco tiempo después, la Constituyente de 1991 fortaleció el espacio provincial, con un gobierno central jugando a la promoción del federalismo (Jaramillo, 1992). Con ello Colombia lograría tempranamente uno de los más altos niveles de descentralización fiscal en América Latina (Cabrero Mendoza, 1996). Si bien se asumía que la reforma permitiría acercar el Estado a la sociedad civil, este cálculo estaba íntimamente relacionado con el encauzamiento de las protestas y movilizaciones locales y regionales. En consecuencia, era indispensable su incorporación a los canales institucionales y, con ello, lograr tanto la modernización del Estado como la legitimación del sistema político.

Según Rivera (2004), las propuestas de reestructuración en Centroamérica han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países para mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Allí, autonomía territorial, democracia y participación han constituido los pilares para la constitución del Estado moderno y para, por esta vía, dinamizar las instituciones públicas y los medios de gestión de lo público. Siendo Centroamérica una región que arrastra una larga historia de autoritarismo oligarca y de exclusión, no es posible encontrar un sistema estructurado de actores intermediarios de la descentralización, por lo que las iniciativas son desacompañadas y de bajo consenso social. Con todo, afirma Rivera, dentro del juego geopolítico de la zona esta reforma se ha constituido en una suerte de ideología en América Central. Dicha impresión es compartida por Saldomando y Cardona (2005), quienes advierten que la descentralización centroamericana, a pesar de que su origen ha estado vinculado a los procesos revolucionarios y ello marca su naturaleza política y conflictiva, ha sincronizado en todos los países, existiendo una expectativa esperanzadora sobre sus virtudes y alcance, sobre todo en lo que concierne tanto a la ampliación de las bases democráticas

y su legitimación, como a la rearticulación de la sociedad civil y el Estado en la vía de construir una nueva ciudadanía.

En un estudio para el Banco Mundial coordinado por Campbell y Fuhr (2004) se analizaba un número amplio de casos de procesos de descentralización en América Latina. Vistas las tendencias y la rápida acogida de las reformas institucionales en esta materia, a estas se les calificó de “revolución silenciosa”. Comparada con otras regiones, se afirmaba, las demandas por descentralizar el poder en América Latina resultaban superiores, reclamándose compartir el poder de decisión en la toma de decisiones. A lo largo de los ochenta y noventa, en consecuencia, emergió un nuevo modelo de gobierno en todos los países de la región, cuyas principales características eran las siguientes. En primer lugar, se aplicaron reformas fiscales que alteraron la distribución de las transferencias desde el poder central a los gobiernos subnacionales, a la vez que se incrementaron las capacidades de tributación de los gobiernos locales. En segundo término, las transiciones hacia la democracia, luego de un largo período de dictaduras, encontraron en la descentralización una fuente de inspiración para materializar formas de participación inéditas. Todo ello, a su vez, renovó el liderazgo político en regiones y municipios, el cual se ató a las políticas de participación y modernización de las estructuras públicas de gobiernos regionales y municipales (Campbell y Fuhr, 2004: 13-16).

Para finales del siglo XX, todos los países de la región contaban con elecciones directas para sus alcaldes, mientras que en la mitad de ellos se elegía a los gobernadores de estado o departamentos, siendo Centroamérica la zona más rezagada en este último renglón (Leyton, 2004: 19, cuadro). Efectivamente, la reforma institucional en estos países acusaba diferencias con el resto de Latinoamérica: en los Estados centroamericanos solo existen los ámbitos de gobierno nacional y municipal, carecen del nivel intermedio territorial, ya que allí funciona una desconcentración del poder central poco articulada a los cambios del Estado. Al respecto, en el estudio encargado por Confedelca⁶ para evaluar el proceso de descentralización se afirma que “A partir de las transiciones políticas iniciadas a principios de la década de los ochenta, los países centroamericanos han vivido un variado proceso de descentralización política territorial, el cual va afirmándose progresivamente en la región, aunque con muchos rezagos democráticos e institucionales, comparado con los países que

⁶ Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local.

mejor han institucionalizado estos procesos” (Saldomando y Cardona, 2005: 77). El reto en Centroamérica para aquel momento, comienzos del siglo XXI, era entonces cómo avanzar hacia una descentralización integral que se convirtiera en un proceso político de redistribución del poder.

Venezuela: de la descentralización del federalismo a la reconcentración del poder

La aprobación de las reformas de 1989 para descentralizar el poder en Venezuela introdujo la posibilidad de una nueva orientación en la interacción entre niveles de gobierno en el país. Las bases que dieron lugar al proceso de descentralización que se vivió en el período 1990-1998 permitieron un arreglo institucional particular que promovió una compleja dinámica en los ámbitos político, de las competencias y financiero de estados y municipios, acompañada de mecanismos para la coordinación entre niveles de gobierno. En ese marco, la proporción de recursos administrados por estados y municipios se incrementó desde un 17% hasta el 28,4%. Este notable aumento mejoró las capacidades de gestión de gobernaciones y alcaldías, en vinculación con las competencias que les correspondía administrar (Mascareño, 2015).

Ese panorama cambió radicalmente desde 1999. A contracorriente de los acontecimientos de Latinoamérica, el país ha vivido un largo y prolongado proceso de reconcentración del poder. En este período, 1999-2018, el país ha estado sometido a una tensión profunda entre el objetivo de concentración del poder y la existencia de gobernadores y alcaldes electos legítimamente a partir de 1989. Esta tensión no se ha resuelto. Los estados y municipios quedaron constreñidos en sus aspiraciones, minimizándose la capacidad de gestión de gobernaciones y alcaldías, aunque todavía Venezuela elige funcionarios territoriales.

Las sociedades territoriales, las que viven en estados y municipios, han quedado privadas de los recursos que antes eran transferidos desde el poder nacional, disminuyendo su participación en la torta presupuestaria desde el 28,4% de 1998 a menos del 10%. Por otro lado, la instauración del llamado “Estado Comunal” persigue desplazar los estados y municipios a favor de unidades territoriales denominadas “comunidades”, como vehículo para la instauración del proyecto socialista abiertamente consagrado en las leyes del Estado antes nombrado. Así, el federalismo descentralizado como concepto regulador de la convivencia entre niveles de gobierno pierde vigencia. En esta nueva visión se

plantea una relación directa, sin intermediación, entre el poder nacional liderado por la Presidencia de la República, y las organizaciones de base comunitarias reconocidas como tales por el mismo poder nacional (Mascareño, 2015).

Es evidente que bajo la sombra del modelo de Estado que se ha impuesto en Venezuela es ocioso esperar el surgimiento de procesos de desarrollo local que obedezcan a los criterios y definiciones esbozados anteriormente. Cualquier iniciativa empresarial, innovadora y creativa, se topará con el muro ideológico-autoritario construido por la elite gobernante desde 1999. Habrá que esperar una etapa de la historia del desarrollo venezolano en la cual la relación Estado-sociedad transcurra por caminos de democracia y autonomía para que la descentralización del poder encuentre terreno fértil.

MAS ALLÁ DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS INSTITUCIONES

Los cambios institucionales por medio de los mecanismos de descentralización tuvieron su etapa estelar en las décadas de los ochenta y noventa en todo el mundo. Esta cualidad del Estado contemporáneo no sólo se ha mantenido, sino que se ha expandido en el planeta, razón por la cual es posible hablar de la universalización del proceso de descentralización como fenómeno reciente (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2007).

Sin embargo, luego de esa primera etapa surgieron reservas respecto a su limitado impacto sobre la dinámica económica y sociocultural de las sociedades locales. Si bien era necesario un cambio político, como en efecto se logró, este no era suficiente para promover nuevas estructuras de producción alineadas con los paradigmas de globalización y procesos integrados tecnológicamente que se venían imponiendo en el planeta, así como nuevas formas de participación de los ciudadanos, que reclamaban una mayor inclusión en los asuntos públicos.

El desarrollo local: un nuevo lenguaje y otra entrada al territorio

En el marco de la II Cumbre Iberoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, Gallicchio y Camejo adelantaban que “Desde comienzos de los años noventa, la temática del desarrollo local ha venido ganando espacio en las agendas de los gobiernos nacionales y locales en América

Latina y de los organismos internacionales” (Gallicchio y Camejo, 2005: 39). Bajo esta advertencia, los autores precisaban que el desarrollo local se orientaba, más allá de las reformas institucionales, hacia la concertación entre los agentes que hacen vida en un territorio específico, con la participación activa de los ciudadanos en la creación del futuro de su localidad. El concepto trascendía las metodologías y técnicas de intervención y se asociaba con un proceso sociopolítico complejo.

Al respecto, Boisier, uno de los autores latinoamericanos con mayor producción sobre el tema, aupaba desde los noventa por la adopción de una conceptualización diferente que colocara en el centro del asunto territorial la construcción de proyectos conscientes colectivos. En tal sentido, postulaba que “Una concepción actualizada –y propia de estos tiempos– del desarrollo regional obliga a reconocer que este es un proceso que transcurre entre escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente. Hay un nuevo escenario contextual, hay un nuevo escenario estratégico, y hay un nuevo escenario político” (Boisier, 1999: 35). El escenario contextual refería a la interacción entre la globalización y la descentralización; el estratégico suponía una configuración regional basada en nuevas regiones (pivotales, asociativas y virtuales) y otra gestión regional a partir de las regiones como cuasi-Estado y como cuasiempresas. Y en tercer lugar, el escenario político requería la conducción de un nuevo tipo de gobierno del territorio. Se trataría entonces de construir y gestionar un nuevo proyecto de región, en el cual la modernización del gobierno del territorio sería una condición indispensable para acceder a nuevos tipos de recursos para el desarrollo, entre ellos los psicosociales y los de capacidad para llevar adelante la animación regional.

Por su parte, Arocena (2004), en su ponencia en la I Cumbre Iberoamericana de Desarrollo Local/Regional y Descentralización, abogaba por la tesis de que habría que redefinir el desarrollo local a la luz de las grandes crisis globales, como la valoración de nuevas diferencias e identidades locales, los cambios en las formas de trabajo y la aparición de nuevas formas de proximidad a partir de las conexiones globales. En este contexto diferente y nada conocido, se demandaba un cambio en la lógica del modelo de acumulación en el territorio, lo que exigía un nuevo actor local con capacidad estratégica para lidiar con los nuevos procesos productivos globales. En esta frontera, tanto conceptual como de época, entrando al siglo XXI surgieron las tesis que conectaron el desarrollo territorial con la dinámica planetaria.

Desarrollo endógeno y desarrollo económico local

El enfoque del desarrollo endógeno tiene en Vásquez Barquero su principal exponente. Para este autor, ya desde finales de los ochenta era perceptible en el perfil de los sistemas productivos y de los mercados, modelo en el cual el Estado venía cediendo protagonismo a las empresas innovadoras, a la vez que las nuevas tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones alteraban las formas de organización. Emergía un sistema global geográficamente diversificado, donde las ciudades y regiones mejor equipadas en conocimiento, organización y capacidad de organización pasaban a liderar los nuevos procesos de producción e intercambio. Pero, siendo este fenómeno asimétrico, era necesario indagar sobre las oportunidades de aquellos territorios que no contaban con el perfil de liderazgo, para, en consecuencia, procurar incorporarlos a las nuevas corrientes, bajo el liderazgo de la sociedad civil y las organizaciones locales en papel estratégico (Vásquez Barquero, 1999).

De esta manera, para promover un proceso de desarrollo endógeno en un determinado territorio era necesario identificar tres dimensiones: “Una económica, caracterizada por un sistema específico de producción que permite a los empresarios locales (...) ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los actores (...) se integran con las instituciones locales formando un sistema denso de relaciones (...); y otra política, que se instrumenta mediante las iniciativas locales y que permiten crear un entorno local que estimula la producción y favorece el desarrollo sostenible” (Vásquez Barquero, 1999: 32).

En la vertiente del enfoque del desarrollo económico local, Albuquerque adelantaba que este no es una carrera para alcanzar un nicho de mercado. Se trata, por el contrario, de “un proceso generalmente lento, de articulación productiva y socio-institucional interna en los territorios y países, para mejorar en eficiencia y competitividad la organización económica territorial y así lograr mejorar las condiciones de vida de la gente” (Albuquerque, 2000: 39). En este esfuerzo, una de las tareas más complejas habría de ser la introducción de innovaciones en el conjunto de las actividades productivas, a la vez que se procuraría la creación de un tejido de microempresas y pequeñas y medianas empresas en los territorios. Para que esta visión del territorio pudiera tener algún viso de éxito no bastaba con la existencia de actores interesados y diagnósticos claros acerca del sistema productivo local. El proyecto de desarrollo económico local requeriría iniciativas en distintos frentes articulados, entre los cuales destacaban: la existencia de una oferta local de servicios empresariales, la gestión de recursos exógenos y el

acceso de las pymes a recursos confiables, el fomento de la asociatividad de las empresas y de estas con el gobierno local, la presencia activa y comprometida de los productores del conocimiento académico –universidades y centros de investigación, locales y nacionales–, la adecuación del marco jurídico, la complementariedad de los fondos de inversión y la existencia de espacios eficaces para la coordinación institucional.

CIUDADES, METRÓPOLIS Y MEGALÓPOLIS TRANSFORMACIONES EN MARCHA

No había terminado el siglo XX cuando Castells proclamaba que un nuevo mundo estaba tomando forma. Se había asomado, para quedarse, la era de la sociedad red: la confluencia de la revolución de las tecnologías de la información, la alteración de los patrones de producción hacia procesos en red y el florecimiento de movimientos de organizaciones sociales en el planeta. Así, el nuevo mundo era y sería el de la economía de la información/global y la cultura de la virtualidad real. Las tecnologías de la información habían sido el motor del gran cambio, pues fueron las que permitieron “el desarrollo de redes interconectadas como una forma autoexpansiva y dinámica de organización de la actividad humana” (Castells, 1997: 370). Contra el pronóstico de quienes esperaban la desaparición del Estado, en esta nueva sociedad este se ha miniaturizado. Han proliferado

... gobiernos regionales y locales, que siembran el mundo con sus proyectos, agregan intereses diversos y negocian con los gobiernos nacionales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales. La era de la globalización de la economía es también la era de la localización de la política. Lo que a los gobiernos locales y regionales les falta en poder y recursos, lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura de las redes globales de riqueza e información. (Ibíd., 392).

La decadencia de los límites del Estado-nación

Es evidente que desde hace unas tres décadas los mapas territoriales que se habían configurado desde el siglo XVIII y consolidado en la primera mitad

del XX se están alterando. Para este momento, el debate sobre la validez de los límites de los Estados-nación no cuenta con definiciones claras. Si bien esta figura mantiene su vigencia para múltiples usos de la sociedad, entre ellos el ejercicio de la política y la democracia, no es menos cierto que se han generado dudas y críticas sobre su eficacia en la resolución de los problemas contemporáneos. Los Estados-nación y sus gobernantes, afirma el autor Kenichi Ohmae (1997), para finales del siglo XX ya no están capacitados para resolver los problemas de las sociedades que habitan dentro de esos límites territoriales. Cada vez más recurren a la economía mundial para procurar recursos. Los líderes voltean su mirada hacia las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OPEP, el Nafta, la Unión Europea o la Asean, pero allí tampoco encontrarán las respuestas que necesitan. Todas ellas son organizaciones creadas dentro del esquema de las naciones y, por lo tanto, se toparán con iguales limitaciones para enfrentar la complejidad que supone la garantía de recursos necesarios.

El problema radica –continúa diciendo Ohmae– en que la inversión ya no obedece a límites geográficos. El dinero fluye de otra manera y por otras vías e irá adonde existan las oportunidades. Adicionalmente, la industria de las grandes corporaciones ya no se guía por razones de Estado, sino por el deseo de atender el mercado, esté donde esté. Esta ubicuidad ya es posible con las nuevas tecnologías. Y esta es la tercera variable en juego que no existía a principios del siglo XX. Las tecnologías de información hacen que las empresas operen en distintas partes del mundo, sin que su personal esté junto en un único territorio, y de esa nueva manera controlan el proceso de producción. El cuarto factor es revolucionario. Los consumidores se orientan mundialmente y obtienen los insumos o productos en cualquier parte. En esta perspectiva, desconocida hace cinco décadas y profundizada en esta la segunda década del siglo XXI, “la función tradicional de ‘intermediación’ de los Estados-nación –y de sus gobiernos– [resulta] innecesaria en buena medida (...) los Estados-nación ya no tiene que desempeñar el papel de creadores de mercado. De hecho (...) lo que suelen hacer es estorbar” (Ohmae, 1997: 19).

Así, las nuevas ecuaciones de las negociaciones mundiales se han saltado las viejas fronteras nacionales y se han centrado en novedosas unidades territoriales con la capacidad de convertirse en las unidades operativas de la economía mundial. Estas son, para Ohmae, los “estados-región”, sean estos una ciudad o un territorio más extenso (Hong Kong, Osaka, Cataluña).

El mundo de las ciudades y las metrópolis

“El destino de la humanidad se juega en las áreas urbanas y, sobre todo, en las grandes metrópolis”, afirmaron Borja y Castells (2000) al final del siglo XX. Es allí donde se están desarrollando nuevos relacionamientos mundiales que respondan a las nuevas formas productivas y culturales. Se trata de un gran problema, pues las políticas urbanas están desfasadas respecto a la dinámica de la globalización y los gobiernos locales se encuentran superados por acontecimientos que escapan a su control, decían los autores.

Los tres grandes fenómenos que han confluído en la actual historia de las sociedades humanas son: la globalización de la economía y sus procesos, la informacionalización y la difusión urbana, corrientes poderosas que apuntan “hacia la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad. Tras milenios de existencia, las ciudades parecieran entrar en un inevitable declive histórico en el umbral de nuevo milenio” (Borja y Castells, 2000: 12).

En esta inédita realidad, la economía global se ha articulado en torno a redes de ciudades y metrópolis, con lo cual las nuevas formas de gestionar lo urbano obligan a asumir el objetivo de ubicar a cada ciudad en las corrientes mundiales, creando las capacidades necesarias para competir globalmente y generar bienestar a sus ciudadanos. Para ello, esa gestión deberá incorporar capacidad de conectividad, que es el vínculo de las ciudades con los circuitos de comunicación; la innovación entendida como la capacidad de generar nuevos conocimientos, y flexibilidad institucional, que exige autonomía de las organizaciones territoriales para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones supralocales (Borja y Castells, 2000: 31-32).

Se habla entonces, desde comienzos del siglo XXI, de la ciudad difusa, ciudad-región, ciudad dispersa o simplemente metrópolis. El tema central en esta nueva territorialidad es que la ciudad compacta, cercana, definida, está en transformación y tiende a ser desplazada como zona privilegiada de vida. Las metrópolis se definen por la ruptura de los límites tradicionales y conocidos y su expansión hacia la periferia, con límites imprecisos y en permanente cambio y sin posibilidades de conocer al instante su población porque ella se mueve constantemente. Sin embargo, es importante advertir que el fenómeno de metropolización no es nuevo, es decir, no se inicia a finales del siglo XX, sino, por el contrario, se visualizó a comienzos de dicho siglo. En los censos y estudios de la década del treinta y cuarenta ya se hablaba de áreas periurbanas o

fuera del radio de la ciudad de siglo XIX, pero su existencia se limitaba a pocas ciudades (Capel, 2003). El nuevo fenómeno, entonces, no es que las grandes concentraciones urbanas hayan surgido, lo que ya se conocía, sino cómo esa larga expansión urbana terminó encontrándose con las alteraciones de las economías nacionales superadas por los procesos globales, de la mano de las tecnologías de información, que trascienden los límites rígidos de naciones y se difunden por las concentraciones de la sociedad.

Nos encontramos frente a un fenómeno territorial en plena expansión y con velocidad creciente. De acuerdo con Demographia World Urban Areas (2016), para el año 2016 existían 1.022 centros urbanos con más de 500.000 habitantes, donde vivían 2,2 billones de personas. Esta cantidad representó el 53% del total de población clasificada como urbana en el mundo. Es decir, que el total urbano sería 4,15 billones. Esto arrojó una proporción del 63% de la población del planeta. De los 1.022 centros, 36 superaban los 10 millones de habitantes y 471 tenían una concentración de entre 1 millón y 10 millones. Es decir, el planeta tiene 36 áreas urbanas que ya superaron la vieja idea de metrópoli y avanzan hacia convertirse en nuevas formas de vida a las que, por comodidad, llamaremos “megalópolis”. El centro urbano con la mayor población para el 2016 era Tokio, con cerca de 38 millones de pobladores. La mayor concentración de habitantes en este tipo de ciudades se encuentra en China (429 millones), la India (225 millones), Japón (84,5 millones) y Brasil (84,1 millones).

Megalópolis: reto a lo imposible

Ya existen megalópolis. Es la integración de metrópolis que se encuentran en su indetenible proceso de dispersión urbana. No tiene comienzo ni fin. Son sedes de todas las actividades económicas conocidas y están integradas a todas las redes del planeta.

El reto para administrar conglomerados urbanos con la magnitud de Tokio, por ejemplo, es inmenso. Supone gobiernos metropolitanos con gran capacidad de autonomía y ejecución, a la vez que de coordinación con los múltiples gobiernos locales que se van adhiriendo a su área urbana.

Ya es reconocida la megalópolis china conformada por Hong Kong-Shenzhen, que ya contaba con más de 50 millones de habitantes para finales del siglo XX, ocupando más de 50.000 kilómetros cuadrados. Pero estamos cerca de

presenciar un reto a la imaginación de las sociedades humanas: Jing-Jin-Ji. Será la concentración más grande de planeta, con más de 100 millones de personas y 215.000 kilómetros cuadrados, la mitad de tamaño de España (Díez, 2015).

¿Cómo se administrará este sueño humano alrededor de Pekín? ¿Cuáles serán las identidades de sus pobladores? ¿Cuáles sus oficios? ¿Cómo se comportarán la pobreza y la exclusión? ¿Bajo cuáles modalidades se procurarán los servicios públicos para tanta gente? ¿Con cuáles recursos se financiará esta obra humana? ¿Será sostenible? ¿Serán nuevos feudos articulados por medios rápidos de transporte e internet?

Para este momento sabemos que el *sapiens* continúa su larga marcha de encuentro, de concentración, innovación y generación de riquezas y productos, transformando el planeta. En esta marcha no ha dejado de transformar los límites territoriales de sus sociedades, crear y recrear mitos y promesas dentro de esos límites y, en definitiva, imaginar límites hasta no verlos casi en las megalópolis.

COMENTARIOS FINALES: CONCEPTOS, TEORÍAS Y VISIONES SOBRE EL TERRITORIO EN EL SIGLO XXI AVANZADO

La tendencia de las sociedades humanas en el territorio, a la luz de la evolución presentada en las anteriores páginas, es hacia la máxima concentración y la total integración planetaria. Este intenso fenómeno, acelerado a velocidades desconocidas por los humanos que vivían hace apenas cincuenta años, se ha transformado en otra manera de vida como producto de la interconexión propiciada por la innovación tecnológica. El cambio de la articulación de los humanos con el territorio es, por lo tanto, nuevo y desconocido.

Las teorías sobre el desarrollo territorial que se elaboraron desde los años cuarenta y hasta los noventa versaron sobre premisas que hoy están siendo desplazadas:

- Que el desarrollo de un territorio estaba atado al crecimiento económico del mismo, en consonancia con las teorías del desarrollo imperantes.
- Que el territorio era una unidad que respondía a la dinámica del Estado-nación, cuyas determinantes establecían las reglas de juego para los actores dentro de cada recorte territorial.

- En consecuencia, que los intercambios de esos actores, dentro de cada territorio, fuera un municipio, una entidad federal o una ciudad, se daban con arreglo a las normas y procedimientos establecidos por el Estado nacional en articulación con las instituciones subnacionales.
- Que las posibilidades de crecimiento del territorio venían dadas por la incorporación de las tecnologías y la inyección de la inversión, para que las unidades de producción en un territorio subnacional dieran un salto en la generación de riquezas y, con ello, se propiciara su distribución.

Todas estas premisas han sido alteradas, cuando no desplazadas. Los amarres al territorio, y la seguridad que le conferían a la sociedad territorial, han aflojado su fuerza. Por más que los grupos humanos se esfuercen por producir más y mejor, ello no se traducirá en nuevas y mayores riquezas si no conectan con los circuitos planetarios, que son los que hoy revalorizan la actividad humana.

En esa visión, las concentraciones poblacionales en ciudades, muchas convertidas en metrópolis o en camino a ese estatus, van adquiriendo autonomía de interrelación con otras concentraciones, agentes o unidades de actividad humana, que se pueden encontrar lejos de ese límite territorial. Los humanos se encuentran en un aprendizaje de interconexión que genera resultados impredecibles, toda vez que se trata de la conformación de un sistema complejo sin límites territoriales convencionales y con nuevos límites únicos: los del planeta. A medida que el siglo XXI avanza, señala Harari (2017a), el nacionalismo va perdiendo terreno. Mayor cantidad de personas creen hoy que el origen legítimo de la autoridad política es la humanidad y no los miembros de una nacionalidad, de allí que “salvaguardar los derechos humanos y proteger los intereses de toda la especie humana debiera ser el faro que guíe la política. Si es así, tener cerca de 200 estados independientes es un estorbo en lugar de una ayuda” (ibíd., 231). Son intensas y profundas las corrientes de capital, trabajo e información que desatienden las fronteras de las naciones y van forjando un Imperio global ante nuestros ojos.

El reciente trabajo de la Cepal (2017) acerca del desarrollo territorial, advierte con claridad sobre esta nueva realidad. Al respecto indica que el planeta Tierra adquiere carácter de territorio único y que, en consecuencia, las capacidades de acción de las sociedades territoriales deberán reorientarse hacia una cabal comprensión del nuevo escenario del territorio, para lo cual conviene

que todo esfuerzo se encuentre alineado con las agendas globales: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Objetivos del Desarrollo Sustentable y las propuestas de Hábitat III. En esa perspectiva, la planificación territorial tendrá que convertirse en un proceso con múltiples escalas (desde la planetaria hasta la individual en el sitio) si en verdad se desea que un determinado grupo humano conecte con la probabilidad de producción y distribución de riquezas y, en consecuencia, de mejorar su calidad de vida.

Los nuevos escenarios donde se debatirán las posibilidades de la vida están lejos, muy lejos, de aquellas bandas móviles en el planeta y de las aldeas agrícolas dispersas sin conexión. Aun, para no exagerar en el tiempo, los escenarios son muy distantes de la organización institucional de las sociedades en la etapa de crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX. En aquel momento, los límites territoriales se estaban conformando y adquirieron solidez. Por ello, las relaciones e intercambios en el planeta transcurrían a través de las puertas que abrían los Estados nacionales y las unidades locales del territorio.

Estos escenarios son redes globales, ancladas en concentraciones poblacionales, metrópolis y megalópolis, con las cuales se conectan a su vez múltiples centros menores de vida para realizar sus necesidades humanas. Llama la atención la proliferación de documentales en los últimos años que advierten sobre un nuevo fenómeno: los pueblos se van quedando solos. Se cuentan por miles en Europa. Igual tendencia se asoma en Norteamérica.

También reclama nuestra atención cómo las formas de trabajo están cambiando aceleradamente, sin que a veces lo veamos. Ya se habla de mundo postlaboral, en el cual miles de millones de humanos entrenados para trabajos originados al comienzo del siglo XX ya no tendrán qué hacer. Y las opciones para insertarse son actividades virtuales en formas de juegos, que exigen nuevas capacidades (Harari, 2017 b).

Los procesos de descentralización del poder, plagados de normas y reglamentos intergubernamentales, tal como los conocemos, cada vez sirven menos para cumplir son el objetivo de propiciar desarrollo en un territorio. El incremento de la enrevesada burocracia, que solo ve dentro de sus límites, está impidiendo que las sociedades miren más allá y se conecten, con autonomía, con las nuevas formas de vida.

Todavía no contamos con instrumentos precisos, como los hubo en la etapa de consolidación de los Estados nacionales y sus unidades subnacionales,

para comprender y formular prescripciones sobre el desempeño de esta nueva manera de funcionamiento territorial. Pero, en todo caso, si asumimos que este escenario ya domina el planeta, estamos obligados a pensar de otra manera el desarrollo del territorio. Es una tarea obligada que ya llegó.

BIBLIOGRAFÍA

Aja, Eliseo (2001). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.

Albuquerque, Francisco (2000). "Gobiernos locales y desarrollo económico en América Latina y el Caribe". En *La dimensión local: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*, Joachim Göske (ed.), 35-50. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

____ (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la Cepal* 82: 157-171.

Arocena, José (2004). "Actor local, sistema y crisis de modelo". En *I Cumbre Latinoamericana "Desarrollo local/regional y descentralización"*, 31-49. Barcelona: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional/Diputació Barcelona.

Barbery, Roberto (1998). "Una revolución en democracia". En *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, 59-74. Caracas: Nueva Sociedad.

Bardhan, Pranah (2002). "Decentralization of governance and development", *The Journal of Economic Perspective* 16 (4): 185-205.

Becattinni, Giacomo (2004). "Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", *Investigaciones Regionales* 1: 9-32.

Bervejillo, Federico (1991). "Gobierno local en América Latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay". En *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Dieter Nohlen (ed.), 279-300. Caracas: Nueva Sociedad.

Boisier, Sergio (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal.

____ (1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago: Cepal.

____ (2006). "Globalización, geografía y regionalización en un contexto de flexibilidad". Santiago de Chile (mimeo).

Borja, Jordi y Castells, Manuel (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.

Bowman, Margaret y Hampton, William (comps.) (1989). *Democracias locales. Un estudio comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrero M., Enrique (1996). “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias”, *Nueva Sociedad* 142: 72-95.

Campbell, Tim y Fuhr, Harald (eds.) (2004). *Leadership and Innovation in Subnational Government*. Washington: The World Bank.

Capel, Horacio (2003). “Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas”. En *El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina*, 17-56. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Carmagnani, Marcelo (1993). “Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno”. En *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 397-416. México: Fondo de Cultura Económica.

Castells, Manuel (1997). *La era de la información*, vol. 3, *Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial.

Cepal-Comisión para el Desarrollo Económico de América Latina y el Caribe (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago de Chile: Cepal (Col. Documento de Proyectos).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2007). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe*. Barcelona: CGLU.

Closa, Carlos (ed.) (2001). *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo.

Cordiplan-Oficina Central de Coordinación y Planificación (1983). *La planificación en Venezuela. Compilación sistemática de legislación. 1958-1983*. Caracas: Cordiplan.

Croisat, Maurice (1994). *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans/Hacer.

Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007). “Fiscal and political decentralization reforms”. En *Decentralization and Democracy in Latin America*, Eduardo Lora (ed), 213-261. Washington: Inter-American Development Bank/Stanford University.

Demographia World Urban Areas (2016). *Built Up Urban Areas or World Agglomerations*. 12th annual edition.

Díaz de Landa, Martha (1991). “Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del estado en Argentina”. En *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Dieter Nohlen (ed.), 301-322. Caracas: Nueva Sociedad.

Díez, Pablo (2015). “Jing-Jin-Ji, la megalópolis china del futuro que tendrá más de cien millones de habitantes”, *ABC*, 24-07-2015, www.abc.es/sociedad/20150723/abci-megalopolis-china-habitantes-201507222108.html.

Falleti, Tulia (2005). “A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective”, *American Political Science Review* 99 (3): 327-346.

Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal.

Galaso, Pablo (2005). “Capital social y desarrollo económico. Los casos de Silicon Valley y Villa Salvador”, *Revista Noésis* 15 (27): 161-188. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Galicchio, Enrique y Camejo, Alejandra (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina*. Barcelona: ClaeH/Diputació Barcelona.

Gellner, Ernest (1988). *Naciones y nacionalismos*. Madrid: Alianza Editorial.

Gray, Clive (1994). *Government Beyond the Centre. Sub-national Politics in Britain*. London: MacMillan.

Guillén Romo, Henry (2007-2008). “Francois Perroux: pionero olvidado de la economía del desarrollo”, *Revista Mundo Siglo XXI* 11: 11-22. México: Instituto Politécnico Nacional.

Haldenwang, Christian von (1999). “Descentralización y democracia”. En *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold (eds.), 371-384. Caracas: Adlaf-FES / Nueva Sociedad.

Hamilton, Alexander et. ál. (2001). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Harari, Yuval (2017 a). *Sapiens. De animales a dioses*. Barcelona: Debate.

_____ (2017 b). “El sentido de la vida en un mundo sin trabajo”, *The Guardian*, 8-05-2017.

Harris, Marvin (1986). *Caníbales y reyes*. Barcelona: Salvat.

Hernández, Antonio María (2003). *Derecho municipal. Parte general*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Hirschman, Albert (1973). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hobsbawm, Eric (1998). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori.

Izaguirre, Maritza (2015). “El proyecto industrial”. En *Guayana. Instituciones y organizaciones*, Ronald Balza (coord.), 185-208. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Konrad Adenauer Stiftung.

Jaramillo, Iván (1992). “El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales”. En *Estado y nuevo régimen territorial*, 87-116. Bogotá: Fescol-FAUS.

Lauriño, Luis (2015). “Guayana, un pilar histórico de la democracia”. En *Guayana. Instituciones y organizaciones*, Ronald Balza (coord.), 131-184. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Konrad Adenauer Stiftung.

Lenski, Gerhard et ál. (1997). *Las sociedades humanas. Introducción a la macrosociología*. New York: McGraw Hill.

Lewin, Roger (1995). *Complejidad. El caos como generador del orden*. Barcelona: Tusquets Editores (Metatemas 41. Libros para pensar la ciencia).

Leyton, Carlos (2004). “Descentralización y competencias en la gestión del desarrollo en América Latina”. En *I Cumbre Latinoamericana “Desarrollo local/regional y descentralización*, 9-30. Barcelona: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional/Diputació Barcelona.

Llobera, Josep (1996). *El dios de la modernidad*. Barcelona: Anagrama.

Maranhao, Pedro (1991). “Descentralización en Brasil”. En *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional*, 281-288. Caracas: Copre.

Mascareño, Carlos (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas: PNUD/Nueva Sociedad.

____ (2015). “Desarrollo local: visiones, conceptos, realidad venezolana y prospectiva”. En *Guayana. Instituciones y organizaciones*, Ronald Balza (coord.), 93-129. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Konrad Adenauer Stiftung.

Mizrahi, Yemile (2004). “Mexico: Decentralization from above”. En *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Joseph Tulchin y Andrew Selee (eds.), 137-166. Washington: Woodrow Wilson Center.

Molina, Carlos Hugo (1997). “Participación popular y descentralización: instrumentos para el desarrollo”. En *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, 39-44. Caracas: Nueva Sociedad.

Ohmae, Kenichi (1997). *El fin del Estado-nación*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

Ots Capdequi, J.M. (1965). *El Estado español en las Indias*, México: Fondo de Cultura Económica.

Perroux, Francois (1955). "Note sur la notion de Pole de Croissance", *Economie Appliquée* 1: 307-320.

Pirenne, Henri (1972). *Las ciudades de la edad media*. Madrid: Alianza Editorial.

Posada, Luis Javier (1978). "Los fundamentos económico-espaciales de la teoría de centros de desarrollo", *Revista Agricultura y Sociedad* 6: 137-180.

Putnam, Robert (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.

Rivera, Roy (2004). "Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias al centralismo", *Quorum* 8-9: 34-45.

Saldomando, Ángel y Cardona, Rokaël (2005). *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*. San Salvador: Confedelca.

Saxenian, AnnaLee (2014). "The Silicon Valley model: Economic dynamism, social exclusion". En *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*, Manuel Castells y Pekka Himanen (eds.), 35-66. Oxford: Oxford University Press.

Smith, Adam (1979). *Riqueza de las naciones*. México: Publicaciones Cruz O.

Spink, P. et ál. (2008). "Decentralization and the subnational state". En *Governance in the Americas. Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA*, Robert Wilson, Peter Ward, Peter Spink, y Victoria Rodríguez (eds.), 1-37. Notre Dame, In: University of Notre Dame Press.

Tocqueville, Alexis de (1993). *La democracia en América* (1). Madrid: Alianza Editorial.

Vásquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Vetter, Angelika (2007). *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe?* Maryland: Lexington Books.

Winchester, Angus (1990). *Discovering Paris Boundaries*. London: Shire Publications Ltd.

La transición energética y su incidencia en Venezuela

Juan Carlos Sánchez M.*

INTRODUCCIÓN

La transición energética es la transformación radical del esquema actual de oferta y demanda de energía a escala mundial, en la cual las fuentes renovables de energía y el aumento de la eficiencia energética desplazan significativamente del mercado a los combustibles fósiles. Esta transformación pudiese parecer altamente improbable, particularmente porque los combustibles fósiles representan actualmente alrededor del 80% del consumo global de energía (EIA, 2012), y por la natural resistencia humana a los grandes cambios. Sin embargo, si examinamos la forma en que ha evolucionado históricamente el uso de la energía observaremos que la humanidad ha experimentado varios cambios de este tipo en el pasado. Por ello, el que ocurra una nueva transformación no solo es posible, sino también probable. Ahora bien, establecer predicciones acerca del lapso y la naturaleza precisa de tal transición no es fácil.

El uso de la energía ha variado ampliamente a lo largo del tiempo. En la Antigüedad, la energía se obtenía directamente de la quema de la leña, de aceites vegetales y de la grasa animal, y no fue sino miles de años después que

* Docteur-Ingénieur del Institut National des Sciences Appliquées de Toulouse, Francia. Profesor de la Facultad de Ingeniería, Universidad Central de Venezuela (UCV). Asesor ambiental de empresas. Autor líder del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático, Naciones Unidas; co-ganador del Premio Nobel de la Paz 2007. Fue consultor ambiental en PDVSA y miembro del grupo venezolano negociador de la Convención de Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto. Coordinador de la “Primera comunicación nacional en cambio climático de Venezuela”. Autor del libro *El cambio climático y su impacto en Venezuela*.

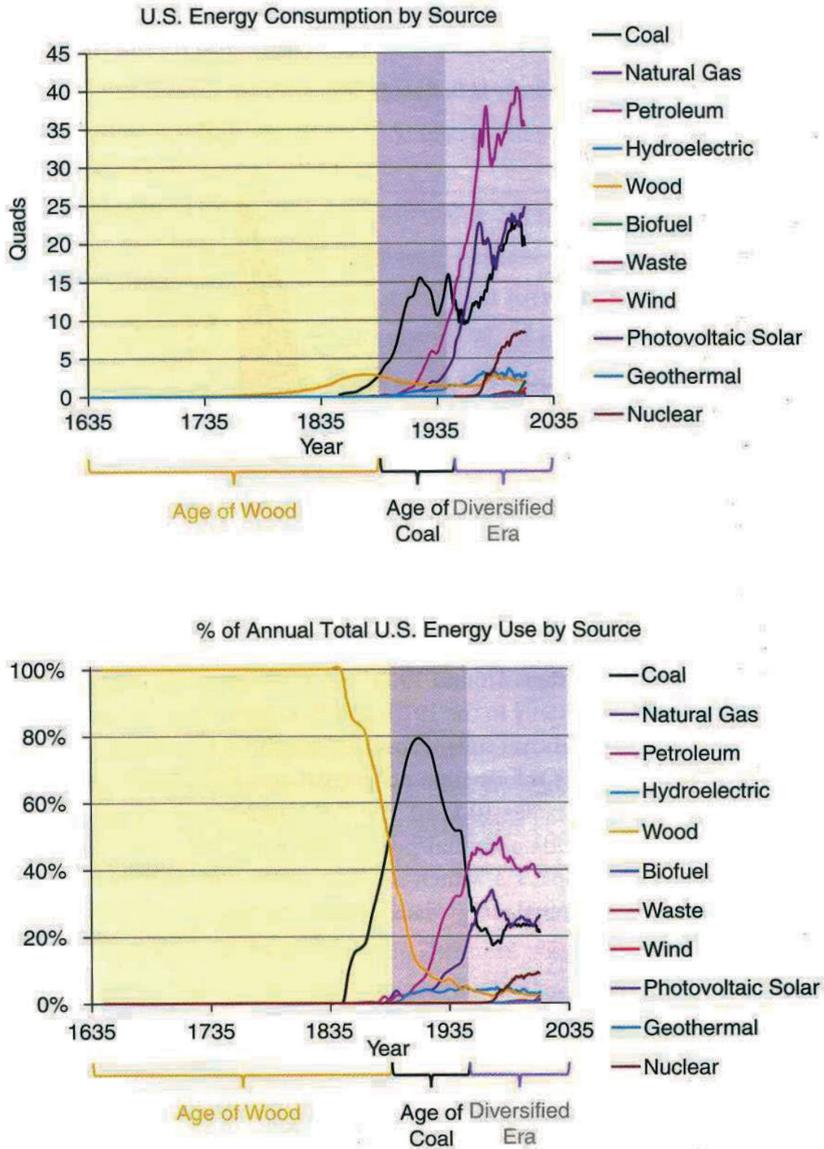
se observaron cambios importantes en el consumo energético. No obstante, en los últimos cien años los cambios se aceleraron significativamente con el rápido incremento de la demanda, impulsando el uso de una mayor diversidad de fuentes.

Un ejemplo de estos cambios es el observado en Estados Unidos, uno de los países que más consume, si no el mayor consumidor de energía del mundo. En este país, la evolución del uso de distintas fuentes de energía desde 1635 muestra la existencia de tres periodos bien diferenciados según la fuente de energía dominante: un primer periodo en el que prácticamente solo se utilizó la leña, seguido de un segundo periodo, que comenzó en 1850, caracterizado por el dominio del carbón, en el cual el 80% de la energía total consumida provino de esta fuente, y por último un periodo de consumo diversificado en el que aparecen otras fuentes de energía.

Cabe destacar que el consumo de leña se redujo considerablemente con el advenimiento del periodo del carbón, pero el carbón no dejó de consumirse al aparecer las nuevas fuentes de energía en el tercer periodo. En efecto, el final del periodo del carbón no se debió a que haya dejado de consumirse, sino fue la consecuencia del rápido e importante crecimiento del consumo de otras fuentes. El uso del petróleo comenzó a tener relevancia a partir de 1910, seguido del incremento del uso del gas natural, que comenzó en 1930. Luego, en la década de los sesenta, la energía nuclear comenzó a tener una participación significativa. El decrecimiento del uso del carbón aparece en el 2005, debido principalmente a su sustitución por gas natural en las plantas termoeléctricas. Ello se muestra en los dos gráficos de la figura 1 (Prentiss, 2015). Una evolución similar en el consumo de diversas fuentes de energía, aunque con sus particularidades, ha ocurrido también en muchos otros países que son grandes consumidores.

Si bien la participación de las fuentes renovables eólica y solar ha estado incrementándose muy rápidamente en términos absolutos y relativos en los últimos años, su contribución al consumo total sigue siendo aún pequeña, e imperceptible en la escala de la figura 1. De mantenerse la tendencia del rápido aumento de la participación de estas energías renovables, cabe esperar que en algo más de veinte años estas fuentes tengan una participación más significativa en el mercado energético en USA. Esta es una tendencia que también está surgiendo en Europa, incluso con más fuerza.

Figura 1
Consumo de energía primaria por fuente en USA (1635-2010)*



Fuente: Prentiss, 2015.

* En el gráfico superior se muestra el consumo en quads (10¹⁵ BTU) y en el gráfico inferior se muestra la distribución porcentual del consumo.

El planeta actualmente está habitado por 7.000 millones de personas, de las cuales 1.300 millones (18%) no tienen acceso a la electricidad y 2.600 millones (36%) no disponen de medios para cocinar de forma limpia los alimentos (IEA, s/f). En 2050 o antes, la población mundial aumentará a 9.000 millones, y por supuesto, todos tienen derecho al desarrollo, es decir a disponer de servicios energéticos modernos. Sin embargo, cuando observamos la disponibilidad de recursos energéticos constatamos que el petróleo comenzará a mostrar síntomas de agotamiento y encarecimiento en las próximas décadas debido a que habrá cada vez menos yacimientos fáciles de explotar a bajos costos, mientras que los yacimientos difíciles y costosos, bien sea por su localización costa afuera o por tratarse de hidrocarburos no convencionales, como las arenas bituminosas de Canadá y los crudos extrapesados de la Faja del Orinoco en Venezuela, serán cada vez menos competitivos con respecto a otras fuentes energéticas por los elevados costos que requiere su procesamiento y el control de su alto potencial contaminante local y de emisión de gases de efecto invernadero. Es lógico, por tanto, esperar que dentro de algunos años, probablemente cerca del 2030, surjan señales inequívocas de una transición energética hacia fuentes más económicas y limpias.

FACTORES QUE IMPULSAN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Si analizamos con más detalle los cambios citados, y otros factores que pueden impulsar la transición energética, se hace más evidente el advenimiento de la transición. En suma, los factores son cinco: el cambio climático, la protección de la salud de las personas, los costos ocultos, la volatilidad de los precios y factores geopolíticos.

En 2015 las actividades humanas emitieron 36.000 millones de toneladas de CO₂ a la atmósfera¹, lo cual es un récord histórico absoluto. Al mismo tiempo, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) ha informado que a escala planetaria el año 2015 ha sido el más caluroso jamás registrado, y que 15 de los 16 años más cálidos se han registrado en el presente siglo XXI (OMM, 2006). Estas dos informaciones no hacen sino confirmar lo que el Panel de Expertos en Cambio Climático de la ONU ha alertado en sus informes desde hace más

¹ CDIAC-Carbon Dioxide Information Analysis Center, <http://cdiac.ornl.gov/GCP/>.

de dos décadas: que un profundo desarreglo climático de nuestro planeta se ha desencadenado, y que ello se debe a las actividades humanas que consumen energías de origen fósil, actividades industriales y agrícolas y patrones de uso de la tierra que emiten gases de efecto invernadero. Si este problema no es enfrentado con decisión y de manera conjunta por todos los países, hacia finales del presente siglo el clima será más caluroso, habrá un aumento de la temperatura media mundial estimada en 4,8 °C, un aumento del nivel del mar entre 26 y 98 cm, menos lluvias o lluvias más intensas en algunas regiones, mientras que en otras habrá sequías severas y prolongadas, una reducción significativa de la cobertura de nieve del Polo Norte, la desaparición de varios glaciares, y se producirá una acidificación de los océanos (IPCC, 2014b).

Las consecuencias de estos impactos serán diversas y muy adversas, y prácticamente ningún país estará exento de ellas. Entre estas se encuentran: el aumento de los riesgos asociados a las inundaciones, crecidas de ríos, huracanes, sequías e incendios forestales; una reducción del rendimiento de los cultivos agrícolas del 2% por década, cuando la demanda mundial exige un aumento de la producción del 14% por década; penuria de agua y, en consecuencia, riesgos de seguridad alimenticia y salud, particularmente en África y Suramérica; aumento de la vulnerabilidad de ecosistemas naturales, construidos y de la sociedad, en particular reducción de la diversidad de especies marinas en el trópico; aumento del área de influencia de enfermedades causadas por vectores, tanto en latitud como en longitud; más pobreza: aumento global estimado en 100 millones de personas para 2030; más conflictos sociales: habrá una migración de centenares de millones de personas que aumentará el riesgo de conflictos violentos, nacionales e internacionales; y necesidad de invertir más en seguridad y menos en bienestar social.

Así, la incertidumbre que intenta aclarar la ciencia en la actualidad ya no es si la amenaza del cambio climático es real, sino determinar con una precisión cada vez mayor su magnitud y consecuencias, a objeto de que puedan establecerse las medidas y acciones más idóneas a ser adoptadas para hacerles frente.

Si bien en el corto plazo ya comienzan a observarse indicios de impactos considerables en numerosas regiones por los eventos climáticos extremos, tales como la mayor intensidad de los huracanes, la sequía en el Midwest de USA y los tifones en Asia, con pérdidas que alcanzan las decenas de miles de millones de dólares, para el mediano plazo los impactos sobre los ecosistemas y la agricultura, de carácter permanente, son aún más preocupantes, pues se

trata de impactos que golpearán con mayor fuerza a los países más pobres por ser más vulnerables.

Todo ello lleva a recurrir a opciones que permitan evitar que los países continúen arrojando a la atmósfera miles de millones de toneladas de gases de invernadero cada año. En términos cuantitativos, se requiere la reducción progresiva del consumo de combustibles fósiles, causantes de estas emisiones, hasta alcanzar un 50% a 70% de reducción con respecto a las emisiones del año 2000, para evitar que la temperatura media global ascienda 2 °C (IPCC, 2014). Se trata de una meta que solamente es posible alcanzar en el mediano plazo, por cuanto de toda la energía que hoy se consume a escala mundial el 82% proviene de combustibles fósiles, y la reducción del consumo de energía mediante un aumento de la eficiencia, junto a la sustitución de estas fuentes energéticas por fuentes renovables, tomará algunas décadas. Además, se trata de decisiones que deben ser asumidas a la brevedad, porque los gases de invernadero, una vez emitidos, poseen una permanencia en la atmósfera de centenas o miles de años, y una vez que el clima se ha alterado, ello es prácticamente irreversible.

Otro inconveniente significativo de los combustibles fósiles, que es bien conocido, es la contaminación local ocasionada por su uso. Al quemarse estos combustibles, se vierten al aire gases de combustión contaminantes tales como óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas e hidrocarburo no quemados, algunos de los cuales son muy tóxicos, por ejemplo los hidrocarburos poliaromáticos. Estos contaminantes representan un riesgo importante de salud, ya que su exposición crónica conduce a problemas de asma, enfermedades cardíacas y pulmonares. Numerosos estudios dan cuenta de ello, particularmente uno muy completo realizado en las ciudades de Sao Paulo, Ciudad de México, Santiago de Chile y New York, que vinculó la mortalidad con la contaminación del aire urbano por el uso de combustibles fósiles, concluyendo que fallecen más personas por esta causa que debido a los accidentes de tránsito (Cifuentes et ál., 2001).

Otros problemas ambientales ocasionados por los combustibles fósiles son la formación de lluvias ácidas, capaces de dañar significativamente los bosques y lagos, la formación de *smog* debido a reacciones fotoquímicas de los contaminantes, que afecta al sistema respiratorio y a los cultivos, y la emisión de vapores de metales tóxicos como el mercurio por el uso del carbón. Según la Organización Mundial de la Salud, cada año mueren 3 millones de personas a escala mundial debido a la contaminación del aire por el uso de combustibles fósiles (Fischlowitz-Roberts, 2002; WHO, 2003). El continente asiático es la

región con mayor incidencia al registrar 1,5 millones de fallecimientos al año, mientras en Europa esta misma forma de contaminación ocasiona 310.000 muertes prematuras al año (Ezzati et ál., 2004; Krzyzanowski, 2007), ocasionando un costo estimado de 80.000 millones de euros por año. La sustitución de los combustibles fósiles por fuentes energéticas más limpias disminuiría considerablemente estas consecuencias.

Los costos ocultos inherentes al uso de los combustibles fósiles es otro factor que impulsa la transición energética, particularmente en aquellos países que no poseen recursos de combustibles fósiles, debiendo importarlos. Es bien conocida la volatilidad de los precios de tales combustibles, los cuales obedecen a una diversidad tal de situaciones y decisiones políticas imponderables que en muchos casos resulta muy difícil anticipar la variación de los precios. Esto de por sí es un inconveniente considerable, pero a lo que se refiere este factor es a los costos que los consumidores de tales combustibles no perciben, asumiendo que estos son económicos, que se trata del recurso energético más económico del mercado.

La realidad es otra: los combustibles fósiles resultan mucho más costosos cuando se les adicionan los costos del daño ocasionado por la contaminación derivada de su uso sobre el ambiente y sobre la salud de las personas. El tratamiento médico de las personas afectadas con enfermedades respiratorias y cáncer tiene un costo, la restauración de bosque y lagos contaminados tiene un costo, las pérdidas de productividad agrícola, también por contaminación, tiene un costo, pero ello no se toma en cuenta. Otro costo oculto importante, en el caso particular de USA, es el de garantizarse la “seguridad de acceso” al petróleo del Medio Oriente, el cual se ha estimado en US\$ 50.000 millones por año² y que incluye el costo del despliegue de fuerzas armadas en el Golfo Pérsico, el patrullaje en sus aguas y la asistencia militar a los países suplidores de crudo de la región. Ello, aun cuando USA solo adquiere del Medio Oriente el 17% de todas sus importaciones (EIA, 2015).

Si se incluyesen estos costos, usualmente catalogados como “externalidades”, en el precio de los combustibles fósiles, estos no serían entonces tan económicos. Como quiera que sea, se trata de costos incurridos que son inevitables, y que alguien debe pagar, y ese alguien no es otro que el contribuyente. Es posible intentar reducir tales costos, por ejemplo, disminuyendo la emisión de

² IAGS-Institute for Analysis of Global Security, www.iags.org/costofoil.html .

contaminantes mediante la incorporación de sistemas avanzados de tratamiento de las emisiones, pero ello conlleva incurrir en los costos del tratamiento, y mientras menos emisiones se exijan, mayor será el costo del tratamiento. La única manera de evitar estos costos es sustituyendo los combustibles fósiles por fuentes de energía más limpias.

Un factor adicional que incide en la transición energética es también la volatilidad de los precios, específicamente los de los hidrocarburos. El precio del petróleo puede variar ampliamente en relación con la prosperidad y niveles de consumo de los países importadores (mayor demanda), la especulación, cantidad de reservas petroleras disponibles y acontecimientos sociales o conflictos importantes, sobre todo en los países productores, aunque también en los países más consumidores. Las oscilaciones del precio del barril de petróleo suelen ser bruscas; por ejemplo, si el suministro mundial de petróleo cae un 10% debido a un conflicto bélico que afecte a uno o más países productores el precio no subirá un 10%, sino muy probablemente un porcentaje mayor, según la duración del conflicto. El motivo es fácil de entender: no existe ninguna alternativa inmediata a su suministro. Según las teorías económicas clásicas, cuando un producto comienza a escasear en el mercado y sube su precio, enseguida se busca una alternativa. Pero resulta que el petróleo no tiene sustituto, salvo que otros países productores tengan la capacidad de aumentar su producción. Es por ello que se afirma que la demanda de petróleo es muy inelástica: cuando falta petróleo en el mercado el precio se dispara, pero cuando comienza a sobrar, cuando hay exceso de hidrocarburos en el mercado, su precio se hunde tan rápido como antes había subido.

El resultado es que el petróleo y el gas experimentan una enorme volatilidad en los precios según su suministro alcance el techo de producción mundial o exista una sobreoferta. En la actualidad, debido a que el costo de fabricación de la electricidad en plantas termoeléctricas es similar al de fuentes renovables, los países que están invirtiendo en generación eléctrica tienden a inclinarse por la de fuentes renovables a fin de evitar este problema de la volatilidad de los hidrocarburos. Esto es lo que ha estado sucediendo recientemente en América Latina en los países que no poseen recursos de energía fósil. Así, vemos como la totalidad de la electricidad que se genera en Costa Rica es de procedencia renovable, en Uruguay alcanza el 95% de la generación total, Ecuador tiene un objetivo de alcanzar un 90% de generación renovable en 2017 y Guatemala el 60% en 2022 (Irena, 2015). Asimismo, si observamos las inversiones en países más grandes de la región, encontramos que Brasil, México y Chile son los que

más están invirtiendo en fuentes renovables (*elEconomist*, 2015), las razones para ello son diversas, destacándose no solo el evitar el problema de la volatilidad, sino también la mayor rapidez que permiten las fuentes renovables de llevar la electricidad a quienes no disponen del servicio, el considerar que las fuentes renovables representan la mejor vía para lograr satisfacer la demanda eléctrica futura y la creación de fuentes de empleo.

Finalmente, otro factor no menos importante en el impulso de las fuentes renovables es la geopolítica de la energía. En el siglo pasado presenciamos cómo el acceso a la energía llegó a representar un factor determinante para que ocurriesen varios conflictos y enfrentamiento internacionales; asimismo, la intención de controlar los precios del petróleo y reducir el dominio de las grandes empresas petroleras transnacionales condujo a la formación de la Organización de Países Exportadores (OPEP). En lo que va del presente siglo, lo que se está observando es la ocurrencia de cambios muy significativos y rápidos en materia energética, que han aparecido nuevos factores que están afectando los intereses de ambos bandos. Así, en tan solo una década, gracias al desarrollo de nuevas tecnologías como la de fractura hidráulica de yacimientos y la perforación de pozos horizontales, Estados Unidos ha emergido como un productor y exportador de hidrocarburos de importancia mundial. Ello ha afectado el mercado petrolero de múltiples maneras: en materia de precios; en diversificación de fuentes de suministro; seguridad energética, y mayor competitividad en el mercado de gas natural, entre otros aspectos. Paralelamente, se ha hecho más evidente la amenaza del cambio climático, afectando todo ello en su conjunto los intereses de un gran número de países.

Arabia Saudita, el principal productor petrolero de la OPEP, y el único con verdadera capacidad de incidir en el precio del petróleo gracias a sus enormes reservas y sus muy bajos costos de producción, ante el surgimiento de la capacidad productora de Estados Unidos decidió incrementar su producción con el fin de bajar los precios a niveles que hacen poco rentable la explotación de muchos yacimientos mediante las nuevas tecnologías, que son más costosas. De esta forma están protegiendo sus mercados, evitando su captura por los nuevos productores. Esta decisión ha mantenido una sobreoferta de petróleo y precios bajos en el mercado durante más un año.

En el pasado, cuando se producía una sobreoferta de petróleo en el mercado, el descenso del precio contribuía a impulsar la economía de los países, y con ello progresivamente se incrementaba la demanda y subían los precios, pero en las circunstancias actuales, antes descritas, esto no se ha estado produciendo.

Las empresas petroleras parecen tener reservas acerca de que la demanda vuelva a surgir en esta ocasión; a pesar de los bajos precios pareciera haberse alcanzado un “pico de la demanda”, en contraposición a la muy debatida teoría de Hubbert (1956) que anunciaba en la década de los cincuenta que a futuro se produciría un “pico de producción” debido al agotamiento de las reservas petroleras antes de que declinara la demanda.

La realidad, hasta el presente, es que está sucediendo lo contrario: las reservas han seguido aumentando, mientras que la demanda se ha estabilizado. Ello se atribuye al lento crecimiento económico mundial experimentado después de la crisis financiera de 2008, y a la expectativa de que los países decidan inclinarse por desarrollar una economía de bajas emisiones de carbono. En efecto, el reciente acuerdo climático internacional alcanzado en diciembre 2015 en París, que se aborda en detalle más adelante, y que compromete a los países a reducir sus emisiones de gases de invernadero, ocasionará una contracción de la demanda de combustibles fósiles en los próximos años. Esto último no es una teoría, es una tendencia real: el consumo de petróleo de los países industrializados se redujo de 50 mmbd (millones de barriles diarios) en 2005 a 45 mbd (miles de barriles diarios) en 2014, y la expectativa es que el consumo continúe reduciéndose gracias a los mejores estándares de eficiencia energética de los vehículos, y a la caída continua del precio de las tecnologías de aprovechamiento de las fuentes eólica y solar. En los países en vías de desarrollo la tendencia es distinta, la demanda sigue aumentando, pero a una tasa inferior al ritmo que se esperaba. Se estima que para lograr el objetivo del Acuerdo de París de evitar que la temperatura media global del planeta ascienda 2 °C, es necesario que el pico de la demanda petrolera se alcance antes de 2025 (Van de Graaf y Verbruggen, 2015).

INDICIOS DEL INICIO DE LA TRANSICIÓN

Varias decisiones adoptadas por diversos países y grandes empresas muestran señales del inicio de la transición energética. Seguidamente se describen algunos ejemplos.

- En Australia, que es el cuarto país productor de carbón, después de China, USA e India, el valor de mercado de las empresas del carbón se desplomó en un 60% en apenas dos años, entre enero de 2012 y septiembre de 2014. La razón fue la caída de las

importaciones de China, no solo debido a la desaceleración de su economía, sino por la adopción de medidas para controlar el grave problema de contaminación urbana ocasionado por el uso masivo de este combustible fósil, mediante la adopción de regulaciones que restringen su consumo³. El cuadro 1 muestra la valoración de mercado de las empresas de carbón de Australia.

Cuadro 1

Empresa	Valor en enero 2012 (MMUS\$)	Valor en sept. 2014 (MMUS\$)	Diferencia (en %)
New Hope Corporation	4591	2219	52
Whitehaven Coal	5360	1790	67
Aquila Resources	2409	1388	42
Yancoal	1332	268	80
Cockatoo Coal	337	105	69
Bandanna	328	44	87
Crabella	136	71	48
NuCoal	208	12	94
MetroCoal	155	0	100
Stanmore	154	23	85

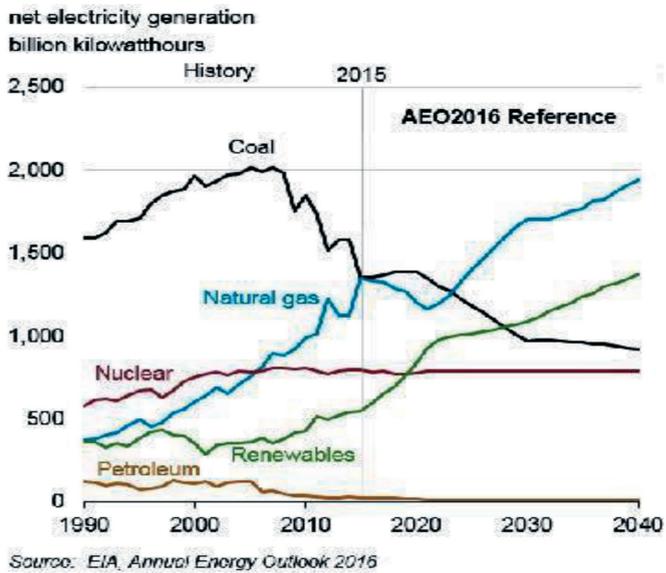
- En USA se ha observado una tendencia similar, Peabody y Arch (ACI), que son las empresas productoras de carbón más grandes, han perdido alrededor del 75% de su valor desde 2011⁴, pero la producción de carbón no ha disminuido de manera significativa. No obstante, la construcción de ciento setenta nuevas plantas termoeléctricas funcionando con carbón que estaba prevista, y que representaba una inversión de US\$ 450.000 millones, ya no se llevará a cabo debido a las nuevas regulaciones para la protección de la salud y la estabilidad del clima. En la figura 2 se muestra la generación de electricidad por tipo de combustible en USA para el periodo 1990-2015, con una proyección hasta el 2040, donde se observa cómo el carbón es desplazado por el gas, y por fuentes renovables, a partir de 2007 en

³ <http://reneweconomy.com.au/2014/the-incredible-shrinking-coal-industry-34972>.

⁴ www.greenpeace.org/usa/the-incredible-shrinking-us-coal-industry/.

las plantas termoeléctricas, incluyendo la proyección futura estimada por la US Energy Information Administration (EIA), considerando la adopción de las nuevas regulaciones para la protección de la salud y la estabilidad del clima.

Figura 2
Generación de electricidad por tipo de combustible en USA para el periodo 1990-2015, con una proyección hasta el 2040



- China, efectivamente, ha comenzado a reducir su consumo de carbón. Se trata de valores que numéricamente son modestos: 2,9% en 2014 y 3,7% en 2015⁵, pero si se toma en cuenta que el consumo de este país representa el 50% del total mundial, ello se traduce en una reducción significativa de las emisiones globales de CO₂⁶. Ello obedece al propósito de mejorar la calidad del aire en las ciudades, aunque también se debe a la disminución de la participación de la industria pesada en el crecimiento económico chino. De mantenerse

⁵ www.theguardian.com/environment/2016/feb/29/china-coal-consumption-drops-again.

⁶ Energy Transition. The Global Energiewende (Newsletter), <http://energytransition.de/>.

esta tendencia, el “pico” de consumo de carbón se estaría alcanzando antes de 2020, que es la fecha que habían programado las autoridades. China ha adoptado el objetivo de alcanzar la generación de 100 gigawatios con energía solar para 2020.

- En Alemania está en marcha desde 2011 una transición energética denominada *Energiewende*, cuyo fin último es la abolición del uso del carbón y otras fuentes no renovables, mediante el desarrollo de un portafolio que incluye las fuentes renovables, el aumento de la eficiencia energética y el desarrollo sustentable. Alemania, que es la cuarta economía mundial, se ha comprometido a reducir drásticamente sus emisiones de gases de invernadero en un 40%, con respecto a los niveles de 1990, para 2020, y en un 80% en el horizonte 2050. Ello supone una inversión considerable en fuentes renovables y eficiencia.

La estrategia para las inversiones incluye la participación de la ciudadanía: se estima que hasta el presente aproximadamente la mitad de las inversiones han sido realizadas a nivel individual y por asociaciones locales de ciudadanos, bajo un esquema en el que, en caso de producir un exceso de electricidad, los ciudadanos pueden venderla a la red (actualmente el 2% de la población vende electricidad a la red). Ante esta iniciativa, los productores de energía fósil, en particular la industria del carbón, están ejerciendo presiones sobre las autoridades para tratar de que la transición se demore. Si bien por el momento todavía se produce más electricidad a partir del carbón que de las energías renovables, la *Energiewende* continúa y, a pesar de que ha provocado un aumento en el precio de la electricidad para los consumidores, goza de la aprobación del 90% de los alemanes, que son conscientes de los múltiples beneficios que aporta la transición: no solo contribuye a frenar el cambio climático, también reduce la importación de energía, provee seguridad energética, estimula la innovación tecnológica y la economía verde, fortalece las economías locales y contribuye a la justicia social⁷.

Otra meta que ha sido establecida es la de apagar todas las centrales nucleares en 2022. Actualmente 9 de las 17 centrales nucleares

⁷ *Ibíd.*

existentes han sido cerradas, y buena parte de la energía que estas proveían ahora se produce con energías renovables. Finalmente, la cantidad de vehículos eléctricos que circulan, deberá elevarse de unos cuarenta mil en la actualidad a un millón en 2020. La apuesta de Alemania por las energías limpias es ambiciosa, tanto, que desde el exterior del país se la ha visto con cierto escepticismo, pero es innegable que está señalando un camino, y su desarrollo es seguido de cerca como un ejemplo por muchos países.

- En Francia, en agosto de 2015 se adoptó una Ley de Transición Energética para el Crecimiento Verde. La misma fue objeto de un proceso de concertación y debate nacional que se efectuó entre 2012 y 2013. Su propósito es una transformación profunda del sistema energético francés con el propósito de reducir a la cuarta parte las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050, y reducir la participación de la energía nuclear en la generación eléctrica al 50%, versus la participación actual del 75%, a partir de 2025. También establece objetivos para el horizonte 2030, estos son, del lado de la demanda de energía: reducción del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero, del 20% en el consumo sectorial de energía, y el 30% del consumo de combustibles fósiles. Del lado del consumo de energía, los objetivos para 2030 son aumentar al 32% la participación de las energías renovables, distribuyendo este aumento en 40% en el sector eléctrico y 15% en el sector transporte. Asimismo, rehabilitar medio millón de edificaciones para mejorar su eficiencia energética, e instalar siete millones de estaciones de recarga para los vehículos eléctricos (Criqui, 2014; Grandjean et ál., 2014).

Sin duda esta es una ley que plantea grandes retos. Del lado de la demanda, el objetivo de reducción del consumo requiere un despliegue de las tecnologías más eficientes en todos los sectores (construcción, transportes públicos, industria, etc.), ello conlleva una incertidumbre importante en cuanto a las inversiones requeridas: si la recuperación del capital invertido requiere de diez o más años, es poco probable que el sector privado invierta, porque en general aspira a percibir una rentabilidad de su inversión en lapsos más cortos, por ello será necesario que se establezca una política de subsidios y estímulos a la inversión. Del lado de la producción también existen incertidumbres debido a la enorme cantidad de energía renovable que deberá desarrollarse

solamente para reemplazar la energía nuclear; se estima alcanzar 100 gigawattios para el 2030. Es probable que algunos de los objetivos trazados en la ley deban revisarse oportunamente, particularmente el de reducir el consumo de energía, si los resultados obtenidos no son satisfactorios; sin embargo, Francia parece determinada a avanzar en esta transición, que fue objeto de una larga discusión pública.

- En la India, el gobierno estableció en 2014 un plan interesante para el desarrollo de la energía solar con el propósito de alcanzar 100 gigawattios en el 2022, es decir, una expansión de veinte veces la generación actual⁸, y el equivalente a la meta de China para el 2020. Lo interesante de este plan es que será financiado en parte por un aumento de los impuestos a los combustibles fósiles, por lo cual no solo se favorecen las fuentes renovables, sino que también se ve desfavorecido el consumo de combustibles fósiles.
- El Fondo Soberano de Inversiones de Noruega (GPFNG), que es el fondo institucional de inversiones más grande del mundo, con una disponibilidad de US\$ 890.000 millones en 2014 (1% del capital bursátil mundial), ha anunciado la introducción de un nuevo criterio para excluir de su portafolio de inversiones las empresas que tengan una conducta inaceptable en cuanto a sus emisiones de gases de efecto invernadero (GPFNG, 2015). Ello es considerado por el Fondo como una práctica de inversión responsable que presta la debida atención tanto a la ética como a los aspectos financieros del cambio climático. Otros fondos de inversión importantes están asumiendo también criterios similares.
- Un informe del Deutsche Bank afirma que la energía solar dominará el sector eléctrico mundial en 2030. Afirma que el mercado solar es enorme, que generará US\$ 5.000 millones de dólares en ingresos para el año 2030, desplazando el uso de grandes cantidades de combustibles fósiles. Por ejemplo, en la India, se espera que el 25% de la electricidad consumida provenga de fuente solar en 2022. El Deutsche Bank estima además que en 2030 el mercado solar se incrementará diez veces, a medida que se añaden más de cien millones de clientes usuarios de electricidad solar, aumentando la participación

⁸ <http://money.cnn.com/2016/03/07/technology/india-solar-energy-coal/>.

de esta fuente en el mercado mundial de la electricidad hasta en un 10%. Estas afirmaciones se basan en la paridad del costo actual de la energía solar con el precio de las energías fósiles utilizadas para generar electricidad en países que representan el 50% del mercado mundial, y en que este porcentaje aumentará al 80% del mercado en 2017. El costo actual de la electricidad solar, de sólo 8c/kWh a 13c/kWh, es hasta un 40% inferior al precio de venta de la electricidad en muchos mercados. En Australia, es menos de la mitad del precio de venta de la electricidad térmica (Clean Technica, 2015).

- Numerosos países, desarrollados, en transición y en desarrollo, subsidian los combustibles fósiles, bien de manera directa o mediante exención de impuestos; pero cada vez más países reducen o eliminan tales subsidios, que no solo estimulan el uso de estos combustibles y con ello aumentan las emisiones de gases de invernadero, sino que también le crea ciertas dificultades de competitividad al sector de las energías renovables. Se estima que el monto global de los subsidios en 2015 ascendió a US\$ 650.000 millones.

En general, los gobiernos utilizan los subsidios como parte de procesos más amplios de su política económica para respaldar a determinadas empresas, mercados, sectores o regiones, siendo este uno de los instrumentos más comunes de política pública en uso actual, en el cual los intereses políticos suelen determinar quién recibe subvenciones y a qué escala. En el caso específico de los subsidios a la energía, entre los que se cuentan los otorgados a los combustibles fósiles, su uso ha sido históricamente vinculado al apoyo a la seguridad energética, la producción nacional de energía y a proveer un acceso asequible a la energía, lo que se espera aporte efectos positivos en el desarrollo económico y de bienestar público tales como la salud y la educación. En los últimos años, sin embargo, el análisis de los costos y beneficios ambientales de estos subsidios ha ocasionado que se tenga cada vez más partidarios de eliminarlos o al menos reducirlos. Así, recientemente al menos veintisiete países, entre los que se encuentran México (WEF, 2015), Alemania, Canadá (Climate Progress, 2015), Marruecos (Climate House, 2015), Emiratos Árabes (ISD, 2015), Indonesia (Future Policy, 2015) y Malasia (IISD, 2014) han adoptado medidas para reducir los subsidios.

En otros países se ha adoptado un impuesto al carbono, como es el caso de Chile, que lo estableció en 2014, Japón en 2012, varios países de la Unión Europea, y Sudáfrica que lo ha previsto para 2016.

Esta tendencia de reducción de subsidios y adopción de impuestos ha avanzado con lentitud, pero es una tendencia que se ha mantenido firme y cabe esperar que se acentúe en el futuro, en la medida que los países se comprometan definitivamente con el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

- Según las estadísticas más recientes de la Agencia Internacional de Energía, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre 2013 y 2014 el consumo de combustibles fósiles para la generación de energía eléctrica se redujo en un 2,3%, mientras que el uso de fuentes renovables distintas de la hidroenergía para el mismo fin se incrementó en un 9,7%. Las emisiones de CO₂ por el uso total de combustibles fósiles se redujeron apenas en un 1,4%, pero desde el 2007 la reducción acumulada ha sido del 8% (IEA, 2016b).

POR QUÉ LA ENERGÍA NUCLEAR NO TIENE CABIDA EN LA TRANSICIÓN

La energía nuclear se genera por ruptura del núcleo atómico de sustancias como el uranio o el plutonio, mediante bombardeo con un neutrón, en una reacción que libera dos o tres neutrones libres, que a su vez inciden sobre el núcleo de otros átomos, produciéndose una reacción en cadena que genera una gran cantidad de energía en forma de radiación gamma. En el caso del uso de esta energía para generar electricidad, la reacción se controla, mientras que en su aplicación para la fabricación de una bomba atómica, como la bomba A lanzada en Hiroshima, no. Este proceso se conoce con el nombre de “fisión”. La energía liberada es absorbida en forma de calor, mediante el uso de fluidos calo-portores que circulan a través del reactor nuclear, o circuito primario, llevándolo a otro circuito externo o circuito secundario, que la transporta hasta la turbina donde se genera la electricidad. En el diseño de estos reactores se adoptan todas las medidas indispensables para evitar, utilizando diversas técnicas, que las reacciones de fisión se descontroren, y con ello se asegura que no se produzca una situación peligrosa. En términos generales, se utilizan tres

barreras de seguridad: una que controla el combustible, otra que asegura el circuito primario, y una tercera barrera que confina todo el reactor dentro de un recinto de hormigón.

A pesar de todas estas medidas de seguridad, la imagen de la energía nuclear ante la opinión pública es muy negativa, fundamentalmente por el uso inicial que se le dio en la fabricación de armas atómicas, pero también por los graves accidentes ocurridos en Three Mile Island en 1979, Chernóbil en 1986 y Fukushima en 2011. Curiosamente, el número de personas fallecidas por accidentes en reactores nucleares utilizados para fabricar electricidad es muy inferior al de los fallecidos en accidentes en minas de carbón. Pero es necesario acotar que las consecuencias de un accidente nuclear son considerables, así, por ejemplo, en Fukushima fue necesario desplazar a la población localizada en decenas de kilómetros en torno al lugar del accidente, debido a niveles de radiación excesivos que perdurarán por mucho tiempo; asimismo cuentan el temor de la población cercana de estar consumiendo alimentos y agua que pudiesen contener radiación, y el malestar de centenares de miles de personas que deben hacerse controles médicos periódicos específicos para descartar su exposición a la radioactividad. A ello se suma el riesgo no resuelto de la piscina de agua de enfriamiento del reactor número 4 de la central, que contiene sustancias radioactivas, y que debe ser enfriada permanentemente para evitar que se libere una cantidad enorme de radiación, con el agravante de que esta piscina se encuentra en uno de los edificios afectados por el accidente, que pudiera desplomarse en caso que ocurriese un sismo importante (Baupin, 2013).

La revisión de la seguridad de los reactores en las centrales nucleares en operación en varios países, después del accidente de Fukushima, puso en evidencia la existencia de muchas fallas. Corea del Sur reconoció en septiembre 2012 que numerosos equipos de sus reactores no cumplen las normas de seguridad y requieren reemplazo; China, en octubre de 2012, reconoció también fallas en su seguridad nuclear y decidió reducir su programa nuclear. Varios países de la Unión Europea decidieron abandonar progresivamente el uso de la energía nuclear (Alemania, Bélgica, Italia, Suiza y España), mientras que Francia decidió no construir un nuevo reactor en Penly, en la Alta Normandía, y anunció que reducirá el uso de la energía nuclear para generar electricidad del 75% del total del consumo eléctrico al 50% en 2025. En términos generales, de un total de 62 reactores nucleares en construcción a escala mundial, 47 de ellos han

sido desfasados (de 15 plantas solo se continúan construyendo 3) (Schneider y Froggatt, 2015).

A estas dificultades de rechazo público y de seguridad se añaden los problemas del costo elevado y la complejidad técnica del desmantelamiento de las centrales que han cumplido su vida útil, y del tratamiento y la disposición final de los desechos radioactivos en capas geológicas profundas, lo que también suscita temor en las comunidades vecinas. Por estas razones, la energía nuclear no tiene cabida en el proceso de la transición energética.

EL ACUERDO CLIMÁTICO DE PARÍS (COP21)

El 12 de diciembre de 2015 la Conferencia de las Partes N° 21 (COP21), conformada por los 196 países signatarios de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tuvo lugar en París, logrando un importante acuerdo para coordinar los esfuerzos mundiales a fin de controlar los desarreglos climáticos causados por las emisiones de gases de efecto invernadero y sus consecuencias económicas, sociales y ambientales.

El cambio climático, conforme a la CMNUCC de 1992, es “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

La alteración del clima planetario es causada por las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producidas por varias actividades humanas, principalmente las que requieren del consumo de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural), pero también por actividades industriales agrícolas, la deforestación y la inadecuada disposición de desechos de naturaleza orgánica.

Si el problema del cambio climático no es enfrentado con decisión y de manera conjunta por todos los países, considerando que quienes más emiten tienen una responsabilidad mayor, tendremos hacia finales del presente siglo un clima más caluroso y seco, cuyas consecuencias a escala global, antes expuestas, serían graves. La reducción de tal riesgo hace necesaria la disminución del consumo de combustibles fósiles, y representa uno de los factores más determinantes del impulso de la transición energética.

El Acuerdo de París alcanzado en diciembre de 2015 durante la COP21 traduce la mayor consciencia y preocupación de los países partes

de la Convención Marco de Cambio Climático por llevar a cabo acciones conjuntas e individuales para enfrentar de manera exitosa la amenaza creciente del cambio climático. El Acuerdo de París es un tratado vinculante y universal, que reemplazará al Protocolo de Kioto en 2020, y que reafirma el objetivo de mantener el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para intentar limitar ese aumento a 1,5 °C a lo largo de lo que resta de siglo, reconociendo que ello reducirá considerablemente los riesgos y consecuencias asociados a mayores aumentos de temperatura.

Previo a la reunión de negociación COP21, los países habían acordado presentar ante la Secretaría de la Convención de Cambio Climático sus respectivas contribuciones al logro del objetivo previsto, en un documento denominado “Intended Nationally Determined Contributions (INDC)” o Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional. En total, ciento ochenta países cumplieron con esta entrega. Un análisis del esfuerzo agregado de todas las contribuciones INDC muestra que este aún es insuficiente y conduciría a un incremento de la temperatura media global en algo más de 3,5 °C.

El Acuerdo de París estableció como compromiso vinculante que todos los países deben:

- Elaborar y comunicar un nuevo plan INDC cada cinco (5) años.
- Cada nuevo plan INDC debe representar un compromiso mayor (un porcentaje mayor de reducción de emisiones) con respecto a la precedente.
- Proveer esta información de forma clara y transparente, nacional e internacionalmente.
- Adicionalmente, deben presentar cada dos (2) años su inventario nacional de emisiones, e información que permita hacer seguimiento al progreso y logro de sus INDC (políticas y medidas adoptadas, en cuáles sectores, así como el avance de su cumplimiento).

La información suministrada por los países partes será objeto de revisión por técnicos expertos de Naciones Unidas y será sometida a escrutinio público internacional y nacional. Otros aspectos importantes del acuerdo se refieren a la ayuda que será suministrada a los países en desarrollo tanto para la mitigación como para la adaptación mediante un Fondo Verde, y la continuidad de

los mecanismos de mercado de carbono, para facilitar el cumplimiento de las contribuciones.

El tratado establece, de manera concreta en su artículo 4°, que:

Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo.

Durante la negociación, numerosas delegaciones de diversos países se refirieron a este equilibrio como el logro de una economía neutra en carbono. En la práctica, a lo que se refiere este término, y también el artículo 4°, es al anuncio del fin del uso masivo de los combustibles fósiles para la segunda mitad del presente siglo. En consulta personal realizada por el autor a funcionarios de Naciones Unidas en París, estos expresaron que la intención del acuerdo es lograr que los países desarrollados sustituyan los combustibles fósiles –tal como lo establece el artículo 4°– entre 2050 y 2070, y que los países en desarrollo lo logren entre 2070 y el final del siglo.

El tratado entrará en vigencia cuando sea aceptado por cincuenta y cinco países que representen al menos el 55% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (ONU, 2015).

En el cumplimiento de este acuerdo, las grandes empresas tienen un rol determinante, porque sus decisiones y capacidad de influencia en los gobiernos pueden incidir de manera positiva o negativa en las políticas que estos adopten para impulsar o frenar sus compromisos. Las empresas del sector de las energías renovables, de la eficiencia energética y las nuevas tecnologías tienen mucho que ganar con la reducción de las emisiones de gases de invernadero, mientras que lo contrario operaría para las del sector de los combustibles fósiles. Habría que recordar que algunas de estas empresas han sido vinculadas a una vasta campaña comunicacional con la intención de negar las evidencias científicas del cambio climático. Si bien esta actitud de negación aún se mantiene, es más bien discreta, mientras que se han multiplicado los foros en los que las empresas expresan su voluntad de controlar sus emisiones. En redes y asociaciones tales

como U.N. Global Compact⁹ y el World Business Council for Sustainable Development¹⁰ se intercambian buenas prácticas para tal fin.

Asimismo, algunas empresas se han mostrado activas a través de diversas coaliciones, para el logro de objetivos climáticos específicos. Así, durante la cumbre del clima en New York, en septiembre de 2014, quince grandes empresas, incluyendo a Adobe, Coca Cola, Ikea, Nestlé, Nike, Procter & Gamble, Tetra Pak y Mars, se comprometieron a abastecerse en un 100% con energías renovables a partir de 2020 (The Climate Group, s/f), mientras que veinticinco otras empresas, incluyendo las petroleras Total y Statoil, Cemex, Microsoft anunciaron que adoptarían un precio interno del carbono “suficientemente elevado para hacerlo incidir en sus decisiones de inversión”¹¹. Otras empresas, como Unilever, Adams, se comprometieron a título individual a lograr en el 2020 que sus compras de aceite de palma o de soya se realicen con “cero deforestación neta”, es decir, con una prohibición de la deforestación en su cadena de producción¹². Estos anuncios merecen reconocimiento porque establecen una pauta, representan un ejemplo a seguir, pero también deben ser objeto de seguimiento para que las palabras no se estanquen en simples promesas.

No es un secreto que en algunos casos el trasfondo de estos compromisos voluntarios empresariales es evitar la adopción de reglamentaciones por parte de los gobiernos. La influencia de las grandes empresas puede llegar a ser determinante; por ejemplo, fue en parte gracias a la influencia de varias empresas que se hundió el precio del carbono en el mercado europeo de bonos del carbono. De allí que la transparencia y la coherencia de los anuncios empresariales acerca del cambio climático requieran ser evaluados, lo cual puede realizarse haciendo un seguimiento a los datos de emisiones que las empresas aceptan o evitan hacer del dominio público. Iniciativas como la del Carbon Disclosure Project¹³ permiten analizar las emisiones de gases de invernadero de unas dos mil empresas, convirtiéndose así en un sistema de información útil para el establecimiento de regulaciones y también para la adopción de decisiones de inversión.

Puede decirse que, ante el tema del cambio climático, la actitud de las grandes empresas es tan diversa como la actitud de los países, y que estas

⁹ UN Global Compact, www.unglobalcompact.org/.

¹⁰ World Business Council for Sustainable Development, www.wbcsd.org/home.aspx.

¹¹ <http://caringforclimate.org/workstreams/carbon-pricing/>.

¹² Roundtable on Sustainable Palm Oil, <http://www.rspo.org/>.

¹³ CDP, www.cdp.net/en-US/Pages/HomePage.aspx.

también se ven sometidas a la presión que representa el advertir el problema del cambio climático y las dificultades para la adopción de decisiones al respecto. Una vía para la superación de esta situación sería precisamente el establecimiento de reglamentaciones que incentiven y recompensen en el plano económico a las empresas que eficazmente reduzcan sus emisiones. En otras palabras, sería mediante una alianza entre los responsables de las políticas climáticas y los empresarios, lo que permitiría superar las actitudes que frenan los compromisos.

EL COSTO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Siendo el cambio climático la razón de mayor peso que justifica la transición energética –y que establece incluso hasta dónde debería llegar esta (hasta lograr que la temperatura media global no sobrepase 2 °C)–, puede afirmarse que el costo de la reducción de emisiones de gases de invernadero equivale en buena medida al costo de la transición.

El primer esfuerzo por estimar este costo fue realizado en 2006 por el economista inglés Nicholas Stern, quien fue economista en jefe del Banco Mundial y presentó un informe en el cual demuestra que, si no se toma decisión alguna con respecto a las emisiones, sería mucho mayor el costo de las consecuencias de los impactos que se producirían debido al cambio climático, que el costo de realizar las inversiones para reducir las emisiones en proyectos tales como los de sustitución de combustibles fósiles por energías renovables, vehículos eléctricos, transportes públicos más eficientes, redes eléctricas inteligentes, etc.

La conclusión principal del informe es que se necesita una inversión equivalente al 1% del PIB mundial para mitigar los efectos del cambio climático, y que, de no hacerse dicha inversión, el mundo se expondría a una recesión, debido a los impactos climáticos, que podría alcanzar el 20% del PIB global (Stern, 2007). Este informe recibió la aprobación de varios Premio Nobel de Economía: Stiglitz, Solow, Sen, Mirrlees, pero también vivas críticas por parte de economistas estadounidenses como Nordhaus, Varian y Weitzman, principalmente cuestionando la tasa de descuento utilizada por Stern en sus estimaciones por el enfoque pesimista de las incertidumbres, particularmente por subestimar la capacidad de adaptación de las generaciones futuras a las distorsiones del clima. A pesar de estas críticas, casi todos estos economistas concuerdan en considerar que una política eficaz para enfrentar el cambio climático sería el apoyarse en instrumentos económicos tales como el impuesto a

las emisiones de CO₂ para estimular las inversiones en tecnologías que reducen tales emisiones. En la práctica, las críticas formuladas se limitarían, por tanto, al ritmo que deberían tener las inversiones para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero. Posteriormente, en 2013, en ocasión del Foro Económico Mundial de Davos, Stern expresó en una entrevista que, mirando su informe en retrospectiva, considera que “subestimó los riesgos, y que debió haber sido más contundente sobre la amenaza que supone para la economía el aumento de las temperaturas”.

La agencia Internacional de Energía expresó su punto de vista poco antes de la reunión de negociación del Acuerdo de París, en declaraciones de su directora ejecutiva, María van der Hoeven, quien afirmó que:

Con las políticas actuales, las emisiones de carbono provenientes de la energía superarán 50 giga-toneladas de CO₂ en 2050, esto es aproximadamente tres veces más de lo permitido para satisfacer el escenario de aumento de la temperatura de no más de 2°. Una transformación es necesaria, y es posible, pero se requiere una estrategia a largo plazo basada en un enfoque de portafolio de proyectos para lograr un cambio a una combinación de fuentes de energía de baja emisión de carbono.

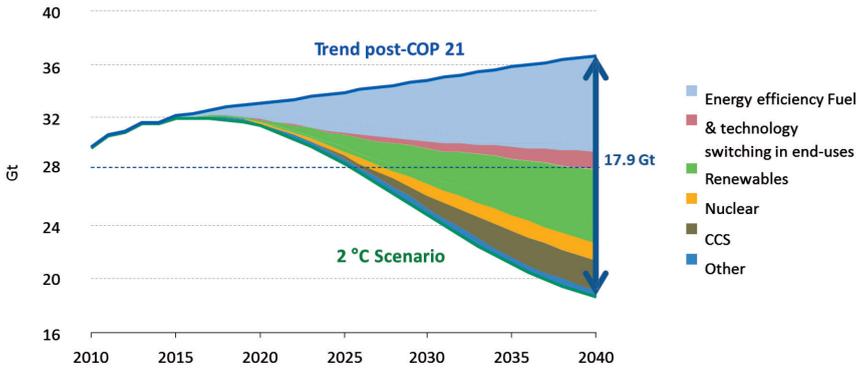
El despliegue de tecnologías innovadoras es crucial para que este escenario de 2 °C sea posible. La buena noticia es que la innovación energética ya ha demostrado que esto es posible. De hecho, la energía eólica y la energía solar fotovoltaica son ahora la fuente de electricidad de más bajo costo en varias regiones.

Hoy el gasto anual mundial en investigación y desarrollo en energía se estima en USD 17 millones. Triplicar esta suma, como recomendamos, requiere que los gobiernos y el sector privado colaboren estrechamente y centren su atención en las tecnologías de baja emisión de carbono. El reto es enorme, pero es posible cerrar la brecha. (Hoeven, 1015).

Los sectores correspondientes al portafolio de proyectos referido por la Agencia Internacional de Energía (Biol, 2016) se muestran en la figura 3.

Como se observa en la figura 3, los esfuerzos en eficiencia energética y en energías renovables representan la mayor proporción de la reducción de emisiones requerida para no superar un aumento de temperatura media global de 2 °C, que, como se mencionó, es la meta trazada por el Acuerdo de París.

Figura 3
Esfuerzos de reducción de emisiones de CO₂ mediante el uso de energías limpias para lograr la meta de no superar un aumento de temperatura de 2 °C



IMPLICACIONES PARA VENEZUELA

Con respecto a Venezuela, el Acuerdo de París es sin duda de suma importancia por dos razones principales: por una parte, Venezuela es un país altamente vulnerable al cambio climático, por lo cual el Acuerdo, siendo la única posibilidad de reducción eficaz de la amenaza del cambio climático global, le conviene. Sin embargo, el Acuerdo tendrá un efecto directo sobre el negocio de las exportaciones petroleras, debido a que la reducción global de emisiones significa, en el mediano plazo, una contracción mundial de la demanda petrolera. Ello necesariamente obligará al país a esforzarse en el desarrollo de una economía distinta, diversificada, y menos dependiente del petróleo para evitar hundirse en la pobreza. En otras palabras, el Acuerdo puede contribuir con el fin gradual del llamado “rentismo” petrolero venezolano, pero, paradójicamente, esto quizás no ocurra debido a un convencimiento generalizado de la dirigencia nacional de lo inconveniente del rentismo, que sería lo más positivo, sino de una manera forzada debido a que los esfuerzos mundiales para cumplir los compromisos del Acuerdo de París conducirán progresivamente al abandono del uso de las fuentes fósiles, lo cual equivale en Venezuela al fin del rentismo petrolero. Seguidamente examinaremos más de cerca este asunto.

LA ACTIVIDAD PETROLERA EN VENEZUELA

La dirigencia política en Venezuela aún no ha internalizado el escenario probable de una transición energética que iría reduciendo gradualmente la demanda petrolera; se sigue dando por sentado la disponibilidad de una demanda futura y, en consecuencia, la obtención de una renta, e incluso se hacen declaraciones en las que se formulan incrementos de la actividad petrolera, precisamente para aumentar la renta. Un análisis detallado de esta situación obliga a tener otra perspectiva.

Antes de realizar un análisis del estado actual de la actividad petrolera en Venezuela, resulta de interés tener una visión acerca de lo que pudiese estar ocurriendo en las próximas décadas en el entorno petrolero internacional. Actualmente existe una sobreoferta de petróleo que ha provocado un descenso del precio del barril que comenzó a mediados de 2014 y que se detuvo al comienzo del presente año 2016. Ello ocurrió, inicialmente, debido al desarrollo en Estados Unidos de las tecnologías de fractura de yacimientos o *fracking* y de perforación horizontal, que le permitieron a ese país incrementar considerablemente su producción de petróleo y gas de lutitas (*shale oil*), llegando incluso a reducir sus importaciones. Luego se produjo el aumento de producción de Arabia Saudita, y en menor medida de Irán; estos incrementos han afectado parciamente la rentabilidad de la producción de *shale oil*, pero el impacto global ha sido de mantener el precio del barril a un nivel bajo de alrededor de 45 US\$. Por otro lado, las dificultades económicas de China y de los demás países con economías en transición, al igual que en Europa, han mantenido baja la demanda. La sobreoferta mundial actual se estima en 0,9 millones de barriles diarios (EIA, 2016). Los precios bajos también han incidido en la disminución de las inversiones en el sector de la exploración y producción de petróleo, una inversión que es necesaria no solo para mantener los niveles actuales de producción, sino también para compensar la tasa de declinación de los yacimientos en explotación. Todo ello hace pensar que no es previsible un aumento significativo del precio del petróleo en el futuro inmediato, al menos hasta la segunda mitad de 2017. Estos precios afectan la rentabilidad de los yacimientos donde la extracción es costosa, tales como las arenas bituminosas de Canadá y el petróleo extrapesado mejorado de la Faja Petrolífera del Orinoco.

La pregunta es qué podría pasar en el mediano plazo. No resulta fácil adelantar una respuesta. Asumiendo que mejore la economía de los países, un escenario sería que aumente la demanda en forma tal que reduzca la sobreoferta

actual y se invierta la tendencia, es decir, que la demanda supere a la oferta, primero moderadamente, en 2018, y luego en mayor medida en 2019-2020 (IEA, 2016a), con lo cual los precios se incrementarían. Esto es algo que ha sucedido en el pasado muchas veces y es lo que cabría esperar en el mercado petrolero.

Sin embargo, en la actualidad otros factores hacen pensar en un escenario diferente: por una parte, el costo de los subsidios a los combustibles fósiles se está convirtiendo en una carga muy pesada en numerosos países, que han anunciado su eliminación progresiva parcial o total, incluso entre los países productores de petróleo del Medio Oriente. Ello quizás no incida en la demanda de inmediato, pero sí al cabo de un cierto tiempo. Por otra parte, no existen garantías de que las economías de muchos países vayan a mejorar en los próximos tres o cuatro años. Si a ello añadimos que las energías renovables siguen bajando de precio y continuarán aumentando su participación en la oferta mundial de energía, que seguirá aumentando la eficiencia de los vehículos, y en varios mercados seguirá produciéndose la sustitución de los hidrocarburos líquidos por el gas natural, que es más limpio y emite menos gases de efecto invernadero, entonces se frenará el aumento interanual esperado de la demanda petrolera.

A más largo plazo, si la mayoría de los países cumplen sus respectivas contribuciones a la reducción de emisiones de gases de invernadero expresadas en la COP21 de París, estaremos observando un escenario en el que se alcance un “pico” de demanda de hidrocarburos a partir de 2035 y luego un retroceso sostenido. Esto último es una opinión en la que coinciden algunos analistas del sector energético, directivos de empresas transnacionales y académicos que fueron consultados por el autor de este trabajo durante la COP21.

En síntesis, el panorama del entorno petrolero internacional de corto y mediano plazo parece ser de bajos precios y de incertidumbre en términos de demanda. Es ante este escenario que Venezuela debe plantearse su desarrollo petrolero futuro.

Este desarrollo debe partir también de un análisis de la situación actual de la industria petrolera nacional. Es cierto que el país cuenta con una enorme cantidad de reservas, estimadas oficialmente en un total de 296.500 millones de barriles, pero principalmente de petróleo extrapesado, que es de mala calidad por baja gravedad API y por su contenido excesivo de azufre y metales pesados. En efecto, de las reservas totales, en la Faja Petrolífera del Orinoco se estiman existen 235.000 millones de barriles de crudo mayoritariamente extrapesado (aunque expertos petroleros nacionales señalan que esta cifra es exagerada por cuanto, por razones políticas, se calculó utilizando un factor de recobro del

petróleo de los yacimientos del 19%, cuando tecnológicamente solo sería posible recobrar hasta 9% a 10%), mientras que en los campos tradicionales se estima que las reservas de crudos convencionales (condensados, livianos, medianos y pesados) totalizan 61.500 millones de barriles. Esta última cifra es significativa, comparativamente es superior a todas las reservas del resto de América Latina, y similar a las de los EE.UU., el país con mayor producción petrolera en el mundo actualmente, pero los yacimientos de estos crudos convencionales están en declive, pues se han estado explotando por casi un siglo.

Si se tiene en cuenta el entorno internacional descrito, podemos decir que Venezuela cuenta con poco tiempo si aspira a explotar buena parte de sus reservas antes que se materialice el final de la era petrolera. Sin embargo, el sector petrolero venezolano confronta actualmente una situación bastante difícil.

En efecto, la empresa petrolera estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) menciona en su informe de estados financieros consolidados y resultados operacionales de 2015 que su deuda financiera se eleva a 36.916 millones de US\$, a ser pagada por tramos hasta 2021, y su deuda por acumulaciones y otros pasivos totaliza 33.545 millones de US\$ a ser pagados entre 2016 y 2017. Se trata de una deuda enorme a la cual la empresa no puede hacer frente, y por tanto se ve obligada a recurrir a refinanciamientos (*Sumarium*, 2016; Reuters América Latina, 2016). Estos refinanciamientos inducen a pensar, especulativamente, en la existencia de un estado de descapitalización de la empresa. Por esta misma razón, y dentro de los escenarios del precio del petróleo expuestos, la empresa tampoco posee los recursos para generar una recuperación progresiva de su producción petrolera, que ha descendido, de acuerdo con los datos reportados en las Memoria y Cuenta de PDVSA, de 3,27 millones de barriles por día en 2005 a 2,77 millones de barriles por día en 2015, una caída de 500.000 barriles, que no parece detenerse.

Este es el resultado de la desmesurada carga que, por razones políticas, progresivamente le impuso el Estado a la empresa: no sólo la obligó a realizar transferencias cada vez más cuantiosas de recursos a fondos destinados a financiar el gasto público, como el Fonden, Fondespa y el Fondo Miranda, sino también a financiar directamente otros distintos programas sociales del gobierno, conocidos como “misiones”, dieciséis en total, que en 2015 representaron un desembolso de más de 19.000 millones de US\$.

Asimismo, PDVSA está obligada a pagar con cargamentos de petróleo una deuda contraída por el Estado con el gobierno de China. Es decir, que PDVSA

debe pagar por esa deuda a pesar de que los fondos obtenidos mediante esos préstamos no fueron recibidos ni han sido utilizados por la empresa. Conforme a su informe de estados financieros consolidados y resultados operacionales de 2015, en ese año PDVSA despachó a China 579.000 barriles diarios de petróleo y productos, de los cuales un 65% correspondieron al pago de parte de la deuda contraída, y solamente el 35% de los hidrocarburos entregados representó un ingreso para la empresa.

Adicionalmente el Estado le ordenó a PDVSA ocuparse de actividades que no se corresponden con su función medular, creándose por tal motivo nuevas empresas filiales dedicadas a la agricultura, la construcción de viviendas y obras civiles, navales y otras. Todas estas actividades, que competen más bien a otras organizaciones de la administración pública, distraen a la empresa de la dedicación exclusiva a su actividad medular, que es la producción y venta de hidrocarburos. Ello además ha significado un incremento de la nómina de empleados de la empresa, que pasó de tener 50.000 trabajadores en 2005 a más de 140.000 en 2014; asimismo, los costos operativos de PDVSA se duplicaron, pasando de 12.300 millones de US\$ reportados en 2005 a 24.500 millones al cierre del 2014 (Santos et ál., 2016).

Operacionalmente, la empresa descuidó su capacidad productora, y minimizó sus inversiones para el incremento de su potencial de producción, de ampliación y mejoramiento y mantenimiento de sus instalaciones, y ello se ha traducido en paradas intempestivas de instalaciones industriales, el incremento de la frecuencia de accidentes industriales costosos, incluso con pérdidas de vidas humanas y mermas de producción, y mayor incidencia de descargas contaminantes a los medios naturales.

Más recientemente, en los últimos tres años la empresa se ha visto en la necesidad de importar volúmenes crecientes de componentes, insumos y combustibles para sus operaciones, tanto fuera del país como internas, y para el abastecimiento de combustibles al mercado doméstico.

Todo este deterioro operacional e ineficiencia de una empresa que en el pasado fue eficiente y muy competitiva internacionalmente ocurrió debido a la expulsión de cerca del 75% de su personal experimentado en 2003, a raíz del paro cívico al cual se sumó buena parte del personal de Petróleos de Venezuela en esa fecha, y a la politización posterior de su personal, a la prioridad que se le otorgó al manejo de la empresa como un instrumento político, por encima de su función de ser una empresa productora eficiente.

En síntesis, la industria petrolera venezolana, a pesar de tener a su disposición cuantiosas reservas de hidrocarburos, en lo inmediato no está en condiciones financieras ni operacionales para incrementar su producción.

Ese aumento de la producción podría representar un alivio ante la difícil situación económica por la que atraviesa el país, pero requiere, como condición externa, que se materialice lo antes posible el escenario internacional de incremento de la demanda, y como condición interna que el Estado decida liberar a PDVSA de todas las cargas que le ha impuesto y despolitizarla, permitiendo que la empresa pueda fortalecer su capital humano, sus cuadros gerenciales y técnicos, a fin de recuperar su eficiencia y competitividad, e igualmente permitirle desarrollar modelos de negocio que resulten suficientemente atractivos para atraer las inversiones de capital y las tecnologías requeridas para impulsar sus proyectos.

Seguidamente se analizan las posibilidades que tendría la empresa de desarrollar las reservas de crudos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco y las reservas de gas natural, si llegase a cambiar la política petrolera del Estado.

La explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco

La Faja Petrolífera del Orinoco se extiende por el borde meridional de la cuenca oriental, al sur de los estados Guárico, Anzoátegui y Monagas. Tiene una extensión de 700 km de este a oeste y un promedio de 70 km de norte a sur. Los hidrocarburos presentes son fundamentalmente petróleo crudo extrapesado, es decir, con una densidad inferior a 8° API, y bitumen natural. El bitumen natural es un hidrocarburo con una viscosidad dinámica igual o mayor a 10.000 miliPascales.segundo a la temperatura del yacimiento y presión atmosférica, libre de gas, y se utilizó en el pasado para la manufactura de orimulsión, una emulsión estable de bitumen en agua, exportada para ser utilizada en plantas termoeléctricas como combustible. Se diferencia del petróleo crudo en que la viscosidad dinámica de este es igual o menor a 10.000 miliPascales.segundo a la temperatura del yacimiento y presión atmosférica, libre de gas. El crudo extrapesado, debido a sus características, no puede ser refinado en una refinería convencional, requiere de un tratamiento que mejore su densidad API (a mayor densidad API en petróleo es más liviano y más apetecido en los mercados) y reduzca su contenido de azufre y metales pesados para poder ser exportado. Este tratamiento se denomina “mejoramiento de crudos”, la instalación en

que se realiza este proceso se denomina “mejorador” o planta mejoradora, y el producto obtenido es un crudo mejorado o sintético.

Las reservas de petróleo crudo en la Faja, al 31 de diciembre de 1999, se estimaron en 135.000 millones de barriles, y las de bitumen en 5.600 millones de barriles, en razón de la estricta aplicación de los criterios definitorios de las reservas establecidas por el Ministerio de Energía y Minas (Sánchez y Gómez, 2008). En la actualidad, en Ministerio del Poder Popular para el Petróleo estima que las reservas de petróleo de la Faja ascienden a 235.000 millones de barriles, al asumir que es posible lograr un recobro del petróleo en sitio del 19%, es decir, alrededor del doble del estimado en 1999. Esta estimación, técnicamente muy discutible, se asumió con la intención de posicionar geopolíticamente al país, de manera forzada, como el de mayor cantidad de reservas de crudo a nivel mundial.

En efecto, el factor de recuperación es un valor que evoluciona con la innovación tecnológica: en la década de los ochenta el factor de recuperación utilizado para la Faja fue del 4,3%, luego subió al 8,5% con la experiencia adquirida y los avances tecnológicos que acompañaron al esquema de la apertura petrolera. El uso hoy de un factor de recobro del 19% es lo que permite al gobierno venezolano “certificar” 235.000 millones de barriles de reservas probadas. Sin embargo, la búsqueda de información acerca de la justificación de este elevado factor de recobro solo arroja una nota en la página *web* de Intevep que indica que para este centro de investigación y desarrollo de PDVSA su reto con respecto a la Faja es “lograr el factor de recobro mínimo de 20 por ciento del Petróleo Original en Sitio”¹⁴, es decir que las reservas certificadas de la Faja aún no se corresponderían con la realidad, sino que se trata de un objetivo que debe alcanzar PDVSA, y que buena parte de tal responsabilidad está en manos de Intevep.

La producción de petróleo crudo comenzó en la Faja del Orinoco en el año 1961 en los campos Morichal y Jobo en el estado Monagas. Entre los años 1993 y 1997 se produjo la firma de los “convenios de asociación estratégica” entre PDVSA y empresas transnacionales, mediante los mismos la producción de crudos mejorados de la Faja se ubicó en 233 mbd (miles de barriles al día) en 2001 y luego a 600 mbd en 2005 (MPPPM, 2012). En total se construyeron cuatro plantas mejoradoras en el área de Jose, al norte del estado Anzoátegui.

¹⁴ Intevep. Objetivos, www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=416&newsid_temas=21.

Estos convenios se justificaron en virtud del aporte tecnológico y financiero obtenido de las empresas socias de PDVSA. Sin embargo, en 2007 fueron eliminadas estas asociaciones estratégicas, las cuales por decisión del Estado migraron a la figura de “empresas mixtas” de PDVSA, un enfoque en el cual la mayoría accionaria de las empresas pasó a manos del Estado venezolano.

La producción de bitumen natural en forma de orimulsión comenzó en el año 1990 con el inicio de la exportación a escala comercial para su consumo en plantas termoeléctricas en Inglaterra y Canadá. La producción del año 2002 fue 77 mbd, pero en septiembre de 2006 el gobierno decidió cancelar el desarrollo de los proyectos de orimulsión, al considerar que el bitumen puede comercializarse como petróleo pesado (Sánchez y Gómez, 2008), con mayores ganancias. La orimulsión dejó de producirse en 2008 (MPPPM, 2012).

El agosto de 2005 el Ejecutivo Nacional anunció la aprobación e inicio del Plan Siembra Petrolera 2006-2012, el cual incluyó dentro de sus objetivos incrementar la capacidad de producción nacional hasta 5,8 mmbd para el año 2012, de los cuales se contemplaba aumentar la capacidad de producción de la Faja a 1,24 mmbd en ese año (PDVSA, 2005). Para el desarrollo de la Faja, se establecieron 31 bloques de producción que fueron licitados y otorgados a diversos países y múltiples compañías extranjeras que asumieron la responsabilidad de participar en diferentes actividades, desde la cuantificación de reservas y la exploración, hasta la producción, mejoramiento y comercialización del crudo.

De este Plan solamente se hicieron del conocimiento público sus lineamientos generales y los enunciados de las metas e infraestructuras de los proyectos a realizar. No se ofreció información acerca de cómo se pensaba armonizar este desarrollo petrolero con las restricciones naturales existentes en la geografía regional, como lo son la extensión de las aéreas inundables y la elevada sensibilidad ambiental de espacios que requieren ser preservados, ni de los condicionantes demográficos y socioeconómicos locales para los proyectos, ni tampoco como se pretendía abordar la marcada limitación existente en la dotación de servicios básicos en la región (salud, vivienda, educación, electricidad, agua potable, saneamiento, etc.). La no consideración de estos aspectos implicaba el riesgo de ocasionar una situación de anarquía capaz de ocasionar daños ambientales e impactos sociales muy significativos, muchos irreversibles, que representarían un costo demasiado elevado no solo para el Plan, sino para las comunidades locales y para el país.

Para el año 2012, el esperado aumento de la producción petrolera en la Faja contemplado en el Plan Siembra Petrolera no solo no se produjo, sino que

la producción se estancó en una cifra de alrededor de los 500 mbd (MPPPM, 2012), y hasta el presente no se tiene conocimiento público del avance en la construcción de las obras de infraestructura petrolera que permitirá el incremento de la producción de crudos extrapesados.

El desfasaje del plan de desarrollo petrolero de la Faja era previsible debido a que el mismo está teniendo lugar en una región escasamente poblada y deficitaria en infraestructuras y servicios básicos, sin los cuales es muy difícil que este avance. Asimismo, se pretendió llevar adelante este plan estando PDVSA en una situación precaria en cuanto a conocimientos y destrezas gerenciales y técnicas, después de la expulsión de personal calificado derivado del paro cívico de 2003. Se intentó subsanar estos tropiezos confrontados en el desarrollo de la Faja del Orinoco con un macroproyecto denominado “Proyecto Socialista Orinoco” (PDVSA, 2010) que fue anunciado por el presidente de la república en 2008. Este fue elaborado por la Corporación Venezolana del Petróleo, filial de PDVSA, y vino a ser un añadido o complemento de los proyectos petroleros de la Faja, que incluye proyectos de desarrollo agrícola, un gran desarrollo industrial y de servicios conexos a la actividad petrolera, infraestructuras de transporte, la capacitación artesanal de un contingente de personas y el desarrollo integral de los centros urbanos de la Faja para crear una red de ciudades socialistas, bien dotadas de servicios de electricidad, agua, saneamiento, hábitat y vivienda, salud y educación. Toda esta gran red de ciudades socialistas estaría controlada políticamente mediante una red de consejos comunales federados que reportarían centralmente al Ministerio de Comunas y que vendrían a reducir y sustituir las competencias de los gobernadores de estados y alcaldes. Este Proyecto Socialista Orinoco busca así no solo armonizar los sectores petrolero y no petrolero, sino también intentar transformar las relaciones de producción mediante formas de propiedad social-estatal y el fortalecimiento de la capacidad de las personas para el trabajo, con el propósito de contribuir a reducir la miseria y la pobreza gracias a la creación de empresas comunitarias donde participarían los vecinos e impulsarían el desarrollo de la economía local. En otros términos, el Proyecto era también una especie de experimento para la promoción de manera forzada del “socialismo del siglo XXI” a gran escala. Hasta el presente, se desconoce públicamente cuál es el avance de este Proyecto Socialista Orinoco.

A partir de finales de 2011 el ministro de Petróleo y presidente de PDVSA comenzó a informar a través de los medios de comunicación oficial acerca de nuevos planes de desarrollo específicos, denominados “de producción acelerada”, en algunos de los campos de la Faja; es así como en una reunión con la

Cámara Petrolera que tuvo lugar en mayo de 2013 anunció que se realizarían esfuerzos para llevar la producción de la Faja a un poco más de 4 millones de barriles diarios en el 2019 (CPV, 2013). Este nuevo anuncio de incremento de la producción petrolera, desmesurado y acelerado, contemplaba la construcción de seis nuevas instalaciones industriales para el mejoramiento de los crudos extrapesados con una capacidad de 200.000 barriles diarios c/u, la perforación de más de 10.500 pozos, una nueva refinería, patios de tanques y varios oleoductos. En estas declaraciones tampoco se dieron explicaciones acerca de cómo se pensaba armonizar tales esfuerzos con las características y potencialidades del entorno físiconatural y social y los ecosistemas de la región.

Ninguno de los planes anunciados por PDVSA para el desarrollo de la Faja del Orinoco se han cumplido, no eran planes con metas realistas, y mucho menos ajustadas a las posibilidades de la PDVSA politizada. Luego, con la caída del precio del petróleo, los proyectos de mejoramiento de los crudos extrapesados dejaron de ser económicamente viables.

El desarrollo de la Faja previsto bajo el Plan Siembra Petrolera de 2005 debió contar previamente con una actualización del Esquema General de Ordenamiento Territorial del área de la Faja realizado en 1982, y ya obsoleto para la fecha en virtud de su horizonte de planificación al año 2000. Esto debió hacerse antes de que los proyectos fuesen licitados y otorgados a empresas extranjeras. Esta es una responsabilidad que recae totalmente en el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, por ser un asunto de su exclusiva competencia, mientras que Petróleos de Venezuela, como empresa del Estado promotora de los proyectos petroleros, debió propiciar y apoyar la realización de dichos esfuerzos de ordenación no solo por ser de interés y beneficioso para los proyectos, sino en primera instancia para el país. En qué medida se procedió o no de esta manera es algo que no se ha dado a conocer públicamente, pero resulta altamente probable que no se haya hecho, en virtud del anuncio realizado a la agencia oficial de noticias del país por el Ministerio del Ambiente en julio de 2012, informando que en esta fecha se dio comienzo a la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Faja Petrolífera del Orinoco, y que a mediados de julio 2012 se efectuaría una inspección de campo y en septiembre 2012 se entregaría una primera propuesta del plan, es decir, siete años después de haber sido otorgadas las licencias (AVN, 2012a). Luego de este anuncio el Ministerio del Ambiente no ha ofrecido más información al respecto. El Ministerio del Ambiente fue suprimido en septiembre de 2014; posteriormente, en marzo de 2015, se creó el Ministerio de Ecosocialismo y

Aguas, decisiones estas que afectaron significativamente la capacidad de la gestión ambiental del Estado.

Una explotación petrolera no puede ser considerada sustentable, por cuanto se trata de una actividad extractiva de un recurso no renovable finito. Sin embargo, es innegable que, aunque el negocio petrolero en sí no puede ser considerado sustentable, sus actividades pueden conducirse en forma alineada con los criterios del desarrollo sustentable. Para ello el negocio petrolero, cuyo fin es generar beneficios financieros para el accionista, sea este el Estado o privado, debe incluir también el beneficio de la sociedad con la que interactúa la empresa. Tales beneficios han de incluir no solo la creación de empleos con salarios acordes a las responsabilidades de cada trabajador y el estímulo de la actividad económica de suplidores y contratistas, sino también la creación de bienestar y la contribución a la mejora de la calidad de vida de las comunidades y lograr un desempeño intachable en cuanto a la preservación de la calidad del ambiente y la conservación de los ecosistemas. Estas condiciones son imperativas en el caso de PDVSA por dos razones: por ser una empresa del Estado que como tal debe procurar el máximo beneficio para los venezolanos, y porque está llamada a dar el ejemplo a sus numerosos socios en la Faja. Si las actividades de PDVSA no están alineadas con la sustentabilidad, es muy difícil que pueda exigirles a sus socios tal obligación.

Hasta el presente, el desempeño de PDVSA en materia de sustentabilidad y particularmente en materia ambiental en sus actividades de la Faja Petrolífera del Orinoco ha sido muy deficiente. La producción actual de crudos mejorados de la Faja genera 14.000 toneladas al día de coque y 2.000 toneladas al día de azufre. Estos subproductos, que al comienzo de las actividades se exportaban en su totalidad, desde hace más de una década no se exportan, se acumulan en enormes cantidades y generan impactos ambientales por la diseminación de partículas de coque y azufre por la acción del viento, lo que se suma a la gran emisión de óxidos de azufre y de humo en los quemadores de gas (mechurrios), que afectan los cultivos, los suelos y los bosques de las inmediaciones. Si la producción de crudos de la Faja se hubiese llevado a 4 millones de barriles, se estarían acumulando 110.875 toneladas diarias de coque y 14.414 toneladas diarias de azufre. Se desconoce qué destino tenía previsto PDVSA darle a esta enorme cantidad de coque y azufre. Otro impacto significativo son las emisiones cuantiosas de dióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero, que se generan por la producción de hidrógeno a partir del gas natural, necesario para los procesos de mejoramiento por hidrocrqueo,

y que se suman a otras emisiones de gases de invernadero en los procesos de extracción y transporte de crudos.

Estos serían los impactos ambientales más relevantes del desarrollo petrolero de la Faja del Orinoco, pero no los únicos. Otros impactos a considerar son: la gran cantidad de agua natural que requieren los procesos extractivos del crudo, y el gran volumen de aguas residuales industriales que se van a generar y que requieren de tratamiento y disposición; el aumento de la probabilidad de ocurrencia de derrames debido al incremento de las actividades petroleras, y la generación de desechos industriales. En el área de la Faja existen ecosistemas muy frágiles que albergan una rica biodiversidad y que deben ser protegidos de estos impactos, particularmente las sabanas, morichales, bosques de galería y llanos inundables. El costo de estos impactos, sobre todo una vez que ocurren y dañan los recursos naturales, no se contabiliza cuando se realizan los estudios de rentabilidad de los proyectos petroleros, constituye externalidades, y si no se implantan de manera permanente y eficiente los procesos de prevención y control, los daños y sus consecuencias económicas y sociales terminan siendo un precio demasiado elevado a pagar.

Por el momento, los planes de mejoramiento del petróleo de la Faja están detenidos. Se sigue extrayendo, en cantidades limitadas, el crudo extrapesado, el cual se mezcla con crudos livianos importados de Argelia, Nigeria, Angola o de Estados Unidos y se obtiene así una mezcla que se destina a la exportación, pero con una rentabilidad baja. Como se mencionó antes, el precio actual del petróleo impide la rentabilidad de nuevas infraestructuras industriales de mejoramiento. Si a futuro el precio del petróleo llegara a aumentar y los proyectos de mejoramiento en la Faja vuelven a ser rentables, habría que desarrollar un modelo de negocio que tenga en cuenta la poca o nula capacidad de PDVSA para hacer las cuantiosas inversiones necesarias, es decir, un modelo que atraiga inversiones y tecnología extranjera. Pero además habría que tener también en cuenta que los proyectos deberán enfrentar en algún momento en el futuro a las energías renovables, cuyo precio continúa bajando, y que adicionalmente están siendo impulsadas como solución al problema del cambio climático; es decir, los crudos mejorados podrían llegar a no ser competitivos ante la transición energética. Sería necesario realizar un estudio comparativo de las dos fuentes de energía y de sus mercados, previo a cualquier decisión de inversión. ¿Sería correcto en tal escenario invertir en instalaciones industriales de mejoramiento de crudo, que se construyen para un lapso de vida útil de 60 o 70 años, si los

hidrocarburos pueden verse desplazados del mercado en ese lapso? El futuro del desarrollo petrolero de la Faja del Orinoco ante estas perspectivas es, sin duda, incierto.

La explotación del gas natural

Varias ventajas hacen del gas natural una importante alternativa como fuente de energía: su potencial energético, el desarrollo y perfeccionamiento de la tecnología asociada a su explotación y aprovechamiento, su manejo ambiental y su versatilidad. Como fuente energética, sobrepasa ventajosamente a otros combustibles en cuanto a disponibilidad, eficiencia y manejo. Su combustión es completa, por lo que no produce hollín y los equipos que lo utilizan como combustible no requieren mantenimiento especial. Puede manejarse a presiones variables, adaptables a las necesidades de entrega en los sitios de consumo y para su transporte se utilizan sistemas de tuberías que permiten desplazar grandes volúmenes a las presiones deseadas.

El gas se acumula en yacimientos clasificados como yacimientos de petróleo, yacimientos de gas y petróleo, yacimientos de condensado y yacimientos de gas, conforme a la siguiente descripción:

- Yacimientos de petróleo: contienen principalmente petróleo, pero pueden contener gas en solución, en cantidades que dependen de la presión y de la temperatura en el yacimiento. Parte de la producción gasífera venezolana proviene de yacimientos de gas en solución.
- Yacimientos de gas/petróleo: son aquellos que poseen una extensa y espesa capa de gas, que es aprovechada para extraer el petróleo junto con el gas.
- Yacimientos de condensado: en ellos los hidrocarburos son gaseosos, pero durante la producción la presión decrece hasta el denominado “punto de rocío” y el gas se condensa al extraerlo. En estos yacimientos se inyecta gas con el fin de mantener la presión sobre el punto de condensación y así se minimiza la formación de líquidos en el yacimiento y se aumenta la extracción de hidrocarburos. Los yacimientos más importantes de gas condensado son los de Anzoátegui y los del sur del lago de Maracaibo.

- Yacimientos de gas: poseen hidrocarburos gaseosos, pero su producción es por expansión del gas, sin formación de líquidos.

Los campos petrolíferos y de gas de Venezuela abarcan las provincias geológicas de Maracaibo-Falcón, Barinas-Apure, Oriental y Margarita, que han sido exploradas sostenidamente desde la nacionalización de la industria de los hidrocarburos, lo cual ha permitido identificar yacimientos de condensado y gas en los campos de Patao, Mejillones, Dragón y Río Caribe que se ubican costa afuera y al norte del estado Sucre. También son importantes los yacimientos gasíferos de Yucal-Placer, al norte del estado Guárico.

Conforme al Informe de Gestión de PDVSA 2013 las *reservas probadas* de gas natural de Venezuela alcanzan los 197,1 billones de pies cúbicos, de los cuales se estima 167,5 billones son de gas asociado al petróleo (85%) y 29,6 billones son de gas libre o no asociado (15%). Adicionalmente, en el país hay *recursos* estimados de 277,7 billones de pies cúbicos de gas natural, que deben ser explorados y desarrollados para convertirlos en reservas probadas. Tan solo el nivel actual de reservas probadas es suficiente para garantizar el abastecimiento del requerimiento nacional de gas al menos durante las próximas tres décadas.

La localización de estas reservas permite un abastecimiento suficiente del oriente de Venezuela y de la región centro-norte, en particular de los centros industriales de Puerto Ordaz, Maracay, Valencia y Barquisimeto; mientras que en el occidente siempre existió una demanda no satisfecha, que estuvo siendo parcialmente cubierta con la importación de gas desde Colombia a través del Gasoducto Antonio Ricaurte. Más recientemente, gracias al descubrimiento de un nuevo yacimiento de gas realizado por el consorcio de empresas ENI de Italia y Repsol de España en el golfo de Venezuela, adyacente a la península de Paraguaná, se incrementaron las reservas en 17 billones de pies cúbicos, y su explotación, que produce 500 millones de pies cúbicos por día, ha permitido prescindir de las importaciones desde Colombia. En total, en Venezuela se consumen alrededor de 8.000 millones de pies cúbicos al día, pero sigue existiendo un déficit en el mercado nacional cercano a 2.000 millones de pies cúbicos al día, debido principalmente a que la producción de petróleo se redujo en los últimos años, y con ello disminuyó también la producción del gas asociado al petróleo.

El Plan Siembra Petrolera (2006-2012) de PDVSA antes citado, incluía, en materia de gas natural, terminar la mayoría de los proyectos de gas para 2012, con el propósito de elevar la producción nacional a 11.500 millones de pies cúbicos diarios, con una inversión cercana a 17.000 millones de dólares.

En su gran mayoría, estos proyectos avanzaron muy poco en el periodo. Para 2010 se hicieron nuevos anuncios: la nueva meta fue producir 13.890 millones de pies cúbicos de gas al día en 2015, pero las demoras continuaron: de 27 proyectos solo se logró completar 11 y, como se mencionó, continúa habiendo un déficit importante de gas en el país, que afecta principalmente a las plantas termoeléctricas y a las industrias siderúrgicas de Guayana. Las primeras están funcionando con diésel importado y buena parte de las segundas están paralizadas. Las razones del incumplimiento se deben, además de a las carencias gerenciales y técnicas de PDVSA, a que los esfuerzos se focalizaron más en el desarrollo de los crudos extrapesados que en el gas natural, debido a que, comparativamente, los márgenes de ganancias del negocio del gas eran inferiores.

La desatención al desarrollo de los grandes recursos de gas del país representa una pérdida de oportunidad significativa, ya que este combustible es más limpio que los hidrocarburos líquidos y el carbón. Asimismo, comparativamente emite menos gases de invernadero, por ejemplo: el gas natural emite solo 73% de emisiones por cantidad de energía suministrada con respecto al diésel, y 51% con respecto al carbón (EIA, s/f). Estas características del gas natural lo hacen un combustible de mucho interés para la transición energética, pues los países, para avanzar en sus compromisos de reducción de emisiones de gases de invernadero, se interesarán cada vez más en este combustible, y lógicamente su demanda va a aumentar. De hecho, uno de los fundamentos del plan de Estados Unidos para la reducción de sus emisiones de gases es el reemplazo del carbón por gas natural en sus plantas termoeléctricas, haciendo uso del incremento de su producción doméstica.

La oportunidad para Venezuela sigue estando allí, debido a que el desarrollo de sus recursos de gas natural es, sin duda alguna, una de las posibilidades para mejorar su economía, a la vez de lograr su alineación a la tendencia mundial de la transición energética.

POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN VENEZUELA

En Venezuela, las posibilidades de desarrollo de sus fuentes renovables de energía son muy limitadas debido al elevadísimo subsidio de los combustibles fósiles que existe en el mercado interno, principalmente de los combustibles de las plantas termoeléctricas, y a la insuficiencia de políticas para su promoción.

El potencial de energía hidroeléctrica, eólica y solar que posee Venezuela es significativo (Durán, 2009). En efecto:

- Solo se ha aprovechado el 30% del potencial hidroeléctrico existente, podrían generarse hasta 37.600 MW adicionales con nueva infraestructura, aunque si se considera construir nuevas centrales hidroeléctricas deberán tenerse muy en cuenta sus impactos ambientales y sociales.
- El potencial eólico, en tierra más costa afuera, está estimado en 45.200 MW.
- El potencial fotovoltaico se estima en 5 kWh por metro cuadrado de superficie diario.

Para ver esto en perspectiva, Venezuela podría generar cuatro veces todo su consumo actual de electricidad solamente con energía hidroeléctrica y eólica. Si se quisiera desarrollar las energías renovables, sería lógico comenzar por el aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos aún no explotados, debido a que el país cuenta con personal técnico capacitado para su operación y mantenimiento, mientras que para la energía eólica y solar habría que formarlo.

La política nacional existente en cuanto a las energías solar y eólica consiste en desarrollarlas solo para suplir áreas remotas y zonas adonde no llega la red nacional de distribución eléctrica; y mientras esto siga siendo así, las inversiones para aprovechar estas fuentes renovables seguirán siendo muy modestas. El avance es muy poco: ha habido dos iniciativas de construir parques eólicos pequeños, uno en Paraguaná, de 74 aerogeneradores para una capacidad de 100 MW, pero solamente se construyeron 24 máquinas que totalizarían 31,5 MW; el otro en la Guajira, Zulia, que tenía prevista una capacidad de 74,6 MW, pero solo se instalaron 25,2 MW (AVN, 2012b). Ninguno de estos dos sistemas se encuentra en operación desde hace un tiempo y se desconocen las razones. Recientemente se instaló un sistema fotovoltaico en Los Roques, que aún no está operando. Cifras ofrecidas por el Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica indican que para 2012 existían alrededor de 3.140 paneles instalados en toda la geografía nacional: 2.885 paneles fotovoltaicos, 249 para sistemas de agua y 5 híbridos.

El desarrollo de las fuentes renovables en Venezuela requiere de una política impulsora y de estímulo a la inversión en estas fuentes, con incentivos fiscales y cambiarios para la importación de equipos. Asimismo, es necesario el

desarrollo de normas técnicas para la operación y mantenimiento de los sistemas de generación y conexión a la red, el establecimiento de un marco legal, el fortalecimiento de las incipientes iniciativas existentes de programas de formación e investigación básica y aplicada que adelantan algunas universidades y centros de investigación, y la eliminación progresiva de los subsidios a los combustibles fósiles. En síntesis, en materia de energías renovables está casi todo por hacer, pero no existe la suficiente voluntad política para ello.

OTRAS POSIBILIDADES

Es claro que Venezuela ya no puede seguir siendo una nación que dependa tan radicalmente del ingreso petrolero. Que le ha llegado el momento en que debe desarrollar una economía concebida más allá de la renta petrolera. Ello, tanto por circunstancias que tienen que ver con el escenario internacional del propio negocio energético-petrolero, al cual se refiere este trabajo, como también, y de manera no menos importante, porque en torno a la condición prevaleciente de país monoprodutor se estableció un modelo político-institucional que ha desarticulado de manera integral la capacidad productora del país y que debe necesariamente ser revisado con urgencia. Así, hoy constatamos como han desaparecido numerosas empresas privadas, a la par de la improductividad de las empresas del Estado, en presencia de una institucionalidad orientada más a controlar que a promover iniciativas de emprendimiento, y el resultado ha sido una profunda recesión económica.

La tarea a emprender es entonces doble: por una parte, aprovechar lo mejor posible la renta petrolera durante las pocas décadas que tomará el reacomodo de los mercados energéticos antes de dar paso a la transición, para generar los recursos que permitan impulsar una economía si no estable, porque la renta petrolera ya es insuficiente, al menos no tan vulnerable; y a la vez, adoptar las decisiones políticas para generar progresivamente un proceso de cambio estructural que permita el desarrollo de actividades productivas que sostengan la economía en la era postpetrolera.

La oportunidad de la industria petrolera de ser la “gran locomotora” del desarrollo nacional parece haberse perdido, su contribución futura será limitada, y además condicionada a un consenso político que fortalezca las instituciones, redefina el rol del Estado, fortalezca el capital humano y gerencial de PDVSA, y acepte la adopción de modelos de negocio que permitan atraer las inversiones

y tecnologías que necesita el sector petrolero, acompañado de las necesarias reformas en los ámbitos cambiario, fiscal y monetario. Solamente una completa auditoría técnica y financiera de la empresa, que permita conocer a fondo su condición actual, permitirá establecer hasta dónde deberá recurrirse a esos modelos de negocio y cuán profundas deberán ser las reformas.

Tal consenso político es también necesario para el desarrollo del negocio del gas y el desarrollo de los recursos de energía renovable, que seguramente gozarán de mejores oportunidades, ambas, por ser fuentes energéticas alineadas con la tendencia mundial de la transición energética y del desarrollo sustentable.

Venezuela posee oportunidades para hacer crecer su economía en actividades distintas a la producción y exportación de combustibles fósiles, por ejemplo, en la manufactura de bienes distintos a los combustibles a partir de los hidrocarburos (industrialización del petróleo y el gas), el turismo sustentable y los servicios. Asimismo, posee un capital natural extraordinario en su biodiversidad que prácticamente no se ha aprovechado. El impulso al desarrollo de la biotecnología aplicada en la agricultura, industria de alimentos, salud e industria farmacéutica pudiera conducir a ese aprovechamiento en el mediano plazo, de una manera competitiva y racional, generando alternativas significativas de crecimiento económico y desarrollo social. Se trata de alternativas que no tendrían la misma alta rentabilidad que una vez tuvo el negocio petrolero, y que requiere de una reconversión de la sociedad en la que la educación de calidad, el trabajo productivo, la libertad de emprendimiento y el no intervencionismo oficial de la actividad privada tengan prioridad.

No es posible anticipar con absoluta precisión a partir de cuándo se va a materializar la era postpetrolera, solo sabemos que ya no está tan lejos, y esto es un justificativo suficiente para planificar debidamente desde ahora el sostenimiento de la economía tanto en el periodo de transición, como luego del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

AVN-Agencia Venezolana de Noticias (2012a). “Comienza formulación del Plan de Territorio de la Faja Petrolífera del Orinoco”, www.elmundo.com.ve/noticias/petroleo/pdvsa/comienza-formulacion-del-plan-de-territorio-de-la-.aspx.

_____ (2012b). “Venezuela desarrolla energías alternativas para preservar el medio ambiente”, www.avn.info.ve/contenido/venezuela-desarrolla-energ%C3%ADas-alternativas-para-preservar-medio-ambiente.

Baupin, D. (2013). *La Révolution Énergétique, une Chance pour Sortir de la Crise*. París: Les Petits Matins.

Birol, F. (2016). “Energy Efficiency Post-Paris”. International Energy Agency. EE Global Forum 2016. Washington.

Cifuentes, L. et ál. (2001). “Climate change: Hidden benefits of greenhouse gas mitigation”, *Science* 293: 1257-1259.

Clean Technica (2015). “Deutsche Bank: Solar Will Be Dominant Global Electricity Source By 2030”, <http://cleantechnica.com/2015/03/04/deutsche-bank-solar-will-be-dominant-global-electricity-source-by-2030/>.

Climate Home (2015). “Morocco Bids to Axe Fossil Fuel Subsidies in Climate Pledge”, www.climatechangenews.com/2015/06/08/morocco-bids-to-axe-fossil-fuel-subsidies-in-climate-pledge/.

Climate Progress (2015). “Here’s How Much the World’s Biggest Economies Spend on Fossil Fuel Subsidies”, <http://thinkprogress.org/climate/2015/11/12/3721677/g20-fossil-fuel-subsidies/>.

CPV-Cámara Petrolera de Venezuela (2013). “Ministro Ramírez revisa plan acelerado de producción de la Faja Petrolífera del Orinoco”, www.camarapetrolera.org/wp-content/uploads/2013/05/Resumen-de-Prensa-20-de-Mayo-de-2013.pdf.

Criqui, P. (2014). “Transition énergétique: quelle trajectoire? Généalogie de la loi de transition énergétique et positionnement au regard des scénarios préexistants. Futuribles”, www.futuribles.com/fr/article/transition-energetique-quelle-trajectoire-genealog/.

Durán, V. (2009). *Aprovechamiento de las energías renovables para la preservación del ambiente*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.

EIA-Energy Information Administration (2012). “Energy Perspectives 1949-2010”, www.eia.gov/totalenergy/data/annual/pdf/aer.pdf.

_____ (2015). “How Much Petroleum Does the United States Import and from Where?”, www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=727&t=6.

_____ (2016). *Short Term Energy Outlook*. May. Washington: EIA.

_____ (s/f). “How Much Carbon Dioxide Is Produced when Different Fuels Are Burned?”, www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=73&t=11.

elEconomista.es. (2015). “América Latina, el nuevo mercado de las renovables”, 30-6-2015.

Ezzati, M. et ál. (2004). *Comparative Quantification of Health Risks: Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors*. Ginebra: WHO.

Fischlowitz-Roberts, B. (2002). “Air pollution fatalities now exceed traffic fatalities by 3 to 1”, *Eco-Economy Updates* 13. Earth Policy Institute.

Future Policy (2015). “Phasing Out Indonesia’s Fossil Fuel Subsidies”, www.futurepolicy.org/renewable-energies/indonesia-fossil-fuel-subsidies/.

GPFG-Government Pension Fund Global (2015). “New Climate Criterion for the Exclusion of Companies from the Government Pension Fund Global (GPFG)”, www.regjeringen.no/en/aktuelt/nytt-klimakriterium-forutelukkelse-av-selskaper/id2405205/.

Grandjean, A. et ál. (2014). “Etude de 4 trajectoires du débat national sur la Transition Energétique. Carbone 4”, http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/tude_Trajectoires_DNTE_cle74f7d5.pdf.

Hoeven, M. van der (2015). “Launch of Energy Technology Perspectives 2015 speech”. International Energy Agency, 05-04-2015, www.iea.org/media/speeches/mvdh/150504_ETP.pdf.

Hubbert, M.K. (1956). “Nuclear energy and the fossil fuels”, *Drilling and Production* 95: 1-57.

IEA-International Energy Agency (2016a). *Medium Term Oil Market Report*. February. Washington: IEA.

_____ (2016b). “Recent Trends in the OECD: Energy and CO₂ Emissions”, www.iea.org/statistics/.

_____ (s/f). “Role of Sustainable Energy in Ending Poverty”, www.iea.org/topics/energy-poverty/.

IISD-International Institute for Sustainable Development (2014). “Lessons Learned: Malaysia’s 2013 Fuel Subsidy Reform”, www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_malaysia_lessonslearned.pdf.

_____ (2015). “United Arab Emirates Reforms Fossil Fuel Subsidies”, www.iisd.org/GSI/news/united-arab-emirates-reforms-fossil-fuel-subsidies.

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2014a). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Working Group II Report. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (2014b). *Fifth Assessment Report (AR5)*. Working Group III Report. Ginebra.

Irena-International Renewable Energy Agency (2015). “Energías renovables en América Latina 2015. Sumario de políticas”, www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/IRENA_RE_Latin_America_Policies_2015_ES.pdf.

Krzyzanowski, M. (2007). “Exposure of children to air pollution in outdoor air”, *Fact sheet* 3.3. Bonn: WHO/European Center for Environment and Health.

MPPPM-Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería (2012). *Petróleo y otros datos estadísticos 2009-2010*. Caracas: MPPPM.

OMM-Organización Meteorológica Mundial (2006). “La Organización Meteorológica Mundial confirma que 2015 es el año más caluroso jamás registrado”, www.wmo.int/media/comunicados-de-prensa/.

ONU-Organización de las Naciones Unidas (2015). “El Acuerdo de París”, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf.

PDVSA-Petróleos de Venezuela (2005). “Plan de Negocios PDVSA 2005-2012. Siembra Petrolera”, www.pdvsa.com.

_____(2010). “Proyecto Socialista Orinoco”, www.pdvsa.com.

Prentiss, M. (2015). *Energy Revolution*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University.

Reuters América Latina (2016). “PDVSA refinancia deudas con empresas de servicios Weatherford y Halliburton”, <http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKCN0ZF2UH>.

Sánchez, J.C. y Gómez, E. (2008). “Geografía de la energía bajo el signo de los hidrocarburos”. En *Geo Venezuela*, t. 3. Caracas: Fundación Empresas Polar.

Santos, M.A. et ál. (2016). “La emergencia económica, la brecha externa y el mito del petróleo”, *Provinci*, 13-7-2016.

Schneider, M. y Froggatt, A. (2015). “The World Nuclear Industry Status Report 2015”, www.worldnuclearreport.org/Report-2015-Executive-Summary.html.

Stern, N. (2007). *La economía del cambio climático*. Londres: HM Treasury.

Sumarium (2016). “Pdvs está en conversaciones con Credit Suisse por posible canje de deuda”, <http://sumarium.com/pdvsa-esta-en-conversaciones-con-credit-suisse-por-posible-canje-de-deuda/>.

The Climate Group (s/f). “The World’s Most Influential Companies are Committed to 100% Renewable Power”, www.theclimategroup.org/what-we-do/programs/re100.

Van de Graaf, T. y Verbruggen, A. (2015). “The geopolitics of oil in a carbon-constrained world”, *IAEE Energy Forum* 2: 21-24.

WEF-World Economic Forum (2015). “México. Fijando el curso hacia un futuro más verde”, <https://agenda.weforum.org/espanol/2015/12/18/mexico-fijando-el-curso-hacia-un-futuro-mas-verde/>.

WHO-UN World Health Organization (2003). “Deaths and DALYs Attributable to Outdoor Air Pollution”, www.who.int/quantifying_chimpacts/national/countryprofile/mapoap/en/.