

## HACIA UN MEJOR SECTOR PÚBLICO

PARA LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA,  
LA PRIORIDAD ES ALCANZAR MEJORES RESULTADOS,  
MÁS QUE OPTIMIZAR PROCESOS BUROCRÁTICOS



- TAMBIÉN EN ESTE NÚMERO
- » NI INTELIGENCIA NI ARTIFICIAL:  
¡CÓMO DELEGAR DECISIONES EN MÁQUINAS!
  - » QUÉ HACER CUANDO NO SE CUENTA  
CON POLÍTICAS DE TELETRABAJO
  - » OSTEOPOROSIS URBANA:  
LOS EFECTOS DE LA DIÁSPORA  
EN LA CIUDAD VENEZOLANA

<b>EDITORIAL</b>	<b>4</b>	<b>El desempeño del sector público /</b> Víctor Carrillo
<b>PARECERES</b>	<b>5</b>	<b>Consejos para controlar sus emociones y su cartera en medio de una crisis /</b> José Miguel Farías
	<b>5</b>	<b>Fondos de renta fija: ¿héroes de la pandemia? /</b> Carlos Jaramillo
	<b>6</b>	<b>Narrativas de la ayuda para la salud /</b> María Gabriela Mata Carnevali
	<b>7</b>	<b>El cisne negro y la recompra de acciones /</b> Carlos Jaramillo
	<b>8</b>	<b>Margen de seguridad: tres palabras clave en el mundo de la inversión /</b> José Miguel Farías
	<b>9</b>	<b>Cuando Tina no es un nombre de mujer /</b> Carlos Jaramillo
	<b>10</b>	<b>El pensamiento crítico: ¿cuándo estamos en posición de elegir? /</b> Claudia Álvarez Ortiz
<b>TEMA CENTRAL</b>		<p><b>Hacia un mejor sector público</b></p> <p>Desde mediados de los años ochenta se han propuesto nuevos modelos gerenciales para responder a la realidad de Estados costosos, ineficientes y poco animados a rendir cuentas. A pesar de sus denominaciones diferentes, tienen un propósito común: redirigir el foco de la acción burocrática de los procesos a los resultados.</p> <p><b>12</b> <b>¿Más información asegura mejores políticas? /</b> Víctor Carrillo</p> <p><b>15</b> <b>Asociaciones público-privadas: una oportunidad de mejora para el sector público /</b> Adriana Jiménez</p> <p><b>18</b> <b>El desempeño del sector público en la cobertura universal de salud /</b> Marino J. González R.</p> <p><b>21</b> <b>El servicio de internet en Venezuela: una mirada desde las políticas públicas /</b> Mairena Nieves Arvelaiz</p> <p><b>26</b> <b>Transparencia: clave para el gobierno de industrias extractivas /</b> Daniela Monsalve</p> <p><b>30</b> <b>El sistema educativo venezolano en terapia intensiva /</b> Verónica I. Medina A.</p>

DEBATES IESA

Volumen XXV, número 3, julio-septiembre 2020

Depósito legal pp 95-0009 • ISSN: 1316-1296

**Consejo editorial**

Nunzia Auletta • Rubén Darío Díaz  
Milko González • Rosa Amelia González  
Carlos Jiménez • José Malavé • Ramón Piñango  
Steven I. Bandel (Organización Cisneros)  
Ernesto Gore (Universidad de San Andrés, Argentina)  
Oswaldo Lorenzo Ochoa (Deusto Business School, España)

**Director**

Ramón Piñango

**Editor**

José Malavé

**Editor asociado**

Virgilio Armas

**Concepto gráfico,  
diseño y diagramación**

Laura Morales Balza  
Camoba ca.

**Ilustración de portada**

Kristyna Henkeova / Stocklib

**Publicidad**

Morella Soto



Instituto de Estudios  
Superiores de Administración  
**Caracas • Maracaibo • Valencia**  
Venezuela

GERENCIA Y LIDERAZGO  
RESPONSABLE

**TAMBIÉN EN ESTE NÚMERO**

- |                      |  |
|----------------------|--|
| <b>34</b>            | <b>Ni inteligencia ni artificial: ¡cómo delegar decisiones en máquinas!</b> / Henryk Gzyl<br>Es impreciso dar a unos algoritmos el nombre «inteligencia artificial». Parece más bien una antigua estrategia de mercadeo: usar un nombre sexi para llamar la atención de posibles clientes. Un software no expresa una inteligencia distinta a la del desarrollador de los códigos y modelos matemáticos. |
| <b>38</b>            | <b>Tiempos de covid-19: qué hacer cuando no se cuenta con políticas de teletrabajo</b> / Olga Bravo<br>La cuarentena y el distanciamiento social ante la covid-19 ponen de manifiesto la conveniencia del teletrabajo, que ha permitido a muchas empresas mantener sus operaciones. Pero, ¿qué puede hacer el resto de las organizaciones? ¿Es posible implementar un teletrabajo de emergencia?         |
| <b>41</b>            | <b>Osteoporosis urbana: los efectos de la diáspora en la ciudad venezolana</b> / Lorenzo González Casas<br>La diáspora venezolana ha conducido a un gradual vaciamiento de las ciudades y el abandono de una significativa inversión inmobiliaria. Esta osteoporosis urbana constituye tanto un problema como una oportunidad para un nuevo urbanismo, acorde con principios de sostenibilidad.          |
| <b>MODO TEXTO</b>    | <b>44</b> <b>La desinformación va un paso adelante</b> / Luis Ernesto Blanco   |
| <b>ENTRETRELONES</b> | <b>45</b> <b>La lupa en la excepción</b> / Fabiana Culshaw   |
| <b>RESEÑA</b>        | <b>46</b> <b>El anhelo industrializador de Rómulo Betancourt</b> / Carlos Balladares<br>Reseña de <i>Rómulo Betancourt. El diseño de una República. La configuración de las bases socioeconómicas y políticas para el desarrollo de la democracia social en Venezuela, 1928-1945</i> , de Luis M. Lauriño Torrealba (AB ediciones, 2020).  |
| <b>ENSAYO</b>        | <b>48</b> <b>Una historia de amor</b> / Leonardo Azparren Giménez<br><i>Romeo y Julieta</i> es el primer gran drama romántico del teatro universal. Sus protagonistas son prototipos de héroes románticos, en una sociedad que no los comprende. Shakespeare inicia, en esta obra, la representación de individualidades trágicas cuyas conductas les conducen a situaciones sin solución.               |

**Las colaboraciones son estrictamente solicitadas.**

**Información** Comuníquese con Virgilio Armas. IESA, Av. IESA, Edificio IESA, San Bernardino, Caracas 1010, Venezuela.

(0212) 5554.408 / 5554.445 (Fax) / debates@iesa.edu.ve.

En Estados Unidos: IESA POBA International #646 P.O. Box 02-5255 Miami, FL 33102-5255 USA.

**Publicidad** Morella Soto: morella.soto@iesa.edu.ve / 0416-621.09.22 / (0212) 5554.374

- *Debates IESA* tiene como finalidad promover la discusión pública sobre la gerencia y su entorno, mediante la difusión de información y la confrontación de ideas. Es publicada trimestralmente por el Instituto de Estudios Superiores de Administración, en Caracas, Venezuela.
- *Debates IESA* está dirigida a quienes ocupan posiciones de liderazgo en organizaciones públicas o privadas de toda índole. El objetivo es propiciar la comunicación entre gerentes, funcionarios públicos, políticos, empresarios, consultores e investigadores.
- En *Debates IESA* tienen cabida los artículos que examinen temas de actualidad, análisis de políticas públicas y empresariales, aplicaciones de las ciencias administrativas y hallazgos de las ciencias sociales. Son bienvenidas, también, las exposiciones de teorías y modelos novedosos, reseñas de publicaciones y críticas o discusiones de artículos publicados en ésta u otras revistas.
- *Debates IESA* es una revista arbitrada. El editor enviará una copia anónima de cada artículo a dos árbitros, quienes emitirán alguno de los juicios siguientes: el artículo debe publicarse tal como está, requiere cambios o no debe publicarse.
- Los artículos publicados en *Debates IESA* no expresan consenso alguno, ni la revista se identifica con corrientes o escuelas de pensamiento. Además, los autores pueden estar en desacuerdo. No se acepta responsabilidad alguna por las opiniones expresadas, pero sí se acepta la responsabilidad de darles la oportunidad de aparecer.

La mejora del desempeño del sector público ha sido una constante en la sociedad global desde inicios del siglo XX. Organizaciones académicas, políticas, gremiales y ciudadanas se han pronunciado sobre la necesidad de contar con instituciones públicas eficaces, eficientes y transparentes, capaces de satisfacer las cada vez más numerosas y complejas necesidades sociales.

Los grupos de reflexión (*think tanks*) sobre gestión y administración pública comenzaron, desde mediados de los años ochenta, a proponer nuevos modelos gerenciales para responder a la realidad de Estados costosos, ineficientes y poco animados a rendir cuentas. Se instauran entonces conceptos como nueva gestión pública, gestión por desempeño, gobernanza, nuevo Estado weberiano y gobierno de redes. Son ideas que, a pesar de sus denominaciones diferentes, tienen un propósito común: redirigir el foco de la acción burocrática de los procesos a los resultados.

La implementación de estos modelos en los distintos niveles de gobierno ha transitado un camino pedregoso, a pesar del creciente conocimiento sobre el tema. Un ejemplo es la gestión por desempeño, que consiste en producir y usar información sobre los resultados de las políticas con el objetivo de mejorar las operaciones gerenciales y la racionalidad de la asignación presupuestaria. La experiencia muestra un desbalance entre la incorporación de sistemas de medición y el uso real de la información de desempeño; es decir, se han hecho grandes inversiones en sistemas de medición que no se utilizan.

Este problema de implementación ha afectado particularmente a América Latina, donde la aplicación de reformas administrativas orientadas a resultados ha tenido efectos bastantes modestos. La investigación atribuye el problema a condiciones tales como la tradición administrativa legalista, la rigidez de los sistemas presupuestarios y de servicio civil, y la falta de líderes políticos que se apropien del proceso. Estos elementos han producido una disonancia en las experiencias de reforma llevadas a cabo en América Latina: se incorporan legalmente, pero no se internalizan en las rutinas administrativas de las organizaciones públicas.

Cómo mejorar el desempeño del sector público es la gran pregunta de investigación en las áreas de administración y gestión pública de los últimos veinte años. Tal circunstancia justifica, sobradamente, que *Debates IESA* dedique un número a tan relevante cuestión. En la presente edición colaboran analistas con perfiles muy diversos, en términos de su experiencia profesional, nivel académico y orientación ideológica, en aras de sistematizar perspectivas y orientaciones prácticas que contribuyan a los futuros procesos de reforma en la región.

La mayoría de los trabajos reunidos en el presente número adopta un enfoque de política pública; es decir, comparten el interés en ofrecer propuestas concretas para solucionar problemas prácticos. De los seis artículos, cinco se dedican a examinar las palancas o estrategias necesarias para mejorar el desempeño de proyectos en las áreas de salud, hidrocarburos, telecomunicaciones, asociaciones público-privadas y diseño de políticas. El sexto trabajo caracteriza el estado actual de la educación en Venezuela.

Estamos seguros de que estos trabajos serán de provecho e incentivarán la reflexión entre burócratas, académicos, políticos y líderes gremiales de América Latina. El futuro del sector público, en general, y de su capacidad para dar respuesta, en particular, depende en gran medida del interés de los ciudadanos en colocar estos temas en la agenda de la opinión pública y de su capacidad para presionar a los líderes públicos para lograr mejores resultados de gestión. ■

## CONSEJOS PARA CONTROLAR SUS EMOCIONES Y SU CARTERA EN MEDIO DE UNA CRISIS

**José Miguel Farías**, gestor de fondos de Arca Asset Management y gerente de Mercado de MasValor Casa de Bolsa, S.A.  
Twitter: @JMFariasU

La leyenda del mundo de la inversión, Howard Marks, ha afirmado que invertir consiste en prever el futuro. Como nadie puede tener certeza de lo que ocurrirá, el riesgo es algo inescapable. Por lo tanto, el riesgo y el control de las emociones que de él se derivan constituyen un elemento clave, quizá esencial, al invertir.

Piense por un momento en los inversionistas a quienes se reconoce haber realizado un trabajo excepcional, tales como Warren Buffett, Peter Lynch y Julian Robertson. Sus trayectorias son excepcionales por la consistencia de sus resultados durante décadas en las que, por supuesto, han atravesado periodos de crisis y mucha volatilidad. Estos grandes inversionistas han podido tener

gan inversiones en empresas sólidas que ofrecen amplios márgenes de seguridad.

La aversión al riesgo es un ingrediente esencial de los mercados denominados «racionales», y la posición en la que se encuentre el péndulo con respecto a este aspecto es particularmente importante. Una inadecuada aversión al riesgo contribuye a que ocurran excesos en el mercado y se formen burbujas con su posterior estallido. Es una simplificación, quizá excesiva, pero no muy grave, decir que la característica inevitable de las burbujas es la escasez de aversión al riesgo. En las crisis, los inversionistas sienten pánico y la excesiva aversión al riesgo les impide invertir, incluso cuando los precios recogen expectativas pesimistas y las valoraciones son absurdamente bajas.

### Mentalidad de manada: el sesgo cognitivo más dañino

Los inversionistas incapaces de mantenerse disciplinados en medio de una caída del mercado pueden buscar consuelo en sus pares. Por ejemplo, podrían estar preocupados por las perspectivas de la

## Es poco probable que copiar las decisiones tomadas por otros inversionistas sea una estrategia exitosa si se esperan retornos mayores que los del mercado

un año malo o tal vez dos. Pero, por lo general, han sabido gestionar adecuadamente riesgos y retornos, sin dejar que las emociones les pasaran facturas; sobre todo, han sabido aprovechar los momentos de irracionalidad en los mercados para tomar posiciones en empresas infravaloradas que terminaron siendo pilares en sus carteras y estrategias de inversión.

### Vaivenes emocionales: grandes enemigos de los inversionistas

Cuando los precios de las acciones caen aceleradamente y su cartera pierde valor continuamente, resulta prácticamente imposible mantener la calma. El flujo de noticias negativas, los datos económicos a la baja y el pesimismo entre los inversionistas pueden hacer este objetivo aún más difícil de lograr. Es incluso más complicado comprar acciones en mercados bajistas. Muchos inversionistas suelen preocuparse por el impacto a largo plazo en su situación financiera de una caída del mercado. Esta actitud, lamentablemente, puede hacer que pospon-

economía y el impacto que las noticias negativas tendrían en la bolsa. Esto podría llevarlos a seguir las acciones del resto de inversionistas; en muchos casos, evitar comprar acciones hasta que las perspectivas de la economía empiecen a mejorar. Cuando esto ocurre, eventualmente, suele ser muy tarde. Es poco probable que seguir a los pares conduzca a superar los rendimientos del mercado a largo plazo. Lo más probable es que lleve a experimentar rendimientos similares a los del consenso. Como ha reiterado en muchas ocasiones Charlie Munger, «imitar a la manada invita a la regresión a la media».

Con el tiempo es poco probable que copiar las decisiones tomadas por otros inversionistas sea una estrategia exitosa si se esperan retornos mayores que los del mercado. Para vencer al mercado a veces hay que estar dispuesto no solo a evitar la manada, sino a ir contra ella. No puede esperarse que haciendo lo mismo que los demás se obtenga un mejor resultado. No ser convencional no es un objetivo, sino, más bien, una forma de pensar.

### ¿Hacia dónde mirar?

#### ¿Hay alguna hoja de ruta?

Oaktree Capital —posiblemente la mejor gestora de activos en situaciones de estrés financiero— tiene una receta para que sus inversionistas entiendan dónde se encuentran y con cuáles armas cuentan para enfrentar los distintos problemas que se presentan y, sobre todo, aumentar las probabilidades de éxito en la gerencia de sus inversiones.

- Tener una convicción firme sobre el valor intrínseco de los activos.
- Insistir en actuar correctamente cuando los precios se desvían del valor.
- Estar suficientemente enterado de los ciclos pasados, a partir de 1) lecturas y conversaciones con inversionistas veteranos y 2) la experiencia que se adquiere.
- Comprender profundamente los efectos perniciosos de las emociones en las decisiones de inversión en situaciones extremas de mercado.
- Tener voluntad para aguantar cuando le parezca estar equivocado, cuando los precios pasan de equivocados a ridículos.

Esta no es, seguramente, la panacea para solucionar todos los problemas que se presentarán en la carrera del inversionista. Pero, ciertamente, le proporcionará algo con que enfrentarlos de una mejor manera. ■

## FONDOS DE RENTA FIJA: ¿HÉROES DE LA PANDEMIA?

**Carlos Jaramillo**, director académico del IESA.

Los fondos negociados en bolsa (ETF, por sus siglas en inglés) son carteras de títulos valores, materias primas, índices bursátiles y tasas de interés. Aparecieron por primera vez en Canadá en 1976 y se han convertido en elementos principales de los mercados financieros contemporáneos. Muchos les adversan, pues alegan que causan distorsiones en los mercados financieros. Sin embargo, estos instrumentos han permitido a pequeños inversionistas acceder a estrategias de inversión avanzadas con mínima inversión, y a inversionistas institucionales asumir posiciones frente a una tendencia eco-



nómica mediante la compra de bloques de títulos valores sin pasar por el engorroso proceso de adquirir cada instrumento por separado.

Los críticos de los ETF sostienen que la concentración de títulos valores en manos de las empresas administra-

Dado el bajo volumen de transacciones en el mercado secundario de bonos, era esperable esa discrepancia entre el valor de mercado y el NAV. Los bonos que no se transan entran al cálculo del NAV con un precio rezagado que, en principio, debe ser superior al que co-

El uso de los ETF de renta fija — como dique de contención de la destrucción causada por la venta masiva de títulos valores — es un atributo que deberá ser estudiado en detalle e incorporado al debate sobre el papel de estos vehículos de inversión en el ecosistema de los mercados financieros. ■

## La existencia de fondos de renta fija ha permitido crear un mecanismo para evitar las ventas masivas de bonos

doras puede afectar el ejercicio del gobierno en las empresas. A los fondos que replican índices financieros les atribuyen la creación de burbujas de precios alrededor de los títulos incluidos en tales índices, y un impulso a la demanda sobre estos títulos desconectada de las realidades económicas de las empresas que los emiten.

Los críticos de los ETF preocupados por la revelación de precios vía transacciones, y por la liquidez de los mercados secundarios de títulos valores, han advertido con frecuencia que el «efecto maligno» de estos instrumentos se manifestaría claramente en la siguiente crisis financiera. Como la disrupción económica de la pandemia es lo más parecido a la «Próxima Gran Crisis», anunciada una y otra vez en años recientes, especie de Armagedón en el cual rendiríamos cuentas de pecados capitales y ambientales, es tentador preguntar: ¿qué ha pasado con el desempeño de los ETF en este contexto?

En el caso de los ETF que manejan carteras de bonos, que totalizan cerca de un billón de dólares, los problemas de liquidez son particularmente graves. Robin Wigglesworth, columnista del *Financial Times*, mencionó recientemente que para finales de 2018 se registraron 21.175 emisiones de bonos en Estados Unidos, y de estas solo 246 transaban en los mercados secundarios al menos una vez al día.

En marzo de 2020, al comienzo de la pandemia, los inversionistas desesperados por acumular efectivo para cubrir pérdidas en los mercados financieros, o para cumplir otros compromisos comerciales, comenzaron a vender ETF masivamente. Ocurrió un fenómeno impactante: el valor de la cartera reflejado en la cotización bursátil era inferior al calculado por la suma de los títulos que la componían, lo que se conoce en el argot financiero como «valor neto del activo» (NAV).

responde realmente a un mercado en caída libre. Quienes vendieron sus ETF asumieron sus pérdidas, pero los accionistas que no vendieron se quedaron, en principio, apostando a una recuperación del mercado de bonos.

¿Qué habría ocurrido si un inversionista, en lugar de comprar un ETF, hubiese comprado un fondo mutuo de bonos con similar estrategia de inversión? Al producirse redenciones de participaciones en el fondo mutuo, el administrador del fondo tiene que vender algunos bonos para obtener efectivo, y no vende proporcionalmente todos los títulos que componen la cartera sino los más líquidos, dada la urgencia de pagar a quienes se retiran.

¿Cómo quedan los inversionistas que no venden sus participaciones en el fondo mutuo? Quedan con los papeles que se transan con más dificultad y, si necesitan venderlos, tendrán que hacerlo con un mayor descuento. Si el pánico cunde, el administrador del fondo sufre una corrida que, en muchos casos, se frena con la suspensión temporal de las operaciones de venta, como ha sucedido recientemente en Dinamarca y Suecia en el segmento de bonos basura.

La existencia de ETF de renta fija ha permitido crear un mecanismo para evitar las ventas masivas de bonos que habrían sucedido si todos los inversionistas en renta fija hubiesen contado solamente con fondos mutuales para invertir en esa familia de activos financieros.

En las semanas anteriores la Reserva Federal creó el Mecanismo de Crédito Corporativo para el Mercado Secundario (SMCCF, por sus siglas en inglés), un programa de compra en el mercado secundario de bonos corporativos y ETF de renta fija. La existencia de estos ETF hizo posible la creación de un canal adicional para que la FED pudiese intervenir en la estabilización de los precios de los mercados financieros secundarios.

## NARRATIVAS DE LA AYUDA PARA LA SALUD

**María Gabriela Mata Carnevali,** profesora del Área de Relaciones Internacionales y Globales, Universidad Central de Venezuela / @mariagab2016

La covid-19 ha puesto en emergencia la salud en todo el planeta; la pandemia ha revelado graves limitaciones estructurales y profundizado la desigualdad. Esto la convierte en un desafío mundial que requiere solidaridad y cooperación internacionales. Al igual que sucede con la ayuda al desarrollo en general, la ayuda para el sector salud depende de unos pocos donantes, y tanto los programas específicos como los discursos varían sensiblemente de uno a otro. Sus narrativas —explicaciones de objetivos y motivos— moldearán el sistema de ayuda que resulte de esta crisis, y también las que servirán para convencer a sus sociedades de la necesidad de un esfuerzo presupuestario mayúsculo en tiempos de estrecheces.

### Estados Unidos y la OMS

Sin duda, la nota más llamativa en este concierto es el retiro de Estados Unidos de la OMS. La que alguna vez fuera denominada «primera potencia mundial» formalizó en julio su decisión de salir definitivamente del organismo multilateral, acción que se hará efectiva en un año. Trump acusó a China de presionar a la OMS para «engañar al mundo» sobre el virus y a esta de total ineficacia.

Dado que es el mayor contribuyente de la agencia mundial de salud, su salida pone en duda la viabilidad financiera de la institución: compromete seriamente la continuidad de sus numerosos programas de atención médica y lucha contra diversas enfermedades. El plazo de un año para la salida implica que puede quedar sin efecto si Trump pierde las elecciones

presidenciales de noviembre y su sucesor así lo decide. Ahora bien, el gesto deja claro que la narrativa norteamericana sobre la ayuda para la salud está motivada políticamente en el marco de su rivalidad con China (BBC, 2020a).

## La Unión Europea: un regreso de las fronteras

Para Alemania la salud sigue siendo, fundamentalmente, una cuestión de desarrollo humano; y para Suecia, un aspecto esencial de la igualdad de género y del paradigma del desarrollo sostenible. En España y en el Reino Unido, la salud se vincula a la lucha contra el cambio climático; pero para los británicos es, además, una cuestión de seguridad y preservación de los intereses nacionales. Estos enfoques básicos no han cambiado mucho a raíz de la pandemia. Sin embargo, cabe reseñar un regreso de las fronteras que afecta sobre todo a migrantes y refugiados (Ortega, 2020). La Unión Europea mantendrá su peso específico en el mundo, en la medida en que sepa resolver sus problemas internos y gestione la crisis de un modo coordinado, integrado y solidario.

## China, Rusia y el nacionalismo de las vacunas

En Asia se destacan China y Rusia. El discurso chino pretende lavar de culpas a su gobierno por el anuncio tardío de la enfermedad originaria de la provincia de Wuhan. En el marco de la llamada «diplomacia de las mascarillas», Beijing envía donativos a países en dificultades

ducir una vacuna o pruebas especializadas es otra historia (Herrera, 2020).

Para contrarrestar los efectos de esta competencia de grandes ligas, en la que se destacan también las potencias occidentales, se ha afianzado un comportamiento notorio desde 2009, cuando algunos países monopolizaron la compra y la distribución de la vacuna para la gripe porcina: el llamado «nacionalismo de las vacunas». Es un tema de Estado establecer acuerdos, solos o colectivamente, con el objetivo de producir y recibir las dosis necesarias para atender a su población. Un reparto equitativo es clave porque, al fin y al cabo, la pandemia no desaparecerá hasta que todo el mundo esté inmunizado (*Diario Concepción*, 2020).

## Los médicos cubanos

Una somera revisión de este tema estaría incompleta sin una referencia a la ayuda cubana encarnada en sus médicos «de exportación». Desde 1960, el trabajo de estos médicos ha sido defendido por el gobierno comunista como un símbolo de su solidaridad con el mundo.

Fidel Castro se refirió a ellos en una oportunidad como su «ejército de batas blancas». Además de ser una fuente de orgullo y prestigio, constituyen un salvavidas económico para el régimen cubano, que le aporta moneda extranjera. Por eso algunos se quejan de ser explotados (BBC, 2020b).

En Venezuela son muy criticados, pues se sospecha de sus verdaderas intenciones y se cuestiona que ganen

## La competencia geopolítica no se ha detenido con la covid-19, y las narrativas de la ayuda a la salud son un reflejo de ello

que luchan contra el coronavirus, incluidas naciones de América Latina. En momentos en que Estados Unidos se concentra en su crisis, algunos expertos consideran que la potencia asiática intenta mejorar su posicionamiento global en la región (DW, 2020).

Rusia, por su parte, aprovecha la coyuntura para presentarse como donante de «ayuda técnica humanitaria», y reforzar su imagen de potencia en ascenso. No por nada participa en la carrera por fabricar una vacuna, de la que ya se autoproclamó vencedora. Es posible, para un país con menos recursos, contactos y peso político, fabricar mascarillas o protectores faciales. Pro-

mucho más que los médicos nacionales, quienes, en general, están mejor preparados. Ahora, durante la pandemia, solo a ellos llegan los equipos de bioseguridad en un trato discriminatorio con base en la ideología.

## Geopolítica y salud

Como resulta evidente, la competencia geopolítica no se ha detenido con la covid-19, y las narrativas de la ayuda a la salud son un reflejo de ello. Lamentablemente, la OMS se encuentra entre las primeras víctimas. Su trabajo luce, por lo menos, «insuficiente». Urge pensar en un sistema global de salud ligado al ejercicio de los derechos humanos. ■

## REFERENCIAS

- BBC (2020a): «Estados Unidos se retira de la OMS: Trump notifica oficialmente a Naciones Unidas de la salida de su país». 7 de julio. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53329647>
- BBC (2020b): «El mundo oculto de los médicos cubanos que son enviados a trabajar al extranjero». 15 de mayo. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48275780>
- *Diario Concepción* (2020): «Editorial: el nacionalismo de las vacunas». 21 de agosto. <https://www.diarioconcepcion.cl/editorial/2020/08/21/el-nacionalismo-de-las-vacunas.html>
- DW (2020): «China envía material a América Latina para luchar contra la COVID-19». 20 de abril. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/es/china-env%C3%A9a-material-a-am%C3%A9rica-latina-para-luchar-contrala-covid-19/av-53193357>
- Herrera, C. (2020): «Sputnik V: Rusia registra la primera vacuna contra la covid-19». 11 de agosto. *Diario Concepción*. <https://www.diarioconcepcion.cl/mundo/2020/08/11/sputnik-v-rusia-registra-la-primeravacuna-contrala-covid-19.html>
- Ortega, A. (2020): «Coronavirus: tendencias y paisajes para el día después». Real Instituto Elcano. <http://www.realinstituto-elcano.org/wps/wcm/connect/56c43c18-7853-4237-aale-b03b4ae4194d/ARI41-2020-Ortega-Coronavirus-tendencias-y-paisajes-para-el-dia-despues.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=56c43c18-7853-4237-aale-b03b4ae4194d>

## EL CISNE NEGRO Y LA RECOMPRA DE ACCIONES

**Carlos Jaramillo**, director académico del IESA.

Nassim Nicholas Taleb se hizo mundialmente famoso por señalar las limitaciones de la estadística como campo del conocimiento, al no poder predecir el riesgo de eventos raros. Para hacer más digerible esta idea a una audiencia general, Taleb acuñó la expresión «cisne negro», que destaca no solo lo impredecible de algunos eventos, sino también el alto costo de desarrollar planes de cobertura contra algo que no tiene forma definida, fecha de ocurrencia conocida o al menos previsible y mucho menos un impacto económico medible.

¿Cómo enfrenta la sociedad a los cisnes negros? Simplemente los ignora y reacciona a ellos cuando suceden, con altos costos de todo tipo. Por supuesto, una vez sucedido el siniestro, los *mea culpa* y las exhortaciones a extraer lecciones no se hacen esperar.

Esto es precisamente lo que ocurre en este momento en las grandes economías del mundo. Se critica duramente a muchas empresas de oferta pública por no haber creado fondos de seguridad que les permitieran sortear los primeros meses de la pandemia, sin tener que solicitar el sacrificio de empleados y proveedores y la ayuda de los gobiernos nacionales; es decir, los contribuyentes.

En este contexto de crítica colectiva ha surgido un grupo de congresistas demócratas en Estados Unidos que piden la prohibición de los programas de recompra de acciones. Su argumento es que estos mecanismos, en aras de mejorar oportunistamente la rentabilidad de los accionistas, privan a las empresas de recursos valiosos que podrían usarse para fortalecerlas patrimonialmente y hacerlas más resilientes frente a lo desconocido.

En los últimos tres años las empresas pertenecientes al S&P 500 destinaron dos billones de dólares a la recompra de acciones. A juicio de los expertos, esta fue una de las principales causas del mercado accionario alcista que mató la COVID-19. Las líneas aéreas, en particular, destinaron prácticamente todo su flujo de caja libre de la última década a estos programas.

Para muchos el abuso en la repartición de beneficios por la vía de la recompra de acciones se debe al cortoplacismo, uno de los grandes males de las empresas de oferta pública. Para responder a las exigencias de los inversionistas institucionales las empresas se valen de todos los mecanismos a su alcance; sacrifican, entre otras cosas, las inversiones en investigación y desarrollo.

Los programas de recompra de acciones, al reducir el volumen de recursos disponibles de las empresas, tienen

la función de evitar que los gerentes inviertan en proyectos destructores de valor que les beneficien personalmente a expensas de los accionistas. Tampoco existen pruebas, contra lo que muchos suponen, de una merma en la cantidad de dinero que las grandes corporaciones estadounidenses destinan a investigación y desarrollo; aunque tales inversiones se han canalizado principalmente hacia las nuevas tecnologías, debido a que las empresas de ese sector tienen excedentes propios y acceso a abundante capital de riesgo.

La creación de una reserva corporativa de efectivo para capear los malos tiempos pertenece a ese grupo de ideas que en una primera aproximación lucen atractivas pero que, en la práctica, no prosperan porque no hay incentivos para hacerlas realidad. Para empezar, ¿cómo se calcula la cantidad de reservas necesaria para enfrentar un cisne negro? ¿Cómo se luchará contra las tentaciones de gastar tales reservas cuando, dentro de muchos años, la última pandemia no sea más que un borroso recuerdo?

Cuando el profesor Taleb señalaba la imposibilidad de cubrirse contra la destrucción causada por la aparición de un cisne negro se refería, precisamente, a la dificultad de provisionar recursos para enfrentar una especie de quimera, sin rostro ni forma. La pertinencia de los programas de recompra de acciones es un tema complejo. Abundan los conflictos de agencia entre gerentes y accionistas; entre quienes conocen a fondo las corporaciones y quiénes no. Es importante que las urgencias de una crisis no obliguen a los reguladores a eliminar un mecanismo de redistribución de recursos que, en balance, podría ser más beneficioso que perjudicial. ■

## MARGEN DE SEGURIDAD: TRES PALABRAS CLAVE EN EL MUNDO DE LA INVERSIÓN

**José Miguel Farías**, gestor de fondos de Arca Asset Management y gerente de Mercado de MasValor Casa de Bolsa, S.A. Twitter: @JMFariasU

La crisis en los mercados financieros, cuyo catalizador fue el abrupto brote del covid-19, puso a prueba el temple de muchos inversionistas. Después de una década de grandes alegrías para la mayoría de los agentes, ver los principales índices de referencia caer precipitadamente propició una estampida del abarrotado teatro, que ahora se encontraba en llamas.

Dado el tremendo desconocimiento que rodeaba —y aún lo hace— la trayectoria del covid-19, y la debacle económica que puede dejar a su paso, muchos inversionistas consideraron que la hemorragia posterior a la caída del mercado era un entorno muy negativo para considerar la compra de acciones de cualquier tipo, por muy bajo que fuese su precio. La secuencia a corto plazo de los acontecimientos desde finales de febrero hasta mediados de marzo con la posterior recuperación del mercado, proporciona un telón de fondo instructivo que puede ayudar a curtir la forma de ver los mercados financieros.

### La psicología de los inversionistas durante el caos

Si algo enseñan grandes leyendas de la inversión, como Benjamin Graham, Warren Buffett o Seth Klarman, es que los periodos de intranquilidad en el mercado pueden ofrecer grandes oportunidades para comprar compañías financieramente sólidas a precios por debajo de su valor real. Este enfoque permite acrecentar

¿Cómo enfrenta la **sociedad** algo impredecible y sin impacto económico medible? Simplemente lo ignora y **reacciona** cuando sucede



el «margen de seguridad»: la diferencia entre la cotización actual de una acción y su valor intrínseco.

Seth Klarman destaca en su libro *Margin of safety* que en situaciones de pánico el riesgo no desaparece, pero permite a un inversionista enfocado en el valor intrínseco equilibrar el riesgo calculado con el margen de seguridad que ahora proporcionan los precios de las acciones en medio de dificultades temporales. Seth Klarman recuerda que, como señaló Graham en 1934, los inversionistas inteligentes «miran al mercado no como una guía para saber qué hacer, sino como un creador de oportunidades».

La exuberancia excesiva resulta en precios erróneos que pueden ser explotados por quienes son capaces de mantener una disciplina sobre sus emociones. Al igual que Graham, Klarman considera que la naturaleza humana abarca los extremos de la emoción: de la avaricia al miedo. Para la mayoría de las personas es difícil actuar en oposición a sus emociones. Los inversionistas tienden a proyectar tendencias de corto plazo —tanto favorables como adversas— indefinidamente hacia el futuro, lo que también es un grave error.

## El elemento fundamental en la gerencia de inversiones

La mayoría de los grandes gestores en la industria de la inversión han destacado que entender, reconocer y controlar el riesgo es el factor más importante al invertir. Por un lado, no hay «certeza» de que asumir un mayor riesgo resulte realmente en el logro de un mayor rendimiento. Los mejores inversionistas no apuntan al rendimiento. Se centran primero en el riesgo, y solo entonces deciden si el rendimiento proyectado justifica la adopción de cada riesgo en particular. Por otro lado, cuando la «manada» se centra exclusivamente en el rendimiento, con frecuencia los precios suben y los rendimientos bajan, y ocurren momentos de sobrevaloración que terminan por golpear a todos los participantes. A pesar de que la inversión puede considerarse un juego de «suma cero», el enemigo del inversionista suele ser él mismo en la mayoría de los casos.

Si algo está claro es que los mercados no son siempre eficientes. Tienden a la eficiencia, y en algunos momentos es posible que algunos activos estén

perfectamente valorados, pero siempre habrá oportunidades para el inversionista metódico, capaz de reconocer los desajustes del mercado.

Los mercados son ineficientes debido a la naturaleza humana, innata, arraigada y permanente. Los inversionistas no eligen conscientemente invertir de

## Los inversionistas no eligen conscientemente invertir de acuerdo con sus emociones, simplemente no pueden evitarlo

acuerdo con sus emociones, simplemente no pueden evitarlo. Esta actitud se exagera durante los ciclos del mercado, en los cuales se ponen en evidencia los extremos de comportamiento, independientemente de la experiencia o la educación del inversionista.

### La importancia de un margen de seguridad

Las enseñanzas recientes permiten estar al tanto de las reacciones impulsivas del público durante los vaivenes del mercado, para aprovecharlas cuando se repitan. Durante los periodos de crisis y euforia es previsible que muchos inversionistas actúen de la misma manera.

Siempre es aconsejable, por no decir imprescindible, buscar empresas que tengan un margen de seguridad aceptable. Es una cuestión de sentido común que debe tener siempre presente el inversionista inteligente. Igualmente, es importante tener en cuenta que un alto margen de seguridad no impide perder dinero. Por ello, una medida adicional para disminuir el riesgo es invertir en empresas con ventajas competitivas duraderas y negocios estables. Esta combinación aumenta las probabilidades de que su cartera esté preparada para cuando las cosas vengán mal. Y, si nada sale mal, seguro que los ganadores sabrán cuidar de sí mismos. ■

### CUANDO TINA NO ES UN NOMBRE DE MUJER

**Carlos Jaramillo**, director académico del IESA.

**S**i algo adoran los comunicadores de habla inglesa es un acrónimo; en particular, si evoca una acción, el nombre de un animal o de una perso-

na. Dentro de este grupo se ha vuelto muy popular últimamente «Tina», que no es un nombre de mujer ni un sinónimo de bañera, sino la versión corta de la frase *there is no alternative* («no hay alternativa»), que se usa en el contexto de las inversiones de oferta pública para indicar que, pese a sus

altos precios, muchos inversionistas no encuentran otra alternativa que seguir comprando acciones de empresas.

La política de los bancos centrales de los países desarrollados de mantener bajas las tasas de interés —para enfrentar, primero, la Gran Crisis Financiera de la década pasada y, ahora, la pandemia más importante del último siglo— ha causado una gran distorsión en las reglas básicas del diseño de carteras de inversión. En un pasado muy reciente, quien quería ingresos compraba renta fija, y quien buscaba apreciación de capital la encontraba en acciones.

Hoy, cuando el rendimiento de los dividendos del S&P 500 está en el orden de 1,25 por ciento y el *treasury* a diez años oscila entre 0,6 y 0,8 por ciento, el mensaje oculto detrás de Tina es más que evidente. La diferencia de retorno entre renta variable y renta fija es aún más pronunciada en Europa, donde las políticas de dividendos de las empresas de oferta pública tienden a ser más generosas.

La percepción de que «no hay alternativa» produce, tanto en los gerentes de carteras de inversión como en sus clientes, la sensación de estar atrapados, de jugar el mismo juego que los demás, y muchos saben por experiencia que estas situaciones degeneran tarde o temprano en una burbuja financiera. Si bien puede haber nichos de inversión, como la tenencia de oro o la posesión de criptoactivos, tales familias de activos no son suficientemente abundantes para desplazar a las acciones de oferta pública, dentro de la mezcla de activos disponibles para la mayoría de los inversionistas.

Detrás de Tina hay un gran supuesto: muchas empresas de oferta pública serán capaces de navegar a través de la tormenta de la pandemia con márgenes de beneficios razonablemente

aceptables. Pero si lo que está ocurriendo realmente es un *interregnum*, término extraído del derecho romano para designar situaciones en las que no existe liderazgo, el viejo orden deja de tener vigencia y no termina de emerger uno nuevo, entonces estamos en verdaderos problemas.

En un *interregnum* la recesión global se transformaría en una estancación: período de mínimo crecimiento económico acompañado de bajas utili-

dades corporativas, flujos de efectivos menguados y reducción de dividendos. Por lo tanto, los precios de las acciones deberían caer significativamente.

Para los inversionistas y sus asesores la pregunta es: ¿habrá llegado el momento de abandonar a Tina? No existe una respuesta clara a esta pregunta.

Todo dependerá de la evolución de la pandemia. Si las economías nacionales son capaces de abrirse nuevamente, manteniendo controlados los contagios y con los sistemas de salud operando por debajo de sus máximos de capacidad de atención, Tina seguirá siendo la mejor estrategia.

Pero si el escenario emergente es un *interregnum* habrá llegado el momento de abrazar la renta fija, con sus magros rendimientos. No habrá muchas cosas interesantes que contar a los nietos con esta estrategia, pero muy probablemente habrá algún dinero que dejarles. **EI**

EL PENSAMIENTO CRÍTICO: ¿CUÁNDO ESTAMOS EN POSICIÓN DE ELEGIR?

Claudia Álvarez Ortiz, profesora del IESA.

La humanidad está experimentando la denominada «era del cerebro», gracias a que ha alcanzado un conocimiento cada vez más detallado del funcionamiento de tan importante órgano. La neurociencia ha iluminado muchas

rutas cerebrales que preservan la vida y sientan las bases para la evolución de las generaciones siguientes.

Entre las disciplinas que se benefician con los avances de la neurociencia se encuentra la del «pensamiento crítico», entendido como la capacidad personal de razonar para sopesar opciones, evaluar información y llegar a conclusiones sólidas, bien justificadas y argumentadas. Como área de investigación científica ha emigrado de

## Pese a sus altos precios, muchos inversionistas no encuentran otra alternativa que seguir comprando acciones de empresas

la lógica formal para adentrarse en el terreno del uso del lenguaje como herramienta que vehicula el pensar y da soporte a la toma de decisiones.

La capacidad de decidir —elegir lo que se desea y se necesita— es consustancial al ser humano y, además, evidencia de un pensamiento de carácter crítico. El Foro Económico Mundial ha catalogado el pensamiento crítico como una de las competencias más importantes de la cuarta revolución industrial, cuando el futuro del trabajo luce tan cambiante y retador para el ser humano (WEF, 2018).

A la sociedad del conocimiento, que basa sus avances en las innovaciones científicas y tecnológicas, le ha tocado en suerte experimentar emociones y sentimientos de repercusiones medievales: los miedos irracionales asociados con pandemias. La irrupción del covid-19 resalta una crisis subyacente: hombres y mujeres, en todo el planeta, se han acostumbrado a vivir con estrés, con padecimientos psicosomáticos y enfermedades crónicas, degenerativas o terminales, que se han vuelto ya comunes (hipertensión, diabetes, cáncer, entre otras). Para empeorar el panorama, las adicciones han ampliado su espectro y ya se habla con suma frecuencia de personas obsesionadas por el trabajo, internet, celulares, comida chatarra, ansiolíticos y somníferos, sexo, juego, alcohol o drogas. Es un tiempo de personas de salud precaria, con existencias ansiosas y afanosas.

## El ser humano nació para ser libre y realizarse

Abundan las obras religiosas, filosóficas y políticas en cuyas páginas se

afirma la condición libre del hombre y su pleno derecho a la realización personal. Pero, si ello es así, ¿por qué, entonces, cuesta tanto alcanzar la vida plena? ¿Por qué la paz, la salud, la felicidad y la prosperidad se tornan tan esquivas?

Las respuestas más convincentes guardan relación con el funcionamiento cerebral. Según los neurocientíficos, el ser humano produce entre 60.000 y 70.000 pensamientos al día, pero en más del noventa por ciento de las veces tienden a repetirse los pensamientos del día anterior. Las personas quedan atrapadas en un ciclo de redes neuronales «de pasado» que les lleva a vivir un futuro muy predecible (Dispenza, 2020). Tal ciclo «de pasado» está constituido por esquemas mentales que estructuran los modos de pensar, actuar y sentir. Cuando alguien desea o necesita elegir una ruta diferente de la rutinaria, es imprescindible que cobre conciencia de este mecanismo, que convierte la idea de cambio en un auténtico reto.

Las respuestas de las personas frente al entorno son mayormente reactivas: creen que eligen, cuando en realidad se limitan a repetir respuestas inconscientes que siempre producen resultados idénticos. Esto explica el caso de las personas que quieren dejar de fumar, pero la recurrencia del cigarrillo las frustra y desalienta, o el de quienes, con mucho ánimo, inician una dieta para días después caer en la tentación de los viejos hábitos alimenticios. Abundan los «decididos» a emprender un nuevo negocio o redefinir su carrera profesional, pero se desaniman y paralizan por las condiciones del entorno.

La denominada «nueva normalidad» implica, en muchos casos, una brusca imposición de transformaciones e incorpora al análisis de decisiones un amplio conjunto de nuevas variables. No en todos los casos cambiar se convierte en un desafío exigente. Muchas personas eligen un cambio radical en sus vidas o en sus negocios, y lo logran al primer intento porque tienen las condiciones —individuales u organizacionales— para lograrlo. El asunto es estar conscientes de que se requieren ciertas condiciones para elegir y ejercitar lo elegido.

¿Cuándo está una persona realmente en posición de elegir? ¿Cuáles

condiciones debe satisfacer para activar un cambio real y duradero en su vida? Si el análisis de opciones fuese algo sencillo, bastaría con representar en un gráfico las opciones y calibrar los pros y los contras. Pero, por lo general, no funciona así. Las respuestas tienen que ver con la aplicación de habilidades reflexivas.

El ser humano nació para ser libre y realizar cabalmente su personalidad. La vida es un regalo digno de disfrute. Estas deberían ser las premisas que determinarían las elecciones más esenciales. Pero lo cierto es que muchas veces una persona no sabe bien qué quiere ni qué requiere para alcanzar su plenitud. En ocasiones puede incluso saber «desearla», pero nunca sabrá a ciencia cierta si llegará a obtenerla.

La investigación muestra cómo entre el ochenta y el noventa por ciento de activación de los ciclos de pasado le gana la partida al diez por ciento de deseo consciente de cambio (Dispenza, 2020). Para que una persona pueda ejercitar su libertad de elección necesita, primero, cobrar conciencia de este mecanismo psicológico. La persona despierta a la conciencia cuando mira con detenimiento el «equipaje» de su pasado. El autoconocimiento es una disposición fundamental para lograr cambios y ese cambio es posible, porque como afirmaba el psicólogo humanista Carl Rogers, todo ser humano tiene dentro de sí una corriente fundamental hacia la mejora y el cambio (Rogers, 1986: 63).

Con frecuencia las personas no son conscientes de que sus mentes están bloqueadas por creencias o patrones limitantes, que los dejan anclados a conductas innecesarias o dañinas. Tales patrones limitantes se manifiestan como relaciones personales de depen-

dencia, adicciones, emociones, rigideces de conducta, rebeldía o malcriadez, traumas y conflictos. Los patrones de conducta son como nudos gordianos, que atan al sujeto a lo que ya no quiere.

Las personas están constituidas por valores, principios y virtudes que desean preservar. El meollo de la cuestión es saber y poder elegir —con criterio propio— lo más útil para continuar el camino. La idea es ser más «elección presente» y menos pasado.

Cuando el ser humano elige experimentar una vida plena tiene que desatar los nudos que lo atan a sus hábitos mentales del pasado. Solicitar ayuda puede ser una buena decisión para descubrir puntos ciegos, sanar conflictos, soltar amarres. En la actualidad, y si así lo desea, toda persona puede acceder al conocimiento necesario de la ciencia para comenzar a crear circuitos nuevos, rutas nuevas en el cerebro mediante la imaginación, la visualización y la creación de nuevas interpretaciones, acciones y emociones. Es imperativo un «viaje interior» para ganar libertad del pasado. Este conocimiento se complementa con fortaleza de carácter, disciplina y voluntad para proponerse un cambio y realmente alcanzarlo.

La ciencia del cambio requiere que las personas pacten nuevos acuerdos con ellas mismas y, de paso, cobren conciencia de la conveniencia de mantenerse apegadas a la base neuropsicológica del aprendizaje, porque las células nerviosas que no se activan se disipan. En ello consiste la decisión de soltar patrones y creencias limitantes, a objeto de ganar espacios de creación. Lo que no se usa, se pierde.

El pensamiento crítico se convierte en una herramienta para explorar nuevas oportunidades y para «ganar» una posición real de cambio. Al mismo

tiempo, implica un acto de humildad y de coraje. Humildad, porque se acepta el bagaje de pasadas limitaciones, y coraje, porque se decide cambiar aquello que ya no es útil.

El camino a la posibilidad de elegir es, a veces, doloroso y cuesta arriba. Implica un crecimiento personal que desemboca en la conversión en adultos maduros, libres y responsables. La madurez se refleja en el conocimiento exacto de lo realmente necesario, en obtención de autonomía en las decisiones, gracias a una mayor fortaleza de carácter y disciplina. Es sabiduría y voluntad de elegir lo requerido para la vida plena.

Un ser humano libre es aquel que se ha liberado de su pasado, y sabe conseguir una pausa entre estímulo y respuesta: un espacio y un tiempo para determinar una respuesta propia, consciente y responsable. Puede ya elegir por sí mismo, tomar decisiones con los ojos bien abiertos, y asumir las consecuencias de sus actos de voluntad, porque sencillamente les son propias.

¿Está preparado el ser humano, en su «nueva normalidad», para enfrentar el cambio que tanto dice anhelar? ¿Está en posición de elegir un cambio positivo y perdurable, tras superar las prácticas limitantes anidadas en su propio cerebro? Reinventarse implica superar, en primer lugar, la propia inercia y limitación. Y ese camino siempre es un camino de conciencia. **■**

## REFERENCIAS

- Dispenza, J. (2020): «Rewired». Episodio 1. [https://www.youtube.com/watch?v=zO3b11gAmVs&list=PlyZsQQGhUdk74lh\\_XhzLXsH8-caPxzr3B](https://www.youtube.com/watch?v=zO3b11gAmVs&list=PlyZsQQGhUdk74lh_XhzLXsH8-caPxzr3B)
- Rogers, C. (1986): *El camino del ser*. Barcelona: Kairós.
- WEF (2018): «The future of jobs report». The World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018>

Con frecuencia las **personas** no son conscientes de que sus mentes están bloqueadas por creencias o **patrones** limitantes, que los dejan anclados a conductas innecesarias o dañinas

# ¿MÁS INFORMACIÓN ASEGURA MEJORES POLÍTICAS?

Víctor Carrillo

Una de las promesas de la gestión pública por resultados es que los funcionarios tomen decisiones basadas en información sobre resultados e impactos de las políticas. Pero para producir intervenciones más informadas se requiere la interacción de factores individuales, organizacionales y contextuales.

LA GESTIÓN PÚBLICA por resultados es el paradigma de reforma administrativa dominante en la actualidad. Este modelo implica centrar la atención de los funcionarios públicos en el análisis de resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) al tomar decisiones sobre políticas. Esto requiere el diseño y la puesta en marcha de sistemas de producción de información de desempeño (indicadores y evaluaciones) y la formalización de rutinas que introduzcan tales prácticas en los procesos organizacionales.

El modelo lógico de la gestión pública por resultados sugiere que, si los funcionarios basan sus decisiones en información sobre los resultados de los programas, mejorará el desempeño de su organización; es decir, decisiones más informadas y rigurosas producirán mejores intervenciones públicas. Empero, este argumento no escapa a la polémica. En primer lugar, existe un amplio consenso en la literatura con respecto a que los procesos de decisión en la gestión pública —incluso los que ocurren en el ámbito gerencial— son esencialmente políticos y que tratar de racionalizarlos, sin considerar las lógicas del poder y los intereses de los actores, es una tarea ingenua y simplista. Además, la mera existencia de prácticas de medición no se traduce automáticamente en mejores resultados institucionales. Para que la información de desempeño produzca consecuencias beneficiosas, es necesario que los gerentes usen tal infraestructura en sus decisiones cotidianas.

El último punto parece una perogrullada, pero no lo es. El lector se preguntará: ¿cómo es posible que una organización pública mida su gestión y no utilice esos datos para tomar decisiones? Este es un problema mundial que afecta la implementación de las reformas de gestión pública por resultados. Diversos hallazgos de investigación, tanto en su enfoque metodológico como en el contexto institucional examinado, respaldan esta argumentación. Por ejemplo, en agencias públicas de Australia (Taylor, 2011) y Estados Unidos (Johansen y otros, 2016) se ha encontrado poca disposición de los gerentes a utilizar información de desempeño en la gestión de las operaciones. La misma tendencia se observó en el análisis de las decisiones de asignación

Victor Carrillo, profesor del IESA.



presupuestaria de los legisladores en gobiernos nacionales y municipales de Estonia (Raudla, 2012), Alemania e Italia (Grossi y otros, 2016), y en el contexto local holandés (Ter Bogt, 2004).

### Factores que impulsan el uso de información de desempeño en las decisiones públicas

En la actualidad, gran parte de los gobiernos de América Latina (y del mundo en general) están reestructurando sus aparatos administrativos con base en los principios de la gestión pública por resultados (Pollitt y Bouckaert, 2011). En este escenario, es pertinente conocer las palancas o catalizadores fundamentales que favorecen la utilización de información de desempeño en las organizaciones, y así facilitar el diseño de paquetes de reforma más efectivos. Los hallazgos de la investigación sobre el tema permiten identificar tres tipos de factores: individuales, organizacionales y contextuales.

#### Factores individuales

- Motivación al servicio público: grado en que el funcionario le encuentra significado y valor social a su función, más allá de las recompensas materiales. En municipios de Estados Unidos se encontró una sólida relación positiva entre esta variable y el uso de información de desempeño: «Un aumento de una unidad en la escala motivación al servicio público de 30 puntos da como resultado un aumento de 0,04 en la escala de uso de información de desempeño de 6 puntos» (Moynihan y Pandey, 2010: 859). En un estudio posterior, se introdujo la expresión «modelo prosocial de gestión» para indicar que «el impacto social percibido del trabajo de los empleados da forma a su uso informado de los datos de desempeño» (Moynihan y otros, 2012: 478). De estos estudios se desprenden dos claras implicaciones de política para el diseño de los paquetes de reforma de gestión pública por resultados: 1) es necesario no solo que la estructura de incentivos y control de los funcionarios responda al clásico dilema agente-principal (mediante la creación de estrictos contratos de gestión y remuneraciones basadas en desempeño) sino también que el liderazgo establezca narrativas sobre cómo las nuevas políticas sirven mejor a los ciudadanos y, de esta manera, incentivar la motivación al servicio público de los ejecutores de programas; y 2) los procesos de reclutamiento y selección del sector público deben prestar especial atención a los valores prosociales de los candidatos que desean integrar el servicio civil.
- Dimensión cognitiva: el uso de información de desempeño para la toma de decisiones es un tipo de comportamiento organizacional (Moynihan y Pandey, 2010) y, como tal, es influido por la actitud y la presión social que experimentan los gerentes en sus actividades rutinarias (Kroll, 2015). Taylor (2011) mostró, mediante modelos matemáticos, que en la medida en que los individuos estén más convencidos de los beneficios organizacionales del sistema de medición, mayor será la probabilidad de integrar indicadores de desempeño en sus procesos medulares. El convencimiento de los funcionarios tiene dos implicaciones prácticas. En primer lugar, la oficina dedicada a sistematizar la información de desempeño en la organización debe poseer sobradas capacidades para ajustar este insumo a las necesidades de los actores; generalmente, los funcionarios electos suelen estar más interesados en información estratégica

y macroeconómica que afecta a sus carreras, mientras que los burócratas prefieren obtener datos sobre los resultados operativos de las políticas (Hill y Andrews, 2005). En segundo lugar, las reformas de gestión pública por resultados deben contar con el apoyo de líderes capaces de crear narrativas que expresen claramente los beneficios del uso de información de desempeño para la organización (relacionar las nuevas rutinas administrativas con la solución de problemas concretos que incomodan a los funcionarios).

#### Factores organizacionales

- Madurez del sistema de medición del desempeño: calidad de los documentos de planificación y seguimiento, y rutinización de las prácticas de uso de información de desempeño en la organización. Lo primero se refiere al diseño de instrumentos de difusión de información de desempeño (formatos, documentos) que sean cortos y de fácil acceso, presenten la información gráficamente y se centren en indicadores de resultados e impactos. La facilidad de visualizar la información de desempeño es un elemento clave en la toma de decisiones. Un reciente estudio experimental, realizado con funcionarios estadounidenses concluyó: «... presentar a los gerentes de salud

### Los políticos sometidos a entornos de austeridad fiscal utilizan menos información de desempeño en sus decisiones que quienes administran en economías saludables

pública de Estados Unidos información mostrada gráficamente, en lugar de información numérica, puede inducir aumentos incrementales en su intención percibida de usar esos datos». El segundo elemento tiene que ver con las actividades de integración de la información producida. Por sí solos, los formatos de información de desempeño no resultan en decisiones más informadas. Es necesario institucionalizar las prácticas de uso de información en las rutinas organizacionales (instaurar prácticas recurrentes, formales e informales, aceptadas por los actores).

- Cultura organizacional: los valores compartidos por los miembros de la organización son un factor clave en el uso de información de desempeño. Saliterer y Korac (2013) concluyeron, en un estudio de municipios austriacos, que la cultura organizacional es la palanca fundamental de este comportamiento. Más específicamente, la toma de decisiones informadas se vincula con la existencia de una cultura innovadora, abierta y tolerante al riesgo (Moynihan y Pandey, 2010), y con la presencia de valores racionales orientados a la planificación y el establecimiento de objetivos y metas de desempeño (Taylor, 2011). Estos hallazgos deben tomarse con precaución. Considerar la cultura organizacional la variable independiente definitiva, cuya ausencia impediría el uso de información de desempeño, implicaría incurrir en una postura determinista, nada útil para los procesos de reformas de gestión pública por resultados. La cultura puede ser entendida como una variable mediadora, que amplifica o disminuye los efectos de otros factores. En este caso, la implicación de política es que los líderes deben introducir o reforzar ciertos valores en las organizaciones, mediante narrativas e incentivos, y así crear un ambiente propicio para la gestión por resultados.

**Factores contextuales**

- Crisis fiscales: podría esperarse que un modelo de gestión atado a la eficiencia del sector público sea utilizado mayormente en contextos de depresión económica. Pero, irónicamente, este no parece ser el caso de la gestión pública por resultados. Bjørnholt y otros (2016, p. 560) denominaron el uso de información de desempeño «la política de los buenos tiempos», pues los políticos sometidos a entornos de austeridad fiscal utilizan menos información de desempeño en sus decisiones que quienes administran en economías saludables. Una posible explicación de esta aparente paradoja fue ofrecida por Raudla y Savi (2015), en un estudio de caso que analiza las decisiones de recorte presupuestario ejecutadas por funcionarios de ministerios estonios. Tal comportamiento se atribuye a las enormes restricciones cognitivas y temporales que enfrentaban los funcionarios (no tenían tiempo para pensar), quienes optaban por aplicar recortes lineales en todas las áreas.
- Tamaño de la población: estudios sobre la implementación del presupuesto público basado en desempeño han mostrado que la densidad poblacional afecta el uso de información de desempeño en las decisiones presupuestarias (Bellamy y Kluvers, 1995; Hijal-Moghrabi, 2017). La lógica detrás de este planteamiento proviene de la teoría de la innovación: los espacios con altos volúmenes poblacionales poseen mayores recursos financieros y mano de obra especializada que mejoran sus capacidades de innovación.

**La clave: dinamizar la mayor cantidad de factores para incentivar el uso de información de desempeño**

Impulsar el uso de información de desempeño para obtener procesos decisorios más enfocados en los resultados de las políticas no es una tarea sencilla. La revisión bibliográfica realizada sugiere algunos factores que deben tomarse en cuenta para esta compleja empresa. Una implicación práctica es que no existe una solución o variable mágica. Si una organización pública (o la sociedad en su conjunto) se plantea como meta tomar decisiones mejor informadas, su liderazgo debe aplicar un modelo que dinamice diversas variables simultáneamente para crear un ambiente propicio.

Desarrollar mejores servicios públicos en América Latina requiere incrementar el volumen y la calidad de la información. Pero, adicionalmente, es necesario propiciar que los formuladores de políticas elijan la opción que produzca ma-

yores beneficios (resultados e impactos) al menor costo posible. Para ello es necesario establecer un clima en el sector público, donde los factores individuales, organizacionales y contextuales se refuerzan mutuamente. ■

**REFERENCIAS**

- Ballard, A. (2020): «Promoting performance information use through data visualization: Evidence from an experiment». *Public Performance & Management Review*. Vol. 43. No. 1: 109-128.
- Bellamy, S. y Kluvers, R. (1995): «Program budgeting in Australian local government: A study of implementation and outcomes». *Financial Accountability & Management*. Vol. 11. No. 1: 39-56.
- Bjørnholt, B., Bækgaard, M. y Houlberg, K. (2016): «Does fiscal austerity affect political decision-makers' use and perception of performance information?». *Public Performance & Management Review*. Vol. 39. No. 3: 560-580.
- Grossi, G., Reichard, C. y Ruggiero, P. (2016): «Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities». *Public Performance & Management Review*. Vol. 39. No. 3: 581-606.
- Hijal-Moghrabi, I. (2017): «The current practice of performance-based budgeting in the largest U.S. cities: An innovation theory perspective». *Public Performance & Management Review*. Vol. 40. No. 4: 652-675.
- Hill, H. y Andrews, M. (2005): «Reforming budget ritual and budget practice: The case of performance management implementation in Virginia». *International Journal of Public Administration*. Vol. 28. No. 3/4: 255-272.
- Johansen, M., Kim, T. y Zhu, L. (2016): «Managing for results differently: Examining managers' purposeful performance information use in public, nonprofit, and private organizations». *American Review of Public Administration*. Vol. 48. No. 2: 133-147.
- Kroll, A. (2015): «Explaining the use of performance information by public managers: A planned-behavior approach». *American Review of Public Administration*. Vol. 45. No. 2: 201-215.
- Moynihan, D. y Pandey, S. (2010): «The big question for performance management: Why do managers use performance information?». *Journal of Public Administration Research & Theory*. Vol. 20. No. 4: 849-866.
- Moynihan, D., Pandey, S. y Wright, B. (2012): «Prosocial values and performance management theory: Linking perceived social impact and performance information use». *Governance*. Vol. 25. No. 3: 463-483.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011): *Public management reform: A comparative analysis*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Raudla, R. (2012): «The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: Is Estonia any different?». *Public Administration*. Vol. 90. No. 4: 1.000-1.015.
- Raudla, R. y Savi, R. (2015): «The use of performance information in cutback budgeting». *Public Money & Management*. Vol. 35. No. 6: 409-416.
- Saliterer, I. y Korac, S. (2013): «Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes». *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 24. No. 7/8: 502-517.
- Taylor, J. (2011): «Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies». *Public Administration*. Vol. 89. No. 4: 1.316-1.334.
- Ter Bogt, H. (2004): «Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch aldermen's use of performance information». *Financial Accountability & Management*, Vol. 20. No. 3: 221-252.

Los líderes deben introducir o reforzar ciertos valores en las organizaciones, mediante narrativas e incentivos, y así crear un ambiente propicio para la gestión por resultados

# ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS: UNA OPORTUNIDAD DE MEJORA PARA EL SECTOR PÚBLICO

Adriana Jiménez

Las asociaciones permiten incorporar financiamiento privado a proyectos de infraestructura para mejorar servicios públicos. Su éxito está condicionado por variables objetivas y subjetivas, entre las que se destacan las competencias del sector público.

LA MEJORA DEL DESEMPEÑO del sector público es un tema recurrente en los distintos procesos de reforma, y un gran desafío para los responsables de gerenciar el sector público. Implementar exitosamente una política es quizás el principal reto para los gobiernos, no solo por las limitaciones de recursos —especialmente financieros— sino también por las necesidades de la ciudadanía, que han ido en aumento, cuya participación en el diseño y la evaluación de las políticas toma creciente protagonismo.

Las organizaciones públicas —especialmente en las instancias territoriales de poder— han explorado variadas opciones para lograr el impacto esperado de sus proyectos. Han llegado a plantearse, entre otros asuntos, la necesidad de trabajar de manera coordinada con otros actores, y dar paso al gobierno colaborativo, tan en boga en las últimas décadas (Mariñez, 2016; Ramírez, 2011). La mayor cantidad de proyectos para mejorar la prestación de servicios públicos se ha desarrollado con el sector privado, del cual se han resaltado sus bondades en términos de eficiencia desde hace muchas décadas, y cuya incorporación en lo público fue una de las principales premisas del conjunto de reformas impulsadas por la Nueva Gestión Pública a finales de los años setenta (García, 2007; Schröder, 2006).

## La escasez de recursos como impulso para la creación de asociaciones

En la década de los ochenta, América Latina vivió la denominada «década perdida», producto de la crisis de deuda externa de ese período, que dio paso a un conjunto de reformas económicas: desregulación, flexibilización financiera y privatización. En este contexto, muchos países de la región impulsaron los ajustes necesarios —según las recomendaciones del Banco Mundial— para concretar un cambio de modelo económico que permitiera recuperar la inversión en proyectos de vital importancia para el desarrollo.

Por esta razón, como un efecto de la escasez de fondos públicos derivada de la crisis, surgen las asociaciones público-privadas: una figura que permite incorporar financiamiento privado a proyectos de infraestructura para mejorar servicios públicos (Gherman, 2013; Polack, Martínez y Ramírez, 2019). La crisis financiera de 2008 también sirvió de propulsor del interés en el desarrollo de asociaciones; especialmente para proyectos de infraestructura, tanto en países en desarrollo como desarrollados, con el objetivo de cubrir el déficit de financiamiento originado por las crisis económicas, tan recurrentes en este siglo.

Adriana Jiménez, profesora invitada del IESA.

El Banco Mundial (2017) define la asociación público-privada como

... un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública.

Estas asociaciones deben cumplir tres condiciones: 1) participación privada al menos en el financiamiento y en la gestión de los proyectos, 2) efectiva transferencia del riesgo y 3) relación contractual de largo plazo (Freigedo, Fuentes y Milanesi, 2015).

Estas condiciones constituyen un marco de referencia para el desarrollo y la evaluación de las asociaciones en distintas regiones, con base en las experiencias de éxito y fracaso, en busca de un conjunto de elementos esenciales para su

### **El desarrollo de asociaciones público-privadas ha llevado a las sociedades y a los gobiernos a trabajar aún más en la rendición de cuentas, como parte fundamental de la cultura política**

implementación. Si bien existen diferencias en los planteamientos de investigadores y organismos, hay un conjunto de variables recurrentes en las cuales debe ponerse énfasis. Una revisión sistemática de estudios de casos sobre la gobernanza de las asociaciones con el objetivo de desarrollar un marco teórico arrojó 21 problemas; entre los más graves destacaban «la cooperación, la confianza, la comunicación, la capacidad, la asignación y la distribución de riesgos, la competencia y la transparencia» (Xiong, Chen, Wang y Zhu, 2019: 106).

Un marco ideal para la implementación de asociaciones requiere voluntad política, régimen legal y regulatorio apropiado, selección, diseño y desarrollo de buenos proyectos, asignación del riesgo al sector privado y mercado financiero en condiciones de proporcionar la inversión necesaria (Delmon, 2015). Polack y otros (2019) señalan que es necesario contar con un marco regulatorio coherente y claridad en las responsabilidades asignadas a los actores y en los mecanismos de supervisión, transferencia de riesgo y sistemas de compensación.

Los distintos autores hacen referencia tanto a variables que pueden considerarse subjetivas —confianza y voluntad política, por ejemplo— como a variables objetivas, tales como asignación de riesgo y marco regulatorio. Cuando se consideran no solo los trabajos conceptuales sino también los análisis de experiencias que han podido sistematizar elementos claves para el desenvolvimiento de este tipo de articulaciones simbióticas entre el sector público y el privado, se plantea un conjunto de «variables de éxito» para la implementación de una asociación.

#### **Variables de éxito en la implementación de asociaciones**

La existencia de un marco legal adecuado permite tener claras las reglas de juego para incentivar al sector privado a participar en la mejora de los servicios públicos. Botero (2017) señala este elemento como uno de los primeros pasos que han dado muchos países de América Latina durante el proceso de implementación de asociaciones, para contar con leyes que permitan aplicar el modelo. Colombia y Chile

son Estados pioneros en la región, con el establecimiento de leyes que permitieron la participación del sector empresarial en asuntos públicos.

Una segunda variable, que va de la mano con el marco regulatorio, es la voluntad política que se expresa en la disponibilidad del apoyo de las máximas autoridades del país para el desarrollo de los proyectos. Como señala Delmon (2015: 13), «en la mayoría de los países con programas de asociaciones exitosos, el programa y los proyectos iniciales contaron con el respaldo firme y personal del presidente o del primer ministro». Xiong y otros (2019) mencionan tres variables clave, cuya responsabilidad recae también en el liderazgo político: confianza, cooperación y comunicación. El sector público debe ser el promotor de este tipo de valores o principios frente al sector privado, por ser el gobierno quien debe llevar el control del proyecto y para garantizar la permanencia de las iniciativas mediante la generación de vínculos sólidos entre ambos actores.

Botero (2017) destaca otro elemento de éxito en el hecho de que cada gobierno cuente con una oficina con personal capacitado para encauzar los proyectos de asociaciones, como sugieren organismos multilaterales como el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo. En América Latina, once países han legislado y creado oficinas con este objetivo. Trabajar en instancias de coordinación para un adecuado seguimiento de los proyectos de asociaciones es uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos para lograr un mayor aprovechamiento de estas herramientas (Delmon, 2015; Polack y otros, 2019; Zagodzón, 2020).

El tercer grupo de variables son las económicas. Según Kumar (2019: 84): «la condición macroeconómica estable es un prerrequisito y condición necesaria para invitar a las empresas privadas a desarrollar infraestructura... posteriormente, ciertas medidas prudenciales de política fiscal pueden ser útiles para contener riesgos fiscales adicionales», lo que brinda garantías al sector privado al realizar inversiones en proyectos de mejora de servicios públicos e infraestructura, que suelen ser el foco de las asociaciones. Para Yang, Hou y Wang (2013), los países en desarrollo necesitan conocer el mercado y generar condiciones favorables para establecer alianzas.

#### **Una oportunidad de mejora para el sector público**

El incremento del número de asociaciones en todo el mundo ha llevado a los gobiernos a trabajar en el desarrollo de capacidades y herramientas que les permitan tener un mejor control de los proyectos. Este crecimiento se convierte en un elemento motivador para diseñar indicadores de desempeño que permitan evaluar la gestión, no solo de las empresas, en la ejecución de los contratos, sino también de las instituciones del sector público encargadas tanto de la prestación de servicios como del seguimiento de actividades, según el tipo de asociación que se desarrolle. Principios como la eficiencia, la eficacia y la transparencia constituyen claves de éxito, y han sido pilares del proceso de reforma impulsado por organismos multilaterales con distintos gobiernos, tanto en sus marcos regulatorios como en las estructuras de gobernanza creadas para el impulso de las asociaciones.

El surgimiento de herramientas tecnológicas viene dado en buena parte por la limitación de recursos, que ha llevado a las instituciones del sector público a implementar mecanismos para su manejo eficiente. Por esta razón, la gestión con base en el desempeño o por resultados cobra importancia en las últimas décadas y se vincula estrechamente con la



incorporación de las asociaciones a la provisión de servicios públicos. En efecto, diversos autores coinciden en que los contratos de asociaciones deben enfocarse en el desempeño y los resultados (Polack y otros, 2019). Este es el enfoque tradicional del sector privado, al cual le interesa, antes que tener la mirada puesta en todos los detalles del proceso de contratación (enfoque imperante en el sector público), que el producto o el servicio sean de calidad, según estándares reconocidos.

La existencia de instancias de control y seguimiento del proceso de contratación de asociaciones cumple el objetivo de garantizar la creación de valor público. La incorporación de estas herramientas tecnológicas en el sector público ha impulsado a las instituciones a mejorar sus capacidades para hacer frente al conjunto de exigencias asociadas con cada estructura de gobierno.

El desarrollo de asociaciones público-privadas ha llevado a las sociedades y a los gobiernos a trabajar aún más en la rendición de cuentas como parte fundamental de la cultura política. Los ciudadanos exigen entender la participación de empresas en los servicios públicos y los gobiernos necesitan justificar las necesidades de inversión, incluso atraer nuevos contratos que aseguren la satisfacción de las demandas sociales en un entorno de recursos limitados. ■

#### REFERENCIAS

- Andrews, R. y Entwistle, T. (2015): «Public-private partnerships, management capacity and public service efficiency». *Policy & Politics*. Vol. 43. No. 2: 273-290.
- Banco Mundial (2017): «¿Qué son las asociaciones público-privadas?». <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>
- Botero, C. (2017): «Importancia y perspectivas de las alianzas público-privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia». *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*. Vol. 9. No. 17: 133-159.
- Delmon, J. (2015): «Creating a framework for public-private partnership programs: a practical guide for decision-makers». Washington: World Bank. Open Knowledge Repository. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22822>
- Freigedo, M., Fuentes, G. y Milanesi, A. (2015): «Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 63: 65-98.
- Gherman, M. (2013): «Public-private partnerships (PPP): comparative analysis of the legal and institutional framework in Romania, Greece, Italy and Portugal». *Ovidius University Annals of Economic Sciences Series*. Vol. XIII. No. 2: 214-218.
- García, I. (2007): «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». *Presupuesto y Gasto Público*. Vol. 47: 37-64.
- Kumar, N. (2019): «Determinants of public-private partnerships in infrastructure: a study of developing countries». *Journal of Commerce & Accounting Research*. Vol. 8. No. 2: 79-85.
- Marínez, F. (2016): «Innovación y gobernanza colaborativa para la gestión de las políticas públicas». XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 8-11 de noviembre.
- Polack, A., Martínez, S. y Ramírez, C. (2019): «Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión». *Reflexión Política*. Vol. 21. No. 43: 171-183.
- Ramírez, A. (2011): «Open government y gobernanza colaborativa: el (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de gobierno y gestión pública». Grupo de investigación en gobierno, administración y políticas públicas. Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. <http://gobiernoa-biertogto.org.mx/documentos/libros/44.pdf>.
- Schröder, P. (2006): «Nueva gestión pública: aportes para el buen gobierno». México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Xiong, W., Chen, B., Wang, H. y Zhu, D. (2019): «Governing public-private partnerships: a systematic review of case study literature». *Australian Journal of Public Administration*. No. 78: 95-112.
- Yang, Y., Hou, Y. y Wang, Y. (2013): «On the development of public-private partnerships in transitional economies: an explanatory framework». *Public Administration Review*. Vol. 73. No. 2: 301-310.
- Zagozdzon, B. (2020): «Conditions for the development of public-private partnership (PPP): analysis based on an example of transport infrastructure in Poland». *Komunikacje*. Vol. 22. No. 1: 35-41.

Un marco ideal para la implementación de asociaciones requiere **voluntad** política, régimen legal y regulatorio apropiado, buenos proyectos, asignación del **riesgo** al sector privado y mercado financiero en condiciones de proporcionar la inversión necesaria

# EL DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO EN LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD

Marino J. González R.

La cobertura universal de salud es uno de los retos más exigentes establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La experiencia muestra que los países con mayores asignaciones públicas alcanzan más protección financiera y acceso a servicios. Para identificar las políticas requeridas es esencial el análisis de las alternativas de medición y las brechas de los países.

PARA EL AÑO 2030 se deberá alcanzar la cobertura universal de salud. Ese es el compromiso al cual se han adherido todos los países del mundo. Esto significa, en la práctica, que para ese año todos los hogares del planeta deberán contar con protección financiera y acceso a los servicios de salud, tal como establece el Objetivo 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Objetivo 3.8 indica que la cobertura universal tiene dos dimensiones: 1) protección financiera (garantizar que cada hogar pueda hacer frente a los costos asociados con las contingencias de la salud) y 2) acceso a los servicios de salud que sean necesarios para prevenir o tratar enfermedades en la cantidad y la calidad requeridas. La protección financiera precede al acceso a los servicios: es fundamental establecer *ex ante* la inclusión de las personas y familias para garantizar la prestación de servicios.

La aspiración expresada en los ODS es que la protección financiera incluya a todos los hogares. En esta premisa se resume el conocimiento acumulado en el último siglo sobre las modalidades de protección financiera en salud. Los países que han consolidado sistemas de financiamiento público de los servicios de salud han garantizado, en mayor medida, el acceso y la calidad de manera inclusiva.

La razón para priorizar el financiamiento público radica en las características específicas de la organización de los servicios de salud. Dado que las enfermedades y discapacidades están asociadas con el grado de información y los ingresos de las familias, se requiere el financiamiento público para minimizar la exclusión. Por ello, en los países más avanzados, el financiamiento de la salud proviene de fuentes públicas, sean derivadas de los recursos fiscales, de las contribuciones de la seguridad social o de una combinación de ambas.

Marino J. González R., profesor de la Universidad Simón Bolívar y miembro correspondiente de la Academia Nacional de Medicina / marinojgonzalez@gmail.com

La pregunta central para alcanzar la protección financiera en salud se refiere a la calidad del financiamiento público; es decir, si tal financiamiento cumple efectivamente el objetivo de que toda la población tenga la protección requerida. Para ello es fundamental considerar tres aspectos: 1) la medición adecuada de la protección financiera, 2) el grado de protección financiera en los países de mejor desempeño y 3) las implicaciones de políticas derivadas.

### Medición de la protección financiera

Un reto muy relevante para la medición de la protección financiera en salud es contar con un método que facilite disponer de información de los hogares, y que esa medición sea representativa del conjunto de hogares de un país determinado. De lo contrario, las mediciones tenderían a subestimar la brecha real de protección financiera, especialmente en los hogares más alejados, con menos acceso a servicios. Para ello se acude, entonces, a encuestas de hogares. Desde hace varias décadas se han implementado, con mayor frecuencia en algunos continentes que en otros, encuestas de hogares con el propósito de calcular el gasto realizado por las familias para cubrir las contingencias de salud.

Producto de la experiencia acumulada se ha propuesto el concepto de «gasto catastrófico». Cuando la proporción de gasto en salud derivada de las erogaciones realizadas directamente por los hogares con respecto al ingreso en el mes respectivo supera determinado límite, el gasto se convierte en catastrófico, por el impacto que tiene sobre el ingreso de los hogares. Este gasto proviene directamente del bolsillo de los hogares. Por ello, el gasto catastrófico es una medida del gasto de bolsillo en salud.

Para el cumplimiento del Objetivo 3.8 de los ODS se ha acordado diez por ciento como límite del gasto catastrófico. Esto significa que, si en un hogar el gasto de bolsillo en salud supera el diez por ciento del ingreso mensual, el hogar se encuentra en situación de gasto catastrófico. Para el año 2030 en ningún hogar del mundo el gasto de bolsillo en salud deberá superar ese límite. En otras palabras, en 2030 la proporción de hogares con gasto catastrófico debe ser cero. Esta exigencia es compatible con la necesidad de que los beneficios de los servicios de salud lleguen a toda la población.

Conocer el desempeño de los países para alcanzar la protección financiera en salud requiere mediciones adecuadas; esto es, encuestas de hogares por muestreo que permitan conocer si los países se acercan a lo establecido en el Objetivo 3.8 con respecto a la protección financiera. El Banco Mundial ha organizado desde finales de 2018 la base de datos «Indicadores de Equidad y Protección Financiera en Salud» (HEFPI, por sus siglas en inglés), en la cual se encuentran cientos de encuestas que permiten estimar el gasto catastrófico de los países (Wagstaff, Eozenou, Neelsen y Smits, 2019). Con la utilización de esta base de datos se han podido realizar comparaciones de la evolución del gasto catastrófico a escala global (Wagstaff y Neelsen, 2020; Wagstaff y otros, 2018).

### La brecha de protección financiera

La disponibilidad de información derivada de encuestas de hogares en la base de datos HEFPI permite indagar si es factible alcanzar la meta establecida para 2030 (The World Bank, 2020). Para ello se utilizó la proporción de gasto catastrófico en una selección de países con población superior a un millón de habitantes. A tal efecto, se conformó un grupo compuesto por seis países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

### Población con gasto catastrófico en salud en países seleccionados de la OCDE en 2010

(porcentajes sobre el total de población)

Financiamiento mayoritario por recursos fiscales	%
Dinamarca	2,36
Reino Unido	1,74
Suecia	3,73
Promedio	2,61

Financiamiento mayoritario por contribuciones de seguridad social	%
Eslovaquia	3,71
Francia	1,42
Japón	4,35
Promedio	3,16

Fuente: The World Bank (2020).

Tres países se incluyeron por tener las mayores proporciones de financiamiento en salud proveniente de fuentes gubernamentales en 2017 (último año disponible), según la base de datos de gasto global en salud de la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2020). Estos países son Dinamarca (84 por ciento), Suecia (84 por ciento) y Reino Unido (79 por ciento). Otros tres países fueron seleccionados por registrar la mayor proporción de gasto en salud proveniente de contribuciones de la seguridad social: Eslovaquia (78 por ciento), Japón (76 por ciento) y Francia (72 por ciento).

De acuerdo con la información disponible en la HEFPI, al 19 de octubre de 2020, el año con datos más recientes sobre gasto catastrófico en cuatro países (Dinamarca, Francia, Eslovaquia, y Suecia) es 2010. Cualquier cambio en la evolución del gasto catastrófico en estos cuatro países en los últimos diez años se desconoce, al menos de acuerdo con las encuestas disponibles en HEFPI. En el caso de Reino Unido, el último dato disponible corresponde a 2013; y para Japón el último año disponible es 2015. Solo dos países cuentan con datos continuos de gasto catastrófico: Eslovaquia entre 2004 y 2010, y Japón entre 2009 y 2015. Dada la importancia de este indicador, las mediciones en los países deberían ser anuales.

Incluso en este grupo de países, entre los de mayores capacidades institucionales del mundo, se dificulta conocer en qué medida se acercan o no a lo establecido en el Objetivo 3.8 de los ODS. Esto es especialmente llamativo dado que la ausencia de información impide estimar la brecha actual en países de otras regiones del mundo.

El último año con información disponible para los seis países señalados es 2010. El porcentaje de población en situación de gasto catastrófico varía entre 1,42 por ciento (Francia) y 4,35 por ciento (Japón). Esto significa que ninguno de estos países había alcanzado en 2010 lo señalado en el Objetivo 3.8 de los ODS. El promedio de población en situación de gasto catastrófico en los tres países con predominio de financiamiento de origen fiscal es 2,61 por ciento, mientras que en los países con predominio de financiamiento por contribuciones de la seguridad social es 3,16 por ciento. Esta diferencia es congruente con las crecientes

evidencias de las ventajas del financiamiento de base fiscal sobre las contribuciones vinculadas a la condición laboral (Yazbeck y otros, 2020).

Vistas las limitaciones para el análisis comparado en los países de la OCDE, conviene analizar las brechas en otras áreas; en especial, en América Latina. Solo dos países (Chile y Perú) cuentan con mediciones de gasto catastrófico en salud en el transcurso de los últimos cinco años. En Chile la proporción de personas en situación de gasto catastrófico representaba el 17 por ciento de la población en 2016. En Perú esta proporción era 8,2 por ciento en 2015. Países como Argentina, Colombia y Brasil tienen más de diez años sin mediciones del gasto catastrófico incluidas en la base de datos HEFPI.

### Implicaciones de política

El examen de la experiencia internacional en un objetivo tan relevante como alcanzar la cobertura universal de salud, en particular la protección financiera, pone de relieve las grandes limitaciones para conocer el desempeño del sector público, incluso en los países con mejores capacidades institucionales. La ausencia de información regular y sistemática que permita la comparación del desempeño de los países es un obstáculo que indica la discreta relevancia que tiene para los gobiernos realizar el seguimiento de indicadores claves. Es muy difícil conocer el impacto de políticas que apunten a aumentar la protección financiera en salud cuando las mediciones se realizan cinco años después. No hay mucho que agregar en este aspecto.

Esta ausencia de información es todavía más preocupante cuando, en la práctica, es posible conocer el impacto de las políticas para aumentar la protección financiera en salud para reducir el gasto catastrófico hasta llegar al cero por ciento. Para ello se requiere que en todos los países se realice anualmente una encuesta nacional por muestreo para conocer la evolución de la cobertura universal de salud. El costo de una encuesta de este tipo es infinitesimal con respecto a los grandes beneficios que se podrían obtener. Los resultados de esta encuesta deberían estar disponibles en pocos meses en internet, como el sitio que ha desarrollado el Banco Mundial con la base de datos HEFPI. Con este método de seguimiento se

podría conocer si los incrementos de cobertura, especialmente por el aumento de recursos públicos y el mejoramiento de los mecanismos de inclusión de beneficiarios, tienen impacto en la reducción de la población en situación de gasto catastrófico en salud. Todo ello se puede hacer en pocos meses. Los resultados podrían estar disponibles antes de la preparación del presupuesto público del siguiente año.

Las necesidades de información y análisis regulares de la evolución de la protección financiera en salud son mucho más apremiantes en países donde la brecha de cobertura es muy amplia. En América Latina, la última información disponible, con cinco años de rezago y en países como Chile y Perú, con capacidades institucionales por encima del promedio regional, indica que tal brecha varía entre tres y siete veces cuando se compara con los países de la OCDE analizados. Con este ritmo de progreso, los países de América Latina no podrán alcanzar la protección financiera para el total de la población, como está previsto en los ODS 2030. Los efectos de la pandemia de covid-19 agravarán esta situación. Todo indica que el desempeño del sector público en esta área de las políticas públicas no puede ser más incipiente. ■

### REFERENCIAS

- The World Bank (2020): «Health equity and financial protection indicators». <http://datatopics.worldbank.org/health-equity-and-financial-protection/>
- Wagstaff, A. y Neelsen, S. (2020): «A comprehensive assessment of universal health coverage in 111 countries: a retrospective observational study». *The Lancet Global Health*. Vol. 8. No. 1: e39-e49. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(19\)30463-2](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(19)30463-2)
- Wagstaff, A., Eozenou, P., Neelsen, S. y Smits, M-F. (2019): «Introducing the World Bank's 2018 Health Equity and Financial Protection Indicators database». *The Lancet Global Health*. Vol. 7. No. 1: e22-e23. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(18\)30437-6](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(18)30437-6)
- Wagstaff, A., Flores, G., Hsu, J., Smits, M-F, Cherpynoga, K., Buisman, L. R., van Wilgenburg, K. y Eozenou, P. (2018): «Progress on catastrophic health spending in 133 countries: a retrospective observational study». *The Lancet Global Health*. Vol. 6. No. 2: e169-e179. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(17\)30429-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30429-1)
- WHO (2020): «Global health expenditure database». World Health Organization. <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>
- Yazbeck, A. S., Savedoff, W. D., Hsiao, W. C., Kutzin, J., Soucat, A., Tandon, A., Wagstaff, A. y Yip, W. C. (2020): «The case against labor-tax-financed social health insurance for low- and low-middle-income countries». *Health Affairs*. Vol. 39. No. 5: 892-897. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2019.00874>

Los países que han consolidado sistemas de financiamiento público de los servicios de salud han garantizado, en mayor medida, el acceso y la calidad de manera inclusiva



# EL SERVICIO DE INTERNET EN VENEZUELA:

## UNA MIRADA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un desafío para Venezuela es superar la brecha digital: el 36 por ciento de sus habitantes no tienen acceso a internet. Además, aumentar la penetración de internet puede contribuir al crecimiento económico del país. Exenciones de impuestos, subsidios y asignaciones de espectro sirven de contraprestación para que los operadores amplíen su cobertura.

Mairena Nieves Arvelaiz

LAS TELECOMUNICACIONES son por esencia un sector muy dinámico e innovador, capaz de crear riqueza y mejorar la calidad de vida en una sociedad. El aumento de la penetración de internet ha tenido efectos positivos en las tasas de crecimiento económico de muchos países, e incluso en la lucha contra la pobreza (OECD, 2018).

¿Tienen las telecomunicaciones ese efecto dinamizador de la economía en la Venezuela actual? ¿Qué hace falta para que logren impulsar el crecimiento económico de la nación? ¿Pueden las políticas públicas promover que las telecomunicaciones logren ese efecto? En el mundo existen casos exitosos de políticas públicas que han contribuido a que las telecomunicaciones impulsen el desarrollo no solo económico sino también social.

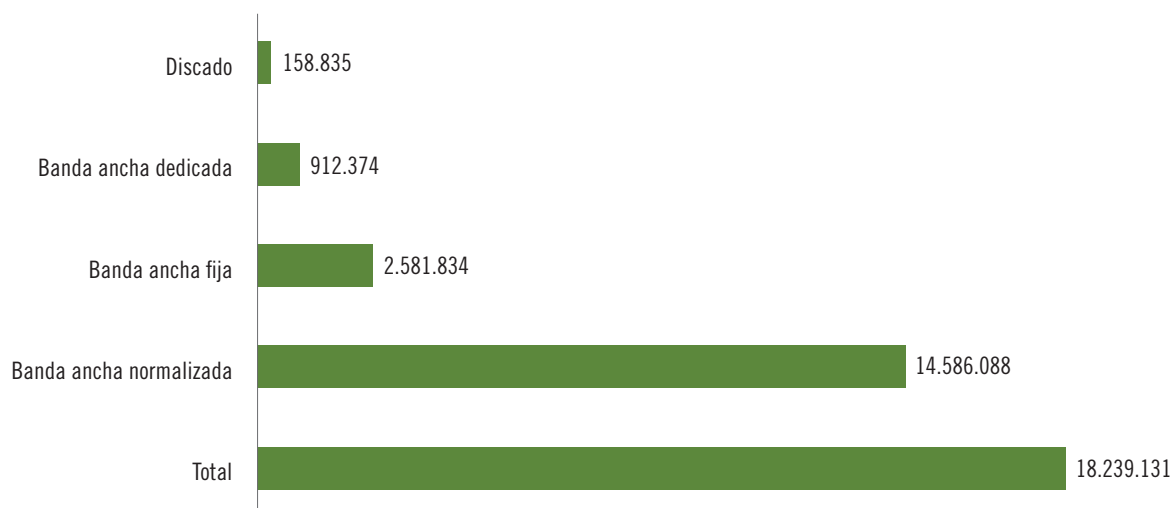
### El contexto

Mundialmente, las telecomunicaciones son reconocidas como un servicio esencial. En Venezuela, se consideran actividades de servicio e interés público, con rango constitucional, pues forman parte del derecho humano a la comunicación; adicionalmente, son un servicio liberalizado, en el sentido de que pueden ser explotadas directamente por privados.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, organismo regulador en Venezuela, al cierre de 2019 el país tenía 18,2 millones de suscriptores de servicios de internet (Conatel, 2019). Un ochenta por ciento de los suscriptores correspondía a banda ancha normalizada, quienes poseen teléfonos inteligentes con planes que incluyen llamadas, mensajes de texto y datos. El restante veinte por ciento del mercado estaba integrado por los suscriptores de servicios tradicionales de internet: banda ancha fija (catorce por ciento) y banda ancha dedicada (cinco por ciento), quienes disponen exclusivamente de planes de datos y poseen como equipo terminal un módem móvil o un dispositivo USB para el acceso a internet. El resto (uno por ciento) estaba constituido por suscriptores de internet por discado (*dial up*).

Mairena Nieves Arvelaiz, consultora en materia de telecomunicaciones.

## Suscriptores de servicios de internet por modalidades 2019



Fuente: Conatel (2019).

Conatel ha habilitado a 86 operadores de servicios de internet. El principal prestador del servicio de banda ancha normalizada es la empresa Telefónica (con 48,7 por ciento del mercado), seguido por Movilnet (38,6 por ciento) y Digitel (12,5 por ciento). Mientras que el líder de los servicios tradicionales de internet —una base de 3,7 millones de suscriptores— es la empresa pública Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (Cantv) con 66,4 por ciento, que ha hecho el despliegue más importante de la red de transporte del país, seguida por Digitel (16,3 por ciento), Inter (6,3), Telefónica (5,2) y Movilnet (3,5). Los restantes operadores cuentan con una participación de 1,8 por ciento del mercado.

### Importancia de las telecomunicaciones para la economía y la sociedad

Las telecomunicaciones tienen la virtud de impactar de forma transversal en otros sectores de la economía, pues los dinamiza y contribuye a su agilización y eficiencia. Es imposible pensar en el desarrollo de un sector o de una región sin telecomunicaciones.

En Venezuela, de acuerdo con el Banco Central, el sector telecomunicaciones tuvo un crecimiento acumulado de 150,6 por ciento durante doce años continuos —desde 2003 hasta 2015— en los cuales contribuyó positivamente al producto de la nación. Sin embargo, a partir del ejercicio de 2015 hasta el de 2018, el sector tuvo una caída de -2,9 por ciento promedio anual, no proporcional a la caída del resto de las actividades: -17,4 por ciento promedio (BCV, 2019).

Las cifras de cierre del año 2020 que proyecta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) no son alentadoras. La economía de esta región caerá 9,1 por ciento a causa de la covid-19 (Cepal, 2020). Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo estima que Venezuela tendrá una caída de treinta por ciento (Abuelafia y Saboin, 2020).

Frente a este futuro cercano la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas

en inglés), las Naciones Unidas, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y la Unión Europea han argumentado sobre cómo la transformación digital puede ayudar a impulsar la productividad, fortalecer las instituciones, mejorar el gobierno e incrementar el bienestar con mayor inclusión social de familias, trabajadores y estudiantes (OECD, 2020). Pero, para eso, es necesario superar las brechas que limitan el acceso de todos a internet.

### Desempeño del sector telecomunicaciones en Venezuela

Garantizar que se superen las brechas digitales, socioeconómicas, geográficas, de género y generacionales, y que las redes y servicios de telecomunicaciones tengan mayor y mejor cobertura nacional, es uno de los objetivos prioritarios de la mayoría de los gobiernos del mundo. En el año 2000 fue declarado por las Naciones Unidas uno de los subobjetivos de desarrollo del milenio, y luego uno de los subobjetivos de desarrollo sostenible. Venezuela alcanzó en 2015 una cobertura de 59 por ciento de habitantes con acceso a internet y 95,3 por ciento con acceso a servicios móviles.

En Venezuela se han desarrollado proyectos importantes, tales como el Octavo Proyecto de Servicio Universal, para el despliegue por parte de Cantv de la red de fibra óptica en todo el país, que incluye las zonas rurales o remotas; el proyecto Canaima, para colaborar con la alfabetización digital, al dotar de una computadora portátil a los estudiantes y maestros en colegios públicos; o el proyecto Infocentro, que permitió llevar las tecnologías de información y comunicación a comunidades de todos los municipios del país mediante centros comunitarios de internet. Más recientemente, el proyecto de fibra directa al hogar promete dar mayor velocidad de descarga a los usuarios.

Pero todavía falta un largo camino por andar, para una completa y real transformación digital. El desempeño del servicio de internet, visto en indicadores importantes como cobertura o velocidad, se encuentra por debajo del promedio de la región suramericana.

## Indicadores de cobertura y velocidad del servicio de internet 2017 y 2019

	Cobertura (%)			Velocidad de descarga (Mbps)	
	Hogares con banda ancha fija (2017)	Suscriptores con banda ancha móvil (2017)	Individuos con acceso a internet (2017)	Banda ancha móvil (2019)	Banda ancha fija (2019)
Venezuela	36,2*	49,2	64,3	7,0	3,8
Suramérica	45,2	68,8	60,0	19,2	30,9

Nota: (\*) Este porcentaje de Venezuela se refiere al número de suscriptores residenciales por cada cien hogares. Sin embargo, si se mide por número de habitantes mayores a 7 años de edad, al cierre del año 2019 el porcentaje de cobertura era de 61%.

Fuente: Cepal (2019).

### Factores que inciden en el desempeño de los servicios

En el actual desempeño de los servicios de internet en Venezuela inciden múltiples factores. Los de mayor incidencia son los siguientes.

#### *Mantenimiento insuficiente*

Las infraestructuras de telecomunicaciones requieren constantes y costosas actividades de mantenimiento, pero la regulación de las tarifas ha ocasionado un rezago que impide cubrir los gastos operativos y de mantenimiento mínimos. Venezuela tiene las tarifas más bajas de América Latina; por ejemplo, un plan móvil básico que incluye llamadas y 500

### El desempeño del sector telecomunicaciones no es exclusivamente un asunto de innovaciones y desarrollos de infraestructuras tecnológicas, sino también de políticas públicas

megabytes de navegación tenía en diciembre de 2019 un costo que oscilaba entre 0,05 (Movilnet), 2,00 (Telefónica) y 3,00 dólares (Digitel), mientras que un plan similar en los países suramericanos tenía un costo promedio de 18 dólares. El mismo rezago se observa en las tarifas de los servicios de banda ancha fija.

#### *Inversión insuficiente*

Si bien se han hecho importantes inversiones en el sector, estas han sido insuficientes para continuar su expansión y mejora al ritmo del avance de la tecnología. Ello se debe a múltiples razones: dificultad para obtener divisas (por la caída del ingreso petrolero), regulación de tarifas e incluso medidas económicas coercitivas o sanciones que han complicado y en algunos casos imposibilitado las importaciones necesarias para las labores de mantenimiento o nuevas inversiones, por el cumplimiento excesivo de las sanciones por parte de los proveedores.

#### *Nuevos operadores*

Hacen falta más inversionistas con capacidad financiera y disposición para fomentar la competencia que estimule la cobertura de zonas desatendidas y mejore la calidad del servicio en todo el país.

#### *Zonas rurales o remotas*

Los operadores privados han puesto el énfasis en su expansión de la red en Caracas y otras grandes ciudades, donde el retorno de la inversión es más viable. Por ello existen zonas rurales, remotas o de baja densidad poblacional (general-

mente ubicadas al sur del país) donde la cobertura de los operadores privados es insuficiente o nula. Si bien Cantv y Movilnet, los operadores públicos, han hecho un mayor esfuerzo para expandirse en estas zonas, el resultado ha sido insuficiente.

#### *Ingresos de la población*

La hiperinflación que vive Venezuela ha causado una disminución del poder adquisitivo del salario que explica la caída de la cobertura móvil, que fue cercana e incluso superior al ciento por ciento entre los años 2008 y 2015, y en 2019 descendió a 42 por ciento. Estudios realizados en México, Chile, Ecuador, Colombia y Paraguay, mostraron una correlación positiva entre el ingreso y el uso de servicios de telecomunicaciones (Rodríguez, 2019).

#### *Mejores prácticas*

En materia de telecomunicaciones, ¿qué está ocurriendo en el mundo? En el ámbito tecnológico, el mundo está abocado a incrementar la velocidad de navegación y a implementar 5G. En materia de regulación, se busca desregular cada vez más, para fomentar la competencia; de allí el debate entre legislar o no a favor de la neutralidad de la red. Pero, ¿qué se está haciendo para resolver los problemas de brecha digital?

La mayoría de los países miembros de la OECD tienen realidades económicas, sociales y geográficas totalmente distintas a la venezolana. Pero 31 de esos 36 países tienen problemas de brecha digital —especialmente, en zonas rurales, remotas o de baja densidad demográfica— que inciden negativamente en su desarrollo económico y social. Por ello, muchos países de la OECD han formulado políticas públicas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de telecomunicaciones, que promueven la competencia y la inversión privada, así como políticas alternativas para corregir fallas de mercado en las zonas rurales o remotas, que tradicionalmente no son atendidas porque de ellas no se obtiene un margen de rentabilidad atractivo para el inversionista privado (OECD, 2018). Tales políticas han resultado exitosas y constituyen un conjunto de mejores prácticas que pueden servir de referencia para Venezuela, pues tienen vigencia y aplicabilidad universal. Entre ellas se destacan las siguientes.

#### *Licitaciones competitivas*

Son procesos transparentes y abiertos mediante los cuales los operadores compiten por un incentivo proporcionado por el sector público: exenciones de impuestos, tarifas menores o nulas por licencias de espectro, préstamos a tasas de interés reducidas o subvenciones. Un ejemplo fue el proyecto Broadband Delivery UK (BDUK), implementado en Reino Uni-

do para proporcionar banda ancha ultrarrápida (24 Mbps) al menos a 95 por ciento de las instalaciones del país, incluyendo zonas donde la rentabilidad estimada no atraía inversiones comerciales, mediante subsidios a British Telecom para la atención de estas zonas, con la salvedad de que, si la demanda superaba el veinte por ciento de utilización, la empresa devolvería el dinero concedido. A la fecha del informe (OECD, 2018), ha devuelto 161 millones de dólares al gobierno, que quedan disponibles para una mayor expansión.

Otro buen ejemplo ocurrió en Portugal. En 2009 se llevaron a cabo licitaciones competitivas para despliegue, gestión, operación y mantenimiento de redes de alta velocidad en zonas rurales. Los operadores debían garantizar la cobertura al menos al cincuenta por ciento de la población de cada municipio, con una velocidad mínima de descarga de 40 Mbps, además de garantizar el acceso a la red a todos los operadores y proporcionar, mediante subcontratación, una oferta minorista a todos los usuarios que lo requirieran.

### Subastas inversas

En esta modalidad, la agencia estatal —el comprador— propone el bien o servicio que desea adquirir y los proveedores ofrecen sus atributos, bien sea servicios o coberturas ampliadas, a cambio de licencias, habilitaciones o fondos. Gana el que ofrezca más servicios a menor costo. Esta opción ha sido usada frecuentemente por los gobiernos para establecer obligaciones de cobertura a operadores móviles, a cambio del espectro que se le está asignando, y así garantizar la disponibilidad de los servicios de banda ancha móvil en más zonas.

Un caso de éxito fue el desarrollado por el gobierno de Portugal para la expansión de su huella móvil. El gobierno exigió a los operadores móviles, durante la subasta multibanda de 4G, que extendieran la cobertura a 480 parroquias históricamente desatendidas. Posteriormente, en 2017, cuando correspondía la renovación de otras licencias móviles por quince años más, se requirió a los operadores extender la cobertura móvil a 588 parroquias adicionales, en las que el criterio de rentabilidad económica habría hecho que se quedaran desatendidas.

### Políticas de acceso abierto

Mediante esta política los gobiernos promueven el acceso mayorista a las infraestructuras de red existentes u otorgan financiamiento público a los proveedores —préstamos pre-

**El sector telecomunicaciones requiere elevados montos de inversión, que suele poseer y ejecutar el sector privado con las garantías provistas por el Estado mediante regulaciones o subvenciones con fondos como el de servicio universal**

ferenciales o subsidios— para expandirse en áreas desatendidas, con la condición de dar acceso abierto a la infraestructura. Esto contribuye a fomentar la competencia, reducir los costos de implementación y el impacto negativo en el medioambiente, y beneficia a los usuarios con mejores opciones, menores precios, mayor velocidad y mejor calidad de servicio. Esta modalidad suele usarse en el marco de licitaciones competitivas en diversos contextos, desde redes de acceso fijo y móvil hasta cables submarinos.

## Modelos de inversión para el despliegue de banda ancha

- **Modelo emergente (*bottom-up*):** nace por la iniciativa de una comunidad local o un grupo de usuarios finales que se organizan mediante un esquema de propiedad común para encargarse de la construcción y la operación de sus redes locales.
- **Modelo privado de diseño, construcción y funcionamiento:** una autoridad de gestión otorga subvenciones, ayudas públicas o licitaciones competitivas al sector privado para apoyar la expansión de sus redes. El sector público no ejerce la propiedad ni la operación de la red, pero puede imponer obligaciones, como condicionantes del acceso a recursos financieros.
- **Modelo de subcontratación pública:** el sector público detenta la propiedad y cierto grado de control sobre la red, pero subcontrata al sector privado para que se encargue de su construcción u operación.
- **Modelo de empresa conjunta:** nace con una asociación entre los sectores público y privado, que son los propietarios de la red en conjunto, pero corresponde al sector privado la construcción y la operación de la red.
- **Modelo público de diseño, construcción y operación:** el sector público es propietario y opera la red, sin participación del sector privado. Sin embargo, a veces puede proporcionar acceso mayorista a la red a operadores para que ofrezcan servicios minoristas.

Fuente: OECD (2018).

Una experiencia de este tipo fue llevada a cabo en Letonia, donde el gobierno ejecutó un plan para el despliegue de redes de fibra óptica en áreas remotas, con acceso abierto a la red construida para que los operadores minoristas construyeran la última milla de fibra óptica. Asimismo, los operadores móviles podían arrendar fibra para conectar estaciones radio base para el despliegue de tecnologías 4G y 5G en condiciones justas y a precios competitivos. Ello es constantemente vigilado por el gobierno para cumplir el objetivo de cobertura mínima de 92 por ciento. En México se adoptaron políticas en el área de derechos de paso y de acceso a la información sobre la infraestructura disponible y su estado, con el fin de aumentar la eficiencia en el despliegue de redes de telecomunicaciones.

### Redes municipales

Este interesante modelo surge de abajo hacia arriba. Consiste en redes de alta velocidad planificadas, construidas, operadas o financiadas por gobiernos locales, organismos públicos, empresas de servicios públicos u organizaciones que tienen algún tipo de participación pública local.

El modelo ha sido implementado exitosamente por varios países, como Suecia con su proyecto de «fibra de aldea». En la década de los noventa se crearon cooperativas comunitarias para el despliegue de redes de fibra por un costo considerablemente menor, en conjunto con municipios y operadores comerciales. El éxito del proyecto estuvo en que los miembros de las comunidades contribuían con su trabajo voluntario y fueron apoyados por el gobierno nacional con subvenciones.

### Políticas públicas propuestas para Venezuela

Para lograr la transformación digital en Venezuela es necesario incrementar sustancialmente la inversión. Pero, ¿quién debe realizar las inversiones y cómo?

El sector telecomunicaciones requiere elevados montos de inversión, que suele poseer y ejecutar el sector privado con las garantías provistas por el Estado mediante regulaciones o subvenciones con fondos como el de servicio universal. Para ello, primeramente, se requiere un diagnóstico exhaustivo de la situación del servicio, para evidenciar y ubicar las mayores brechas y sus causas.

Luego del diagnóstico se podrían implementar algunas de las siguientes propuestas de políticas públicas, para mejorar el desempeño del servicio de internet en Venezuela, considerando las lecciones de los casos de éxito en diferentes países.

#### **Incremento de tarifas**

Dictar políticas que permitan actualizar regularmente las tarifas es fundamental para que los operadores puedan continuar su expansión, mantener la red y obtener un retorno de su inversión. Cuando las empresas fijan libremente sus tarifas se producen equilibrios simétricos, y los diferenciales de calidad ocurren de manera endógena (Matsushima y Mizuno, 2018), porque las empresas entran en competencia y sus principales armas para incrementar su participación en el mercado son la calidad de los servicios y las tarifas que cobran por ellos.

Si se considera que, por la situación económica actual, no todos los venezolanos cuentan con ingresos suficientes para soportar un incremento abrupto, se sugiere lo siguiente:

- Un ajuste gradual y segmentado de las tarifas, para proteger a la población más vulnerable.
- Un esquema de subsidios cruzados, entre los segmentos residencial y corporativo.

Asimismo, el Estado podría contribuir, con alguna medida impositiva u otro tipo de incentivos para los operadores, a la sostenibilidad del negocio, mientras se hacen los ajustes correspondientes.

#### **Promoción de la inversión privada**

La inversión requerida es de tal magnitud que se hace necesario abrir aún más el sector a la inversión externa. Para ello se debe crear la confianza suficiente con regulaciones claras que fomenten la estabilidad y la previsibilidad para inversionistas y operadores. Sobre este tema, la Comisión Europea preparó un resumen de los modelos de inversión que han aplicado sus países miembros, que han resultado exitosos (OECD, 2018).

#### **Proyectos con contraprestaciones**

Para promover la reducción de la brecha digital, bien sea por asimetrías geográficas o socioeconómicas, el Estado podría contratar el despliegue u otorgar subvenciones, subsidios o créditos, y exigir como contraprestación a los operadores la ampliación de su cobertura a zonas rurales, remotas o de baja densidad poblacional, así como cumplir estándares mínimos de calidad que incluyan una velocidad tope mínima, como se hizo en Letonia. A tal efecto se sugiere privilegiar iniciativas locales y, como en Reino Unido, establecer contractualmente que los recursos del fondo de servicio universal, o cualquier otro recurso otorgado a los operadores como subvención por atender estas zonas, sean devueltos en caso de que la rentabilidad supere un límite fijado por mutuo acuerdo.

#### **El irrenunciable papel del Estado**

La tendencia mundial es que, para contribuir a la mejora de los servicios de telecomunicaciones, los reguladores asuman como objetivo principal el fomento de las innovaciones tecnológicas y establezcan reglas de juego claras para el desarrollo del mercado.

Conatel, como organismo regulador, podría asumir un papel fundamental como promotor de innovaciones tecno-

**Las telecomunicaciones tienen la virtud de impactar de forma transversal en otros sectores de la economía, pues los dinamiza y contribuye a su agilización y eficiencia. Es imposible pensar en el desarrollo de un sector o de una región sin telecomunicaciones**

lógicas, mediante el fomento de la inclusión y la competencia, el diseño de políticas que liberen las tarifas y atraigan la inversión extranjera, y la exigencia de contraprestaciones a los operadores para garantizar velocidades mínimas de navegación y cobertura de zonas remotas o de baja densidad poblacional.

El desempeño del sector telecomunicaciones no es exclusivamente un asunto de innovaciones y desarrollos de infraestructuras tecnológicas, sino también de políticas públicas. La lógica del mercado siempre hará que los operadores, en busca de la maximización de sus ganancias, se concentren en las zonas donde puedan obtener un mayor y más rápido retorno de la inversión. Corresponde al Estado corregir las fallas de mercado para garantizar el derecho a los servicios de telecomunicaciones, y asegurar que la cobertura total se alcance más pronto y con altos estándares de calidad. ■

#### **REFERENCIAS**

- Abuelafia, E. y Saboin, J. (2020): «Una mirada a futuro para Venezuela». Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/una-mirada-futuro-para-venezuela>
- BCV (2019): «Producto interno bruto por clase de actividad económica». Banco Central de Venezuela. [http://www.bcv.org.ve/sites/default/files/cuentas\\_macroeconomicas/5\\_2\\_4\\_trim.xls](http://www.bcv.org.ve/sites/default/files/cuentas_macroeconomicas/5_2_4_trim.xls)
- Cepal (2019): «Estadísticas e indicadores». Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)
- Cepal (2020): «Contracción de la actividad económica de la región se profundiza a causa de la pandemia: caerá -9,1% en 2020». Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/comunicados/contraccion-la-actividad-economica-la-region-se-profundiza-causa-la-pandemia-caera-91>
- Conatel (2019): «Informe de las cifras del sector telecomunicaciones. IV trimestre 2019» <http://www.conatel.gob.ve/resultados-trimestrales/>
- Matsushima, N. y Mizuno, K. (2018): «Strategic investments under competition for access provision». *Telecommunications Policy*. Vol. 42. No. 2: 127-144. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2017.09.005>
- OECD (2018): «Bridging the rural digital divide». *OECD Digital Economy Papers*. No. 265. [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/bridging-the-rural-digital-divide\\_852bd3b9-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/bridging-the-rural-digital-divide_852bd3b9-en)
- OECD (2020): *Latin American economic outlook 2020: digital transformation for building back better*. OECD/United Nations/CAF/European Union. <https://www.oecd.org/dev/latin-american-economic-outlook-202025140.htm>
- Rodríguez, J. (2019): «Adopción de Internet en México: propuesta de un índice de telecomunicaciones». *Ensayos. Revista de Economía*. Vol. 38. No. 2. <http://ensayos.uanl.mx/index.php/ensayos/article/view/131>



# TRANSPARENCIA: CLAVE PARA EL GOBIERNO DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Venezuela figura entre los países con peor desempeño en el gobierno de sus recursos naturales. Existen iniciativas que fomentan la transparencia para impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

Daniela Monsalve

LOS PAÍSES CON ABUNDANTES RECURSOS naturales muestran una tendencia a administrarlos ineficientemente mediante prácticas corruptas. Esto lo ocasionan, en primera instancia, las grandes rentas que devengan estas industrias, que crean incentivos para el cabildeo y prácticas propias del rentismo, como pago de sobornos, presión de grupos de intereses o financiamiento de campañas electorales (Arezki y Brückner, 2011).

Se ha observado una relación negativa entre la abundancia de recursos, el desempeño económico y la calidad institucional; un efecto conocido como la «maldición de los recursos naturales». Sin embargo, un sector extractivo gestionado efectivamente puede ser un catalizador para el desarrollo de una nación (Vieyra y otros, 2015).

La mayoría de los países con grandes reservas petroleras se caracterizan por concentración del poder, democracia débil y pésima calidad institucional. Si se toman en cuenta los veinte países con mayores reservas del mundo, el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional revela que la mitad registra indicadores inferiores al promedio de África subsahariana, el menor del mundo (equivalente a 32). Para el caso de Latinoamérica, el promedio del índice es 43 puntos y Venezuela ocupa el puesto inferior, con 18 puntos (Transparency International, 2019).

El índice de gobernanza de los recursos naturales registra un promedio de 58 para América Latina y el Caribe (NRGI, 2017). Los componentes con menor puntaje son la gestión de los ingresos y la implementación del marco jurídico. En el mundo, Libia, Venezuela y Arabia Saudí califican como deficientes en la gobernanza de sus recursos naturales y constituyen el grupo de países con peor desempeño.

## ¿Cómo perjudica la corrupción el desempeño del sector?

Los altos ingresos que generan las industrias extractivas propician la existencia de incentivos para que los actores incurran en prácticas corruptas y procuren obtener recursos sin realizar alguna contribución productiva. La corrupción puede afectar la toma de decisiones de diversas maneras: ineficiencias en las etapas de exploración y producción, desarrollo subóptimo de los campos, agotamiento de los recursos, escasa inversión en capital y desviaciones de planes a largo plazo.

Daniela Monsalve, economista y estudiante de la Maestría en Gerencia Pública (IESA).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) los riesgos de corrupción pueden ocurrir en cualquier fase de la cadena de valor de la extracción de recursos naturales: adjudicación de derechos de explotación, operaciones, recaudación y distribución de los ingresos. Las prácticas corruptas pueden consistir en soborno por parte de funcionarios extranjeros, malversación de fondos, apropiación indebida y desvío de fondos públicos, abuso de poder, tráfico de influencias y extorsión (OECD, 2016).

### Incentivar la transparencia

En vista de los efectos negativos de la corrupción en las industrias extractivas, y en procura del bienestar de los ciudadanos, se hace necesario promover la rendición de cuentas y la transparencia. Por su enfoque complejo es necesario entender la corrupción de forma integral y promover medidas de mitigación, a partir de una visión dinámica que incluya a todos los actores involucrados (gobierno, empresas y ciudadanos) e incentive un cambio voluntario de comportamiento.

La transparencia se define como la posibilidad de que las partes interesadas puedan tener acceso público y oportuno a la información económica, social y política (Kolstad y Wiig, 2009). Su papel es pertinente en países ricos en recursos naturales, pues permite que los gobiernos y los ciudadanos puedan beneficiarse de la riqueza eficientemente (Corrigan, 2017). Además, contribuye a mejorar la toma de decisiones en el sector, evitar ineficiencias en el uso de recursos públicos, promover el acceso a la información y disminuir la discrecionalidad en la gestión, con mejores estándares de gobierno.

Incentivar la transparencia en entornos ricos en recursos naturales tiene como objetivo mejorar los procesos mediante los cuales los ciudadanos e instituciones pueden hacer que los gobiernos rindan cuentas, realicen esfuerzos para incorporar a la sociedad civil promoviendo la participación ciudadana y divulguen contratos para lograr un mayor bienestar social (Mejía, 2013).

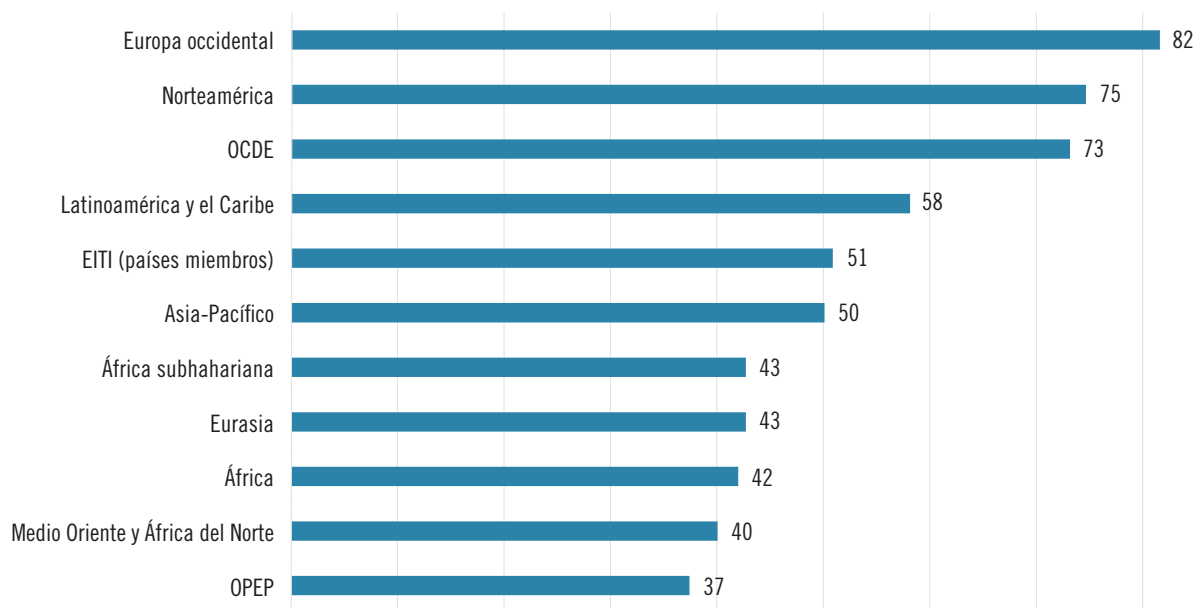
### Reservas petroleras, índice de corrupción e índice de gobernanza por países

	Reservas (MMMB) 2012-2019	Corrupción 2012-2019	Gobernanza 2017
Venezuela	301,2	18	33
Arabia Saudí	277,8	49	36
Canadá	171,8	81	75
Irán	156,9	28	38
Irak	144,5	17	38
Rusia	105,4	28	45
Kuwait	101,5	43	54
Emiratos Árabes Unidos	97,8	69	42
Estados Unidos	55,6	73	74
Libia	48,4	17	18
Nigeria	37,2	27	42
México	30,6	31	61
Kazajistán	30,0	30	56
China	25,5	39	55
Catar	25,3	66	43
Brasil	14,0	39	71
Argelia	12,2	35	33
Angola	8,8	20	35
Noruega	7,7	85	86
Azerbaiyán	7,0	29	47

MMMB: miles de millones de barriles.

Fuentes: BP (2019), NRGi (2017) y Transparency International (2019).

### Índice de gobernanza de recursos naturales por regiones



Nota: OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. EITI: Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas.

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo.

Fuentes: BP (2019), NRGi (2017) y Transparency International (2019).

Las ventajas de incentivar la transparencia en sectores ricos en recursos naturales son (Vieyra y otros, 2015):

- Revelar debilidades en los sistemas institucionales que gobiernan las industrias extractivas.
- Contribuir a mejorar procesos y procedimientos.
- Revelar conflictos e intereses subyacentes.
- Contribuir a un mejor desempeño macroeconómico.
- Disminuir la corrupción.
- Aumentar los beneficios del sector.
- Atraer inversión privada.

La transparencia puede determinar la calidad de las instituciones y el grado de confianza de los ciudadanos, las empresas y el gobierno. En vista de su relevancia, promover mecanismos de transparencia en las industrias extractivas es indispensable para mejorar su desempeño.

Los gobiernos de países con industrias extractivas que operan el sector con más transparencia y eficacia cuentan con una base para mayor crecimiento económico y reducción de la pobreza (Pegg, 2006). Los países que promueven normas de gobierno y controles de corrupción, así como prácticas de gobierno empresarial, alcanzan mayor desarrollo económico. Pero, si bien la transparencia es una condición necesaria, no es suficiente para producir un efecto positivo. Es necesaria una visión complementaria para impulsar los cambios necesarios.

### Mejorar la eficiencia

Los mecanismos de transparencia y el fortalecimiento del gobierno de industrias extractivas requieren una visión holística que incorpore marcos legales y regulaciones eficientes, además de personal capacitado que tenga incentivos para generar un aporte positivo a las instituciones. Promover reformas en esta área puede mejorar la eficiencia de las industrias extractivas a través de los siguientes canales:

- Mejora la eficiencia técnica.
- Proporciona mayor credibilidad al negocio y posibilidad de futuras inversiones.
- Incrementa la competitividad.
- Evita la pérdida de recursos económicos que pueden reinvertirse en los procesos de producción.
- Disminuye las prácticas corruptas y los costos de transacción.

Mejorar el desempeño institucional en industrias extractivas es una tarea compleja, debido a la constante intervención y la prevalencia de diversos factores. No existe una fórmula predeterminada o una única vía para superar las barreras que enfrenta este sector. Los resultados efectivos requieren análisis específicos.

Las iniciativas de transparencia pueden llevarse a cabo mediante distintos mecanismos institucionales y normativas (Vieyra y otros, 2015):

- Sistemas presupuestarios y de administración financiera: normas de auditoría, sistemas de contabilidad y procedimientos organizacionales.
- Marcos legales y regulaciones: leyes sobre libertad de información que permiten un mejor acceso a datos de organismos gubernamentales nacionales y regionales.
- Políticas globales de divulgación de la información y programas de transparencia fiscal: modelos de convención fiscal desarrollados por las Naciones Unidas y la OECD.
- Mejores prácticas en el sector extractivo: diversas normas que promueven mejor gobierno. Las más usadas son la Guía de Devida Diligencia para cadenas de suministro de minerales de la OECD, así como el estándar de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas.
- Políticas de transparencia basadas en el empoderamiento de los usuarios por medio de la información, para influir en las decisiones. Estas políticas ofrecen un enfoque flexible que permite la convergencia de intereses de las partes interesadas.
- Iniciativas de transparencia impulsadas por la sociedad civil: la Iniciativa de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) consiste en mejorar el acceso público a la información presupuestaria de los gobiernos y ampliar la rendición de cuentas y la inclusión de la sociedad civil en las prácticas presupuestarias.
- Instrumentos de medición: indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional y el índice de gobernanza de los recursos naturales del Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales.

### Iniciativas para la transparencia de las industrias extractivas

Uno de los mecanismos más usados por su impacto positivo es un estándar global creado en el año 2002 e implementado por 52 países: la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). La misión de la EITI es promover la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza de los ingresos públicos generados por industrias extractivas. Los países miembros deben comprometerse a un proceso extenso de acreditación que incluye divulgación de contratos, adhesión a auditorías de transparencia financiera y participación en un grupo multisectorial de actores interesados.

Algunos países de América Latina forman parte de esta iniciativa y otros se encuentran en la etapa inicial para ser aceptados. Perú fue el primer país latinoamericano en ser reconocido

Los **mecanismos** de transparencia y el fortalecimiento del gobierno de industrias extractivas requieren una visión holística que incorpore marcos legales y **regulaciones** eficientes

## Recomendaciones para mejorar el desempeño institucional

- Promover la publicación de estadísticas para fortalecer los procesos de rendición de cuentas.
- Usar datos para diagnosticar cuellos de botella en los procesos y evaluar políticas públicas.
- Publicación periódica de contratos firmados con las empresas extractivas y reportes de las autoridades del gobierno, con información financiera y técnica.
- Analizar casos internacionales exitosos de normas de transparencia, rendición de cuentas de las empresas del Estado y fondos de recursos naturales.
- Establecer un mapa de trabajo estratégico y ajuste del marco legal, para gestionar recursos financieros y fortalecimiento institucional.
- Acelerar la adopción de normas de informes internacionales en gobiernos y empresas del Estado.

como miembro de la EITI en 2012. Otros como Colombia, Trinidad y Tobago, Honduras y Guyana se encuentran en diferentes etapas de avance en la implementación.

Esta iniciativa no asegura el éxito de manera instantánea y su alcance es limitado, pues se centra mayoritariamente en la transparencia de los ingresos, sin abordar otras partes de la cadena de valor de las industrias extractivas (Kolstad y Wiig, 2009). Además, en muchos países en desarrollo la sociedad civil no es representativa y su participación es débil.

### Experiencias internacionales

Las iniciativas de transparencia de los gobiernos son clave para corregir sistemas disfuncionales. El análisis de experiencias internacionales permite identificar casos de éxito para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en países con abundantes recursos naturales.

#### Ghana

En 2018 el gobierno anunció un portal en línea con 18 contratos del negocio petrolero para la divulgación de información y la transparencia, lo que según la EITI permitió el incremento de 75 millones de dólares en ingresos petroleros. Esta iniciativa fortaleció la imagen del gobierno y su relación con las empresas petroleras; también creó un clima de inversión favorable por el reconocimiento de contratos sólidos en el sector petrolero.

#### Indonesia

A pesar de que su sector extractivo presentaba deficiencias, el país ha adoptado iniciativas que han promovido incrementos de la producción petrolera. Este país publicó la aplicación One Map Indonesia, un portal de licencias con acceso público que muestra el lugar y a quién se le asignan las licencias de minerales. Además, prevalece una voluntad política del gobierno, así como la participación de empresas privadas del sector y la sociedad civil.

#### Argentina

Para el fortalecimiento institucional del sector minero, en 2017 el Consejo Federal Minero propuso el nuevo Acuerdo Federal Minero, el cual establece principios para generar información confiable que ayude a formular la política minera, con el compromiso de promover la transparencia en la gestión de la industria. Este acuerdo establece estándares comunes y coordina iniciativas para generar información

mediante un sistema unificado de transparencia y competitividad llamado Centro de Información Minera Argentina (CIMA).

#### República Dominicana

Tiene el segundo yacimiento de oro más grande de Latinoamérica, con una producción cercana a un millón de onzas troy anuales (Vieyra y otros, 2019). En 2016 se adhirió al estándar de la EITI con la publicación de dos informes sobre retos en términos de datos y auditoría, así como de la relación entre la industria y la sociedad civil. El Ministerio de Energías y Minas elaboró una estrategia basada en evaluación de capacidades, con aportes de funcionarios públicos y otros actores.

### El reto de mejorar el desempeño institucional

En los países ricos en recursos naturales los índices de percepción de corrupción son altos y los estándares de transparencia, débiles; tal es el caso de los países africanos y de los miembros de la OPEP. Más aún, las rentas de las industrias extractivas pueden ser barreras para el desarrollo de los países con baja calidad institucional, pues se traducen en aumento de costos transaccionales, ineficiencias de la producción y desincentivos a la inversión.

Para mejorar el desempeño institucional de los gobiernos de países ricos en recursos naturales es esencial impulsar la colaboración intersectorial y diseñar mecanismos de transparencia y fortalecimiento de la gobernanza de las industrias extractivas. El objetivo es mitigar la búsqueda activa de rentas; el resultado será una mejor asignación de los recursos, la disminución de la pobreza y el aumento de la productividad. ■

### REFERENCIAS

- Azezki, R. y Brückner, M. (2011). Oil rents, corruption, and state stability: Evidence from panel data regressions. *European Economic Review*, 55(7), 955-963. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2011.03.004>
- BP. (2019). *Statistical review of world energy 2019*. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>
- Corrigan, C. (2017). The effects of increased revenue transparency in the extractive sector: The case of the Extractive Industries Transparency Initiative. *The Extractive Industries and Society*, 4(4), 779-787. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.03.004>
- Kolstad, I. y Wiig, A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? *World Development*, 37(3), 521-532. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002>
- Mejía, A. (2013). The impact and effectiveness of accountability and transparency initiatives: The governance of natural resources. *Development Policy Review*, 31(1), 89-105. <https://doi.org/10.1111/dpr.12021>
- NRGI. (2017). *Resource governance index*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernanceindex.org/>
- OECD. (2016). *Corruption in the extractive value chain: Typology of risks, mitigation measures and incentives*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/corruption-in-the-extractive-value-chain-9789264256569-en.html>
- Pegg, S. (2006). Can policy intervention beat the resource curse? Evidence from the Chad-Cameroon Pipeline Project. *African Affairs*, 105(418), 1-25. <http://www.jstor.org/stable/3518786>
- Transparency International. (2019). *Corruption perceptions index 2019*. [https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_EN\\_200331\\_141425.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf)
- Vieyra, J. C., Aamot, A., Barón, A., Huapaya, M. y Quiroz, J. (2019). *Transparent governance in times of uncertainty: best practices and strategic proposals for the extractive industries*. Documento para discusión No. IDB-DP-689 (junio). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/transparent-governance-times-uncertainty-best-practices-and-strategic-proposals-extractive>
- Vieyra, J. C., Masson, M. y Walker, M. (2015). Legislación, estándares y comparaciones para fortalecer la transparencia en las industrias extractivas. En J. C. Vieyra y M. Masson (Eds.): *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: Experiencias de las industrias en América Latina y el Caribe* (pp. 3-39). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernanza-con-transparencia-en-tiempos-de-abundancia-experiencias-de-las-industrias-extractivas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

# EL SISTEMA EDUCATIVO VENEZOLANO EN TERAPIA INTENSIVA

Verónica I. Medina A.

El sistema educativo venezolano enfrenta cinco desafíos críticos impostergables: 1) estancamiento de la cobertura, 2) incremento del rezago escolar, 3) déficit de personal docente, 4) déficit de infraestructura, equipamiento y dotación, y 5) bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes.

DESDE EL AÑO 2013 Venezuela atraviesa una profunda crisis económica, política y social, cuya magnitud ha llevado a diversos organismos internacionales a catalogar la situación como una «emergencia humanitaria compleja». Ante un colapso socioeconómico de tal envergadura, todas las áreas de política pública se han visto afectadas: la educación es una de las más golpeadas. El grave deterioro de los principales indicadores de cobertura y calidad educativa llevó a que, en octubre de 2018, la Asamblea Nacional declarara al sector educación en condición de emergencia.

## **Cobertura educativa: insuficiente, desigual y excluyente**

Según datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi), para el año 2019 la tasa de asistencia escolar de la población entre 3 y 24 años fue setenta por ciento: tres de cada diez personas en edad escolar están fuera del sistema educativo (UCAB, 2020). La tasa de asistencia escolar está considerada como el mejor indicador de la cobertura educativa real, porque refleja cuántas personas asisten efectivamente a un centro educativo. Entre 2014 y 2019 la cobertura educativa se mantuvo estancada y mostró una tendencia ligeramente decreciente.

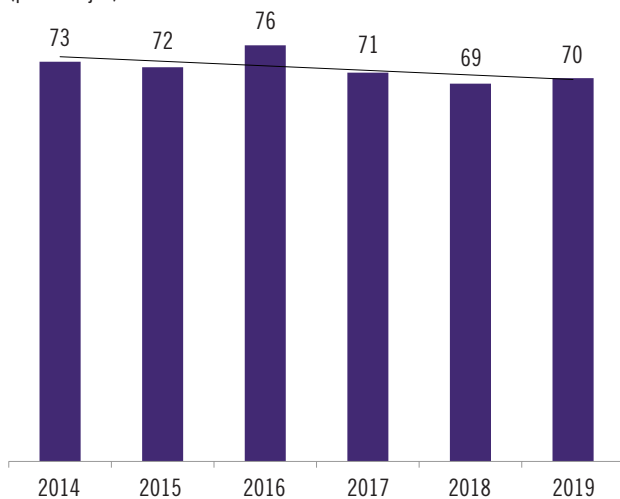
Al analizar la asistencia escolar de los grupos etarios que integran el subsistema de educación básica —inicial, primaria y secundaria— se confirma el estancamiento de la cobertura educativa en todos los niveles. Según datos de Encovi, para el año 2019 las tasas de asistencia escolar por grupos de edad fueron: 70 por ciento (3-5 años), 97 por ciento (6-11 años) y 85 por ciento (12-17 años); la del subgrupo de 15 a 17 años fue apenas 77 por ciento. Los datos por grupos etarios confirman el estancamiento de la cobertura durante los últimos seis años.

Un aspecto alarmante del estancamiento de la cobertura educativa es que ocurre en un contexto de reducción de la demanda potencial de educación. Para el año 2019, el país contaba con 11 millones de personas en edad escolar (3-24 años), que suponen 1,7 millones de personas menos que el promedio del período 2014-2018, situado en 12,7 millones. Esta importante caída poblacional se explica fundamentalmente por el fenómeno migratorio que atravesó el país en el período 2014-2019. Esta significativa reducción de la demanda potencial de educación no se tradujo en un aumento de la cobertura educativa, lo que refleja la incapacidad del Estado para escolarizar a la población.

Verónica I. Medina A., economista y estudiante de la Maestría en Gerencia Pública (IESA).



### Tasa de asistencia escolar de la población entre 3 y 24 años de edad (porcentajes)



Fuente: UCAB (2020).

A la luz de estos datos, Venezuela tocó techo en su segundo esfuerzo de masificación educativa sin lograr las metas de universalización de acceso a la educación básica. Solo en el nivel de educación primaria la cobertura es virtualmente universal, mientras que en los niveles de educación inicial y secundaria el país está muy lejos del objetivo.

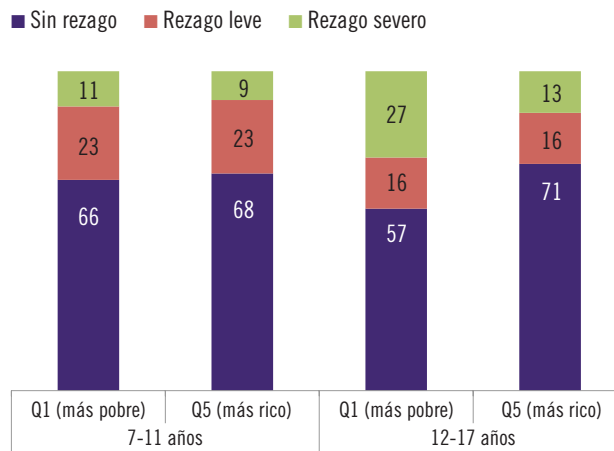
El déficit de cobertura educativa se refleja no solo en la caída de la asistencia escolar, sino también en la irregularidad de la asistencia en los niveles de primaria y secundaria. Según datos de Encovi, para el año 2019, el 87 por ciento de los niños y adolescentes entre 3 y 17 años asistieron a la escuela. El 13 por ciento que no asistió representa 942.000 niños y adolescentes fuera del sistema educativo. Dentro del grupo que asiste a clases, solo el 60 por ciento asiste regularmente; es decir, la asistencia escolar de 376.800 niños y adolescentes es discontinua. Si se considera el grupo que no asiste a la escuela y el segmento cuya asistencia es irregular, resulta que 1.318.000 niños y adolescentes se encuentran en riesgo de exclusión educativa. Entre las razones para la irregularidad de la asistencia escolar se reportan, fundamentalmente, problemas de agua (40 por ciento), apagones eléctricos (17), falta de comida en el hogar (16), fallas de transporte (7) y falta de docentes (18).

El panorama de la cobertura educativa en Venezuela empeora al constatar que los problemas de asistencia escolar afectan sistemáticamente a la población más pobre y vulnerable. Los datos de Encovi reflejan que, para el año 2019, el quintil más pobre (Q1) registró una tasa de asistencia escolar de 61 por ciento que, comparada con la de 77 por ciento del quintil más rico (Q5), representa una brecha de 16 por ciento entre los segmentos de mayor y menor ingreso.

#### Rezago educativo: alto y creciente

El rezago educativo se refiere a la diferencia, medida en años, entre el grado cursado por un alumno y el grado correspondiente según su edad. Concretamente, el rezago expresa una brecha entre el grado efectivamente cursado y el grado oportuno. El rezago puede ser de dos tipos: se califica de «leve» cuando expresa un atraso de un año en el sistema educativo; y de «severo» cuando es de dos años o más.

### Población escolarizada según estrato socioeconómico y condición de rezago escolar (porcentajes)



Fuente: UCAB (2020).

Datos de Encovi muestran la magnitud del rezago escolar en el sistema educativo venezolano. Para el año 2019, un 34 por ciento de los estudiantes de 7-11 años presentaron rezago escolar, cifra que cuadruplica el nivel existente para el año 2018. Dentro de este grupo, un 10 por ciento de los estudiantes padece un rezago severo.

Este desolador panorama se repite en el grupo de 12-17 años: el 39 por ciento de los alumnos presenta algún grado

### Venezuela no está en condiciones de financiar el funcionamiento del sistema educativo con recursos provenientes del presupuesto nacional

de rezago educativo. Dentro de este grupo, un 19 por ciento padece un rezago que puede ser calificado de severo (más del doble del rezago registrado en el año escolar 2018).

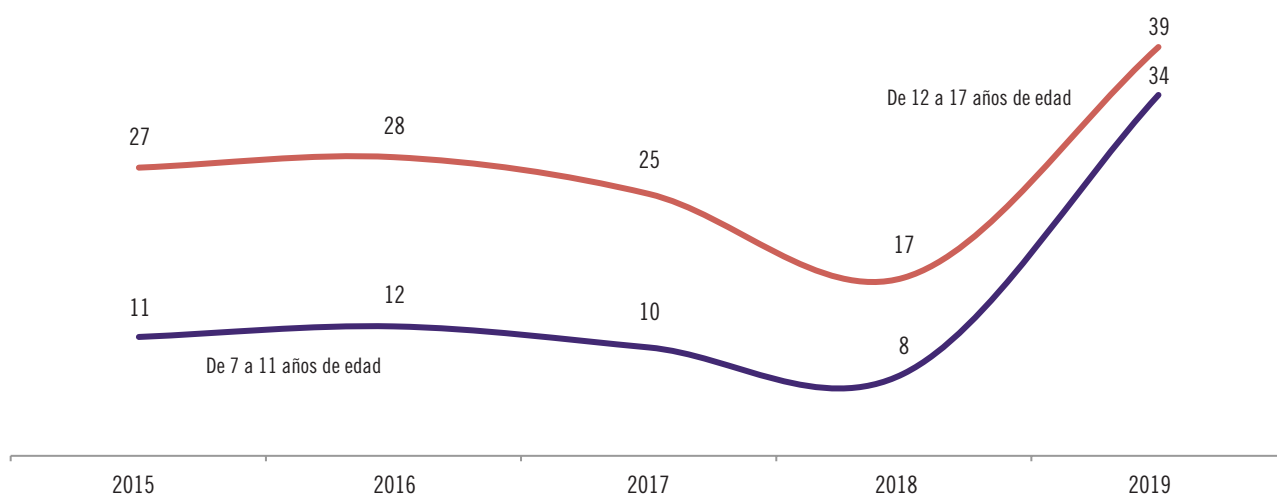
El análisis del comportamiento del rezago escolar según la condición económica de los alumnos muestra que en el grupo de 7 a 11 años la discontinuidad de las trayectorias escolares se distribuye homogéneamente en todos los estratos sociales, mientras que en el segmento de 12 a 17 años se observan claras diferencias por estratos. Específicamente, existe una brecha de 14 por ciento entre el quintil de menor ingreso (43 por ciento) y el quintil de mayor ingreso (29 por ciento). Esta diferencia se explica, fundamentalmente, por el abandono temporal del sistema educativo de los estudiantes que provienen de hogares pobres, quienes optan por trabajar.

#### Déficit cuantitativo y cualitativo de personal docente

Dos gravísimos problemas que enfrenta el sistema educativo venezolano son la escasez de personal docente y el deterioro de la calidad docente. Según cifras del Ministerio de Educación, para el año escolar 2018 el sistema educativo contaba con 662.825 docentes; 82 por ciento adscritos a planteles oficiales y 18 por ciento a planteles privados. Entre el año escolar 2012/2013 y el 2017/2018 la plantilla docente mantuvo una tendencia creciente, con un súbito incremento de más de 120.000 docentes en apenas un año escolar, entre 2016 y 2017 (INE, 2019).

## Población escolarizada con algún grado de rezago educativo

(porcentajes de rezago leve y severo)



Fuente: UCAB (2020)

En contraste con los datos oficiales, los registros de la Federación Venezolana de Maestros muestran que entre 2015 y 2020 más de 100.000 docentes abandonaron el sistema educativo, bien sea para emigrar del país o trasladarse hacia actividades ocupacionales de mayor remuneración. Por su parte, el Colegio de Profesores de Venezuela calcula que existe un déficit de docentes de cincuenta por ciento en las asignaturas especializadas de educación media, tales como matemática, física, química, biología e inglés.

A este déficit cuantitativo de docentes se suma la caída de la calidad docente. La Unidad Democrática del Sector Educativo (UDSE, 2020) tuvo acceso a datos oficiales del Ministerio de Educación y encontró que un 55 por ciento de los docentes se encuentra en condición de interino. La prevalencia de la figura del interinato ha desvirtuado y desarticulado por completo la carrera docente. Un reporte de Equilibrium

Venezuela padece un grave déficit de infraestructura, equipamiento y dotación en los planteles. Un reporte de investigación coordinado por Civilis (2018) destacó graves problemas:

- Déficit de 4.000 planteles, principalmente en educación secundaria.
- 95 por ciento de los planteles presenta grave deterioro (falta de mantenimiento, sin servicios continuos ni facilidades para alumnos con condiciones especiales).
- Déficit de treinta por ciento en pupitres o sillas para los alumnos, y escritorios y sillas para los docentes, en el sesenta por ciento de las escuelas.
- En el veinte por ciento de las escuelas solo están operativas la mitad de las aulas.
- El noventa por ciento de los planteles ha sido víctima de inseguridad y vandalismo.
- Discontinuidad de servicios de agua potable, electricidad; además, el 97 por ciento de las escuelas carece de internet.

Además de estos problemas, el reporte de Equilibrium Cende (2020) identificó desafíos adicionales como:

1. Déficit de insumos para el proceso de enseñanza-aprendizaje; principalmente, material consumible o papelería (94 por ciento), material bibliográfico (90 por ciento), material instrumental para laboratorios y talleres (92 por ciento), material deportivo (88 por ciento) y material audiovisual (91 por ciento).
2. Problemas de ambientación de los salones, tales como ventilación insuficiente (46 por ciento), falta de ventilación artificial (59 por ciento), iluminación insuficiente (65 por ciento) y ruidos exteriores durante las clases (68 por ciento).

## En Venezuela no se realizan pruebas sistemáticas y periódicas, nacionales o internacionales, para evaluar la efectividad de los procesos de enseñanza y aplicar correctivos

Cende (2020) reveló que la mayoría de los docentes que ingresaron en años recientes no cuentan con el perfil profesional requerido, no ingresaron al sistema educativo por concurso de méritos sino por mecanismos político-clientelares y no son sometidos periódicamente a evaluaciones estandarizadas de desempeño. Todo ello está acompañado por un proceso de politización del sistema de promoción y ascenso docente en el cual las autoridades escolares son designadas por criterios políticos y no meritocráticos.

### Precarias condiciones materiales para el aprendizaje

Las condiciones materiales de aprendizaje se refieren al lugar y los dispositivos físicos con los que se desarrolla la escolarización. Existe un amplio consenso en que las condiciones materiales del entorno educativo influyen en el proceso de enseñanza-aprendizaje y afectan el desempeño de los docentes y alumnos (CAF, 2016).

### Bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes

El indicador más relevante para evaluar el desempeño de un sistema educativo es el nivel de aprendizaje de los estudiantes. La primera evidencia de que el Estado ha desatendido este

tema es que en Venezuela no se realizan pruebas sistemáticas y periódicas, nacionales o internacionales, para evaluar la efectividad de los procesos de enseñanza y aplicar correctivos.

Desde 1997 Venezuela no se somete a alguna evaluación internacional que permita medir y comparar el aprendizaje de los estudiantes en las áreas de lectoescritura, matemática y ciencias (por ejemplo, PISA, TIMMS, ERCE). A su vez, el Ministerio de Educación lleva diez años sin realizar pruebas nacionales de aprendizaje, aun cuando existía el Sistema Nacional de Medición y Evaluación del Aprendizaje.

Aunque Venezuela no cuenta con pruebas estandarizadas de medición de los aprendizajes, las graves condiciones del entorno socioeducativo presagian un bajo rendimiento de los estudiantes venezolanos. El reporte de Civilis (2018) reveló que en el cincuenta por ciento de los planteles está comprometida la capacidad de los alumnos para lograr competencias en lectoescritura y razonamiento matemático, debido a problemas de atención, concentración y deficiencias pedagógicas. La inseguridad alimentaria que enfrenta la población venezolana, aunada a las serias deficiencias del Programa de Alimentación Escolar, explica que el sesenta por ciento de los estudiantes presente problemas de atención y concentración.

### ¿Qué le espera al sistema educativo venezolano?

Si se consideran las preocupantes perspectivas económicas de Venezuela para los años 2020 y 2021, resulta claro que el sistema educativo venezolano seguirá atravesando una crisis presupuestaria y una crisis de desempeño, y que el país seguirá retrocediendo en sus logros educativos.

Ante este panorama, Venezuela no está en condiciones de financiar el funcionamiento del sistema educativo con recursos provenientes del presupuesto nacional. Para comenzar a enmendar la situación se requerirán importantes cambios en el sistema de financiamiento educativo en tres áreas esenciales: 1) incrementar y diversificar las fuentes de financiamiento, de manera de sumar otras fuentes de origen interno a los tradicionales aportes del gobierno nacional y externo (público y privado); 2) fortalecer la gestión del sistema educativo, lo que implica descentralizar la administración del sistema escolar y una profunda reforma del Ministerio de Educación para fortalecer sus capacidades como organismo rector del sistema educativo; y 3) fortalecer los sistemas de información del sector educación, a fin de disponer de datos confiables que permitan sustentar las decisiones sobre inversión educativa en medio de un panorama fiscal restrictivo. ■

Aunque Venezuela no cuenta con pruebas estandarizadas de medición de los aprendizajes, las graves condiciones del entorno socioeducativo presagian un bajo rendimiento de los estudiantes venezolanos

### REFERENCIAS

- CAF (2016): «La importancia de tener una buena infraestructura escolar». Caracas: Corporación Andina de Fomento. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2016/10/la-importancia-de-tener-una-buena-infraestructura-escolar/>
- Civilis (2018): *Reporte nacional sobre el derecho a la educación en Venezuela*. Caracas: Civilis. <https://www.civilisac.org/emergencia-humanitaria-compleja/reportes-nacionales-sobre-el-derecho-a-la-educacion-en-venezuela>
- Equilibrium Cende (2020): *En búsqueda del prestigio perdido: Desafíos del personal docente en Venezuela y propuestas para su solución*. Caracas: Equilibrium Cende. <https://equilibriumcende.com/desafios-docente-venezuela/>
- INE (2019): *Estadísticas educativas, 1988/1989-2017/2018*. Caracas: Instituto Nacional de Estadísticas. <http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/Educacion/pdf/EstadisticasEducativas19881989-20172018.pdf>
- UCAB (2020): *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2019-2020: Educación*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. [https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5f0385bb99f3ad48111aed96\\_Presentación%20%20ENCOVI%202019-Educación\\_compressed.pdf](https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5f0385bb99f3ad48111aed96_Presentación%20%20ENCOVI%202019-Educación_compressed.pdf)
- UDSE (2020): *Informe 2019-2020: Destrucción de la educación como derecho humano. Educación Bolivariana: una gigantesca estafa histórica*. Caracas: Unidad Democrática del Sector Educativo. <https://moveducsimonrodriguez.blogspot.com/2020/07/desde2018-la-unidad-democratica-del.html?spref=tw>

# NI INTELIGENCIA NI ARTIFICIAL: ¡CÓMO DELEGAR DECISIONES EN MÁQUINAS!

Es impreciso dar a unos algoritmos el nombre «inteligencia artificial». Parece más bien una antigua estrategia de mercadeo: usar un nombre sexi para llamar la atención de posibles clientes. Un software no expresa una inteligencia distinta a la del desarrollador de los códigos y modelos matemáticos.

Henryk Gzyl

EL 20 DE ENERO de este año la revista *Fortune* publicó, en su versión electrónica, un artículo titulado «La inteligencia artificial está transformando la entrevista de trabajo, y todo lo que viene después», firmado por la periodista Maria Aspan (2020). En sus líneas resuenan las reflexiones expuestas por la matemática Cathy O'Neil (2018) en una obra ya familiar para muchos lectores en lengua española: un alerta sobre el número creciente de decisiones de relevancia social que son delegadas en máquinas de tecnología compleja, pero también acerca del peligroso simplismo que se oculta muchas veces detrás de la programación de algunos algoritmos informáticos.

La división del trabajo surgió como una necesidad humana durante la transición del cazador-recolector al agricultor-criador. También ayudó la tendencia a automatizar tareas y procedimientos con miras a satisfacer las necesidades del mayor número de personas posible. De este modo se explica la expansión de la dinámica creadora: el fuego, la rueda, el molino, los telares, viviendas, barcos y monumentos. Sin embargo, con la invención de la máquina de vapor y la producción de electricidad a gran escala se aprecia mejor el efecto de la técnica y la ciencia en la automatización.

Entre los desarrollos tecnológicos concebidos inicialmente como inventos estrictamente beneficiosos se destaca el transporte aéreo. Con el tiempo se cobró conciencia de que un avión moviliza bienes y personas, pero también está en capacidad de transportar armas o servir de mecanismo de vigilancia en tiempos de guerra, para saber dónde y cuándo disparar. Tales posibilidades se complementaron y se expandieron con el perfeccionamiento del radar y la automatización de la capacidad de cálculo de los sistemas de defensa antiaérea.

Henryk Gzyl, profesor del IESA.

Un pensador que se nutrió de este ambiente de grandes avances tecnológicos fue el matemático Norbert Wiener (1961, 1971), quien a principios de los años cincuenta del siglo XX publicó un par de libros visionarios que sentaron las bases para el debate acerca de las consecuencias de la automatización en la estructura social. Aspectos como la responsabilidad social del científico y el peligro de la proliferación de noticias falsas con fines propagandísticos (las actuales *fake news*) cobraron importancia a la luz de las consecuencias del clima de opinión beligerante que desembocó en la Segunda Guerra Mundial y el lanzamiento de dos bombas nucleares en Japón.

### La mano que «mece la cuna»

En 1952 el escritor estadounidense Kurt Vonnegut se valió del género de la novela distópica para alertar a sus lectores acerca de los riesgos de un progreso científico desvinculado del pensamiento ético. En *La pianola* describe una sociedad cuyas clases sociales son determinadas a partir de datos arrojados por computadoras. El protagonista es un ingeniero favorecido por la clasificación elaborada por las máquinas; una persona que se cuenta, por lo tanto, entre los miembros de la clase dominante.

Vonnegut desarrolla también un personaje que de manera casi humorística representa la «antinota»: un hombre extremadamente rico que trata de ser convencido, por la alta dirigencia de la jerarquía, de adoptar en un país del llamado Tercer Mundo un sistema de control por computadora. La cosa termina con el fracaso de la tan ansiada venta, dado que la tecnología informática, centralizada y planificada, no ofrece nada que el líder totalitario no pueda alcanzar a merced de sus poderes sobre la sociedad.

El protagonista de *La pianola*, casado con un mujer ambiciosa y arribista, toma conciencia de la naturaleza profundamente alienante del sistema jerárquico y se une a un «movimiento de liberación», que alimentará una reacción popular violenta que el sistema es incapaz de anticipar. Uno de los mensajes fundamentales es que, sin propuestas alternativas, los rebeldes antisistema están condenados a servir de parteros del caos... A grandes rasgos, la situación novelada por Vonnegut ilustra las consecuencias que pueden derivarse de la implantación de un modelo de decisión bajo la responsabilidad de un «algoritmo».

La posibilidad de que las decisiones delegadas en máquinas terminen en problemas graves y complejos centra la referida investigación de O'Neil. Tras una incursión profesional en empresas de tecnología, y luego también de familiarizarse con las implicaciones sociales de los denominados datos masivos, O'Neil recopila un conjunto de casos tomados de la sociedad informatizada y en red.

En un proceso de decisión, en su esquema más simple, interactúan un agente (quien decide), un sistema (que se verá afectado por la decisión) y un entorno (del cual ambos forman parte). El agente tiene a su disposición una lista de opciones, cada una de las cuales implica una (inter)acción (con o) sobre el sistema. A cada acción —que puede depender o no del entorno— el sistema responde de una o más posibles maneras. Uno de los supuestos principales es que el agente dispone de un mapa, catálogo o entendimiento de todas las relaciones causales, capaces de explicar desde el estado actual del sistema hasta las respuestas del sistema a sus acciones.

Baste un ejemplo para ilustrar la complejidad del asunto. Una persona quiere que un sujeto haga lo que ella desea; es decir, que se comporte de una determinada manera y no de otra. El primer bloque de análisis consiste en que la persona consiga identificar las razones que pudiesen llevar al sujeto a desobedecer la orden. Si fracasa su intuición, si no da con las verdaderas motivaciones del comportamiento del sujeto, ninguna de sus acciones y estrategias tendrá éxito, porque habrá ocurrido lo que se conoce en teoría matemática como «error de modelo». Cuando no se tiene claridad acerca de la reacción del sujeto a cada estímulo pueden ocurrir dos resultados —inhibición o decisión anticipatoria equivocada— capaces de agravar la situación inicial.

Dos temas importantes en el proceso de decisión han sido descritos por Daniel Kahneman (2011) y Frank Partnoy (2012). El primero examina dos maneras de tomar decisiones: una «rápida, automática o refleja», basada en el sistema de respuesta automática del cerebro y determinada por los genes, el entorno y el desarrollo; y otra «pausada o racional», condicionada por la actividad del cerebro analítico. Partnoy, por su parte, se enfoca en las consecuencias de introducir demoras en el proceso de respuesta; un problema no tan exótico para los programadores de *trading* electrónico.

Hay procesos de decisión con altos grados de automatización, tales como la clasificación crediticia, la evaluación de solicitudes de trabajo y la búsqueda de pareja en internet. ¿Qué implica exactamente la automatización y qué clase de decisiones son delegadas por los usuarios a los programas informáticos?

Tanto para buscar un trabajo como para solicitar un crédito bancario es menester que una persona conteste un cuestionario básico de recolección de datos, el cual incluye preguntas referidas a sexo, edad, nivel educativo, residencia, ingreso, historial crediticio, deudas pendientes, experiencia y estado de salud. Al concluir, la planilla se entrega o, en todo caso, los datos se vacían en una interfaz, de manera directa o indirecta. La persona queda a la espera de una respuesta, que llega mediante un mensaje de texto o un correo electrónico. Por ejemplo: «Su solicitud ha sido rechazada, por favor intente más adelante».

Los algoritmos detectan las preferencias a partir de los hábitos de navegación y se ensañan con los internautas



¿Qué hay detrás de esta respuesta? Para saberlo conviene dirigir la mirada al otro lado del proceso: un especialista, a partir de criterios previamente establecidos, analiza y evalúa un montón de datos personales de solicitantes de crédito o aspirantes a un cargo. Luego de seleccionar un conjunto de personas cónsonas con el perfil deseado, el especialista encarga a un programador el desarrollo de una solución tecnológica que sistematice la información y arroje un orden que facilite la escogencia final.

Desde la perspectiva del programador hay un primer problema: la información suministrada por el especialista no incluye a todos los posibles aspirantes. Para asignar un nuevo candidato es necesario identificar a qué grupo pertenecen sus datos. Los criterios desarrollados para resolver este de-

**En un proceso de decisión interactúan un agente (quien decide), un sistema (que se verá afectado por la decisión) y un entorno (del cual ambos forman parte). Se supone que el agente dispone de un mapa, catálogo o entendimiento de todas las relaciones causales**

talle caen bajo el nombre de agrupamiento (*clustering*) o, en general, aprendizaje estadístico o aprendizaje automático. Hay varias técnicas numéricas para decidir en qué grupo de datos cae un dato nuevo.

La ubicación inicial en grupos proviene de algún análisis que clasifica. Luego la manera de asignar algorítmicamente un dato nuevo a un grupo procede de un proceso de modelación estadística; a partir de allí se construye un programa que, al ubicar un dato nuevo en un grupo, produce la decisión final. Es el algoritmo el que acepta o rechaza.

En el caso de los servicios de búsqueda de pareja —duradera u ocasional— la mecánica guarda cierta similitud. Únicamente difiere en un punto importante: al final es el usuario del servicio quien toma la decisión. Pero al principio el usuario rellena un cuestionario con todo tipo de datos: personales, de salud, educación, ubicación geográfica, características físicas y preferencias (las suyas y las deseadas). El sistema le ofrece una lista de opciones a partir de sus exigencias. No proporciona una lista gigantesca de posibles candidatos, sino una lista estructurada por un programa informático basado en criterios de compatibilidad relevantes para un programador, cuyos criterios estéticos y rasgos de personalidad discrepan del usuario. De allí la importancia de reflexionar acerca de lo verdaderamente importante: cuáles son los criterios de compatibilidad y que tipo de análisis da soporte a la lista de parejas potenciales.

**Los riesgos de un algoritmo que minimiza el riesgo**

En el segundo capítulo de su libro, O'Neil (2018) se ocupa de los modelos matemáticos que emplearon los especialistas para determinar el riesgo financiero en 2008, el año de la crisis de la acumulación de impagos de las hipotecas *subprime* y la quiebra de Lehman Brothers.

Sus primeras críticas se dirigen a la falta de controles de los organismos reguladores, así como a la codicia de los agentes de mercado. O'Neil argumenta que para la época era imposible modelar matemáticamente la ocurrencia de incumplimientos, en un entorno que fomentaba y premiaba la asunción de riesgo, cuya peligrosidad aumentaba por la falta de voluntad para implementar controles que impidiesen la

crisis. Recuerda al lector que el riesgo crediticio tiene muchas variantes. En el ámbito financiero, por ejemplo, consiste en la posibilidad de incumplimiento de una empresa —o incluso un país— que emite bonos. Algo parecido ocurre en el mundo bancario, donde también existe la posibilidad de impago de préstamos por parte de pequeños o medianos emprendedores, o personas que se declaren incapaces de honrar los pagos de tarjetas de crédito o hipotecas.

Los modelos matemáticos diseñados para los bonos empresariales y los préstamos individuales no tienen valor predictivo, sino clasificatorio. Aunque existen muchos modelos cuyos creadores aseguran el cálculo exacto de probabilidades y los montos de potenciales pérdidas, lo cierto es que tienen aplicación limitada. En el ámbito individual, el asunto es simple: quien no tiene acceso al crédito se encierra en un círculo vicioso (como no cuenta con historial crediticio le cuesta mucho acceder a crédito). ¿Por qué? Porque la decisión está en manos de un algoritmo. Algo parecido ocurre con el uso de algoritmos clasificatorios para la selección de empleados: a quienes no tienen experiencia laboral les cuesta conseguir empleo y adquirir experiencia laboral porque el *software* los descarta.

Cuando se analizan los entornos nacionales, las tendencias se consolidan. La población del país crece y ocurre una mayor demanda de bienes y servicios, que a su vez requiere ampliar la fuerza laboral para producir más y más rápidamente. El imperativo de mayor rapidez operativa presiona a favor de la automatización, un proceso tecnológico cuyo efecto principal es hacer prescindible a una masa creciente de trabajadores. Los empleadores, para contratar al personal que no puede ser suplantado por máquinas y robots, apelan a filtros informáticos para minimizar los costos de selección. Esto constituye un terreno fértil para los vendedores de *software* de selección y clasificación. La clasificación de los aspirantes, así como la asignación de nuevos cargos, presupone una buena dosis de modelos matemáticos y estadísticos basados en datos.

O'Neil se ocupa también de los intentos de resolver situaciones de injusticia (mala administración) mediante algoritmos de clasificación y decisión. El problema de la prevención se manifiesta en las diferentes técnicas implementadas por los cuerpos policiales para evitar o mitigar el crimen. Uno de los métodos propuestos está ligado a modelos de criminalidad bastante absurdos.

En las zonas socioeconómicamente más deprimidas la policía detiene, interroga y revisa a la gente. Una persona es fichada incluso por resistirse a la autoridad, sin necesidad de ser capturada en flagrancia. Luego se ingresan sus datos en un registro; un acto sencillo que da pie a un futuro círculo vicioso (un lazo con realimentación positiva): por tener antecedentes la persona siempre es sospechosa. El resultado de este enfoque puede ser una zona con mayor necesidad de vigilancia policial: los datos sugieren que se ha vuelto más «proclive» a eventos criminales y situaciones irregulares con sus habitantes. Aunque la proporción de casos positivos sea muy baja (por ejemplo, uno por cada mil habitantes), se habrá impulsado una dinámica negativa.

Al diseñarse un algoritmo que enfatiza los datos relativos al componente étnico, sin prestar mayor atención a las deficiencias estructurales del sistema social (como la desigualdad de oportunidades o posibilidades de ascenso social), se obtiene un instrumento técnico que no ayuda a resolver las causas de fondo. En cuanto a la administración de justicia es frecuente observar el uso de modelos matemá-

ticos para la clasificación de personas de acuerdo con sus supuestas tendencias criminales, particularmente enfocados al cálculo de la probabilidad de reincidencia en conductas antisociales. Las complicaciones surgen cuando estos modelos forman parte de procesos de decisiones legales e imposición de condenas para (supuestamente) prevenir la criminalidad.

### Me gusta, no me gusta

Otra situación que llama la atención de O'Neil es el modo como los usuarios de redes sociales —Facebook, Twitter e Instagram— configuran y manifiestan sus preferencias al ejecutar transacciones comerciales en línea o decidir cuáles contenidos informativos consultar (sin reflexionar mucho sobre el hecho de que constituyen microobjetivos de campañas publicitarias, de desinformación o de elección política). En este caso, los algoritmos identifican las preferencias a partir de los hábitos de navegación y se ensañan con los internautas.

Cada vez que un internauta participa en una encuesta de satisfacción, marca un «me gusta», reenvía un tuit o hace clic a una foto «picante» deja registro del conjunto de sus preferencias. La suma de todas esas preferencias constituye una información que allana el camino de un algoritmo que lo encasillará y lo expondrá a mensajes publicitarios y noticias falsas relacionadas con su historial de navegación. Son formas imperceptibles de manipulación, concebidas para inducir y vender ideas, bienes o servicios, mecanismos personalizados vinculados con los resultados de algoritmos de clasificación, que a los ojos de los cibernautas funcionan como auténticas cajas negras en manos de quién sabe quién, para ser usados quién sabe para qué.

Ninguno de esos algoritmos tiene algo de artificial: es un esfuerzo deliberado, basado en modelos matemáticos, de sistematizar atributos y preferencias de modo de anticipar las reacciones del usuario de internet, e incluso identificar y azuzar sus impulsos de compra. Esos algoritmos no son inteligentes ni brutos: su diseño utiliza procesos matemáticos que a veces funcionan y otras no.

La delegación de decisiones en algoritmos no exime a un profesional de responsabilidades. Un algoritmo de análisis de información médica resulta de gran ayuda para establecer un diagnóstico; sin embargo, los profesionales de

la salud deben corroborar con sus métodos tradicionales el juicio arrojado por el *software*.

Es impreciso atribuir a los algoritmos la denominación de «inteligencia artificial», porque tal denominación parece más bien una antigua estrategia de mercadeo: seleccionar un nombre sexi para llamar la atención de posibles clientes. En un *software* no se expresa una inteligencia distinta a la del desarrollador de los códigos y los modelos matemáticos. Lo que se llama inteligencia artificial es, en esencia, una colección de códigos (programas) capaces de sugerir (y no siempre acertar) soluciones rápidas a problemas complejos.

Una referencia útil para comprender las potencialidades y limitaciones de la inteligencia artificial es el libro *El quinteto de Cambridge* (Casti, 1998), en cuyas páginas se escenifica una cena imaginaria de cinco famosos intelectuales del Cambridge de la década de los cincuenta del siglo XX: Snow (químico devenido novelista), Turing (matemático), Schrödinger (físico), Haldane (biólogo) y Wittgenstein (filósofo). En el encuentro, los asistentes discuten en qué consiste la inteligencia artificial («¿podrá tener inteligencia una máquina?») y en qué radica el pensar: una controversia histórica que aún está lejos de terminar. ■

### REFERENCIAS

- Aspan, M. (2020): «A.I. is transforming the job interview —and everything after». *Fortune*, 22 de enero. <https://fortune.com/longform/hr-technology-ai-hiring-recruitment/>
- Casti, J. (1998): *The Cambridge quintet*. Nueva York: Perseus Books.
- Kahneman, D. (2011): *Thinking fast and slow*. Nueva York: Farrar, Strauss & Giroux.
- O'Neil, C. (2018): *Armas de destrucción matemática: cómo el big data aumenta la desigualdad y amenaza la democracia*. Madrid: Capitán Swing.
- Partnoy, F. (2012): *Wait: the art and science of delay*. Nueva York: Perseus Books.
- Vonnegut, K. (1952): *Player piano*. Nueva York: Dell Publishing Group.
- Wiener, N. (1961): *Cybernetics: control and communication in the animal and the machine*. Cambridge: MIT Press.
- Wiener, N. (1971): *The human use of human beings: cybernetics and society*. Nueva York: Discus.

### INFORMACIÓN RELACIONADA

- Documentos de la Comisión Europea sobre inteligencia artificial: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640163/EPRS\\_BRI\(2019\)640163\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640163/EPRS_BRI(2019)640163_EN.pdf)
- El bloqueo neerlandés al algoritmo de detección de delinquentes: [https://elpais.com/tecnologia/2020/02/12/actualidad/1581512850\\_757564.html](https://elpais.com/tecnologia/2020/02/12/actualidad/1581512850_757564.html)

Hay procesos de **decisión** con altos grados de automatización, tales como la clasificación crediticia, la evaluación de solicitudes de **trabajo** y la búsqueda de pareja en internet. ¿Qué implica exactamente la **automatización**?

# TIEMPOS DE COVID-19:

## QUÉ HACER CUANDO NO SE CUENTA CON POLÍTICAS DE TELETRABAJO

La cuarentena y el distanciamiento social ante la covid-19 ponen de manifiesto la conveniencia del teletrabajo, que ha permitido a muchas empresas mantener sus operaciones. Pero, ¿qué puede hacer el resto de las organizaciones? ¿Es posible implementar un teletrabajo de emergencia?

Olga Bravo

LA CUARENTENA y el distanciamiento social, como medidas para enfrentar el impacto de la covid-19, imponen graves restricciones a las empresas. ¿Cómo producir si no es posible asistir a los puestos de trabajo?

Aparece el teletrabajo como opción. Las empresas que contaban con esa modalidad de trabajo —Ericsson en España o Google en Irlanda, Twitter, Slack, entre muchas otras— han enviado a los trabajadores a sus casas y han seguido operando.

Existen compañías en las que todos sus integrantes teletrabajan. Tal es el caso de GitLab, compañía famosa por carecer de oficinas: sus más de mil empleados trabajan desde ubicaciones remotas. Pero un elevado número de empresas en todo el mundo no cuenta con políticas de teletrabajo. ¿Qué sucede en estos casos? ¿Hay algo que estas empresas puedan hacer en una coyuntura como ésta?

Implementar teletrabajo es un proceso complejo y la improvisación agrega complicaciones a los factores que deben ser considerados. Pero no hay que renunciar a la idea de teletrabajar, aunque no existan las condiciones ideales.

La «Guía para teletrabajo en el Gobierno Federal» de Estados Unidos (OPM, 2011) califica de teletrabajo los arreglos laborales en los cuales el empleado desempeña regularmente algunas tareas desde su casa o en lugares de trabajo acondicionados cerca de su casa. Esta definición no menciona el uso de tecnologías de información y comunicación porque, en la práctica, hay sectores que utilizan trabajo a distancia sin el uso de estas tecnologías (por ejemplo, manufactura de ropa).

Teletrabajar ofrece numerosos beneficios económicos, sociales y ambientales: reducción de la huella de CO<sub>2</sub>, ahorro energético, inclusión de personas con necesidades especiales, balance entre vida personal y trabajo, aumento de productividad, reducción de gastos operativos (incluyendo bienes raíces), mejora en la gestión de talento (amplía el mercado laboral y favorece la retención de personal) y protección de la continuidad de las operaciones. Este último beneficio es la razón por la cual el teletrabajo ha recibido tanta atención estos últimos días.

Olga Bravo, profesora del IESA y de la UCAB, consultora y emprendedora.

## Supuestos del teletrabajo

El teletrabajo supone una cierta manera de ver las relaciones laborales y la disposición de las personas, que se resume en las siguientes premisas:

- Siempre que las tareas se cumplan, no importa el lugar donde se lleven a cabo.
- El trabajo no es adónde vas sino qué haces.
- Las personas ejercerán autodirección y autocontrol en el cumplimiento de los objetivos con los que están comprometidas.
- Los esquemas flexibles reducen el estrés e incrementan el compromiso organizacional, la satisfacción laboral y la eficacia de los empleados.
- El éxito en el teletrabajo depende del esquema de gerencia y de la confianza mutua.
- El papel del gerente consiste en aportar guía e información, revisar el progreso de las tareas, habilitar procesos y medir el desempeño (grado de logro de las metas establecidas).

La primera barrera para implementar el trabajo remoto es el temor del gerente a perder el control de su equipo, a ser incapaz de ejercer una supervisión efectiva cuando no se encuentra en el mismo espacio de sus colaboradores. Quizá la pandemia del coronavirus ayude a romper una creencia tan extendida, limitante y castrante como esta.

## Aspectos clave para el teletrabajo

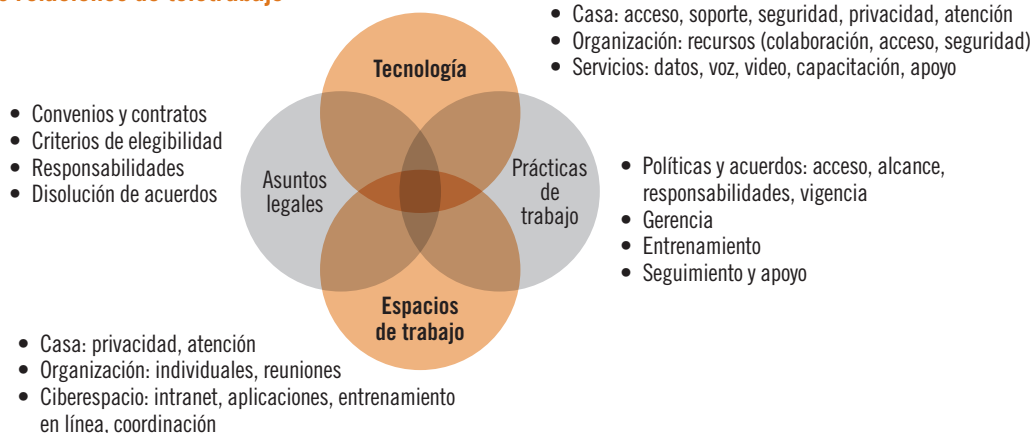
Hay cuatro aspectos clave para implantar políticas de teletrabajo: asuntos legales, tecnologías, prácticas y espacios de trabajo. Los asuntos legales merecen atención prioritaria: es necesario consultar criterios jurídicos al introducir relaciones de teletrabajo en una empresa.

## Tipos de teletrabajos

Existen diversas modalidades de teletrabajo según las condiciones en las que se desarrolla:

- Remoto: las personas trabajan siempre fuera de la empresa y acuden a ella esporádicamente.
- Móvil: el trabajador no tiene un lugar de trabajo establecido; sus herramientas primordiales son diferentes tipos de dispositivos móviles.
- Flexible: el trabajador labora dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo en la oficina.
- Colaboración a distancia: equipos de trabajo distribuidos o equipos virtuales de trabajo.

## Aspectos clave en las relaciones de teletrabajo



Es importante reconocer las diferencias entre equipos que trabajan presencialmente (colocalizados), equipos que hacen teletrabajo (remotos) y equipos virtuales de trabajo. El teletrabajo se encuentra a mitad de camino entre la relación de trabajo tradicional (presencial) y el equipo virtual, en el cual sus integrantes pueden pertenecer a diferentes organizaciones (Snowdon y Bouch, 2020).

## Implementación emergente de teletrabajo

En un momento crítico como el de la actual pandemia no hay tiempo ni condiciones para diseñar e implementar una iniciativa de teletrabajo «con todas las de la ley». Sin embargo, eso no implica renunciar a la posibilidad de teletrabajar. Si en su empresa nunca se ha teletrabajado y desea realizar una implementación de «emergencia», es recomendable utilizar la figura de equipos virtuales de trabajo, por las siguientes razones:

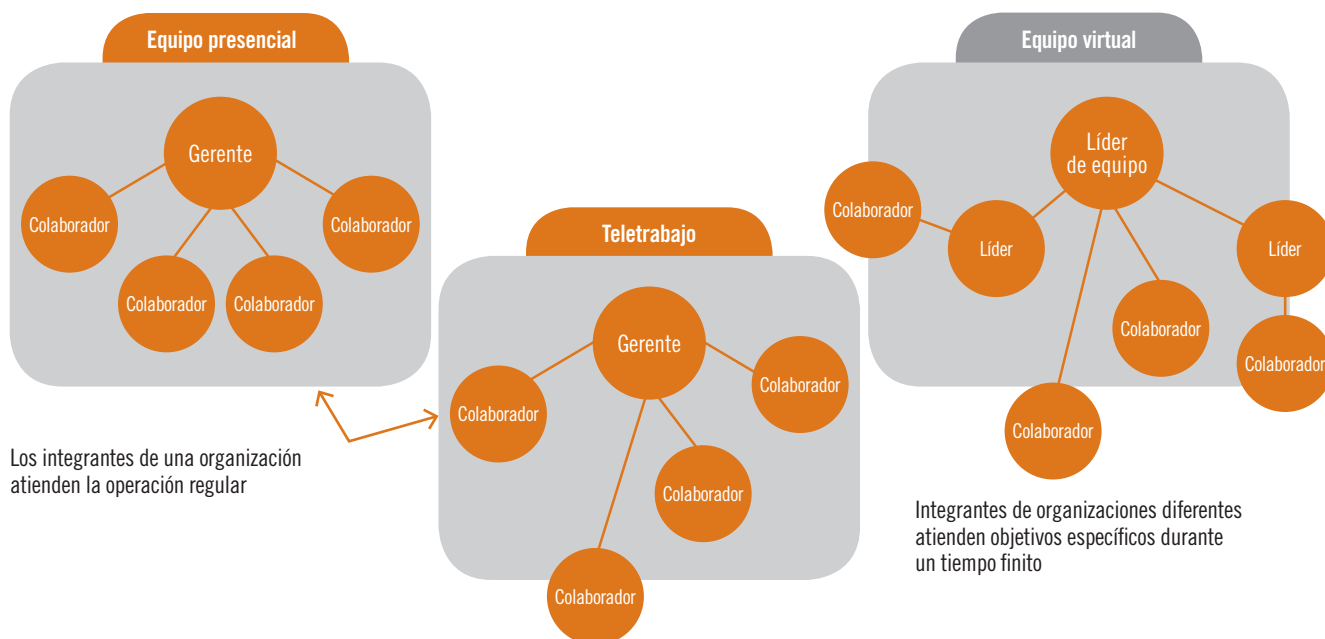
1. Esta modalidad brinda un grado suficiente y satisfactorio de formalidad a la relación de trabajo.
2. Es percibida por los empleados como transitoria, de forma que no considerarán el teletrabajo un derecho adquirido; aunque, luego de la experiencia, es probable que su empresa desee implementarlo como política regular de trabajo.
3. Presenta el cambio en los hábitos de trabajo de supervisores y colaboradores de un modo que luce menos amenazante (como pedirles que vayan al trabajo por una ruta diferente) y desplaza la «gerencia por vigilancia» por un estilo más cercano a la gerencia por resultados.
4. Existen métodos que sistematizan, con mucha efectividad, el trabajo de los equipos virtuales.

¿Cuáles son las implicaciones prácticas de esta implantación emergente de teletrabajo?

## Para las organizaciones

1. Ver el trabajo regular como un conjunto de proyectos: planificar qué debe hacer cada uno y para cuándo debe estar hecho.
2. Definir criterios de elegibilidad o perfil de competencias requerido de los integrantes de los grupos de trabajo.
3. Desarrollar una estructura de apoyo (*helpdesk*).
4. Designar un coordinador para cada grupo de trabajo (puede necesitarse más de un equipo de trabajo).
5. Establecer un procedimiento de trabajo referencial, que pueda ser utilizado como base por los diferentes grupos de trabajo.

## Tipos de relaciones de trabajo: presencial, remota y virtual



Fuente: Snowdon y Bouch (2020).

6. Verificar las condiciones ambientales, ergonómicas y tecnológicas del espacio de trabajo de los colaboradores y asegurar que sean propicias.
7. Especificar las consideraciones de seguridad de datos necesarias (consultar a expertos).
8. Aclarar las implicaciones legales (consultar a expertos).

### Para los líderes de equipos

1. Comprenda que, en esta modalidad de trabajo, usted no es el único capaz de responsabilizarse por el trabajo.
2. Comprenda que confiar no equivale a extender un cheque en blanco. En este contexto significa establecer alcances, responsabilidades y plazos; exigir resultados en los plazos establecidos; y medir el avance continuamente, no al final del plazo, para atajar los problemas antes de que sea muy tarde o su solución muy costosa. Cuando pase la crisis verá cuán efectiva es esta manera de trabajar.
3. Verifique cómo se sienten las personas en esta nueva modalidad de trabajo.
4. Prepárese para servir de guía. Su trabajo ahora consiste en informar, revisar progreso, habilitar procesos y medir desempeño (grado de logro de los objetivos).
5. Evite juzgar las preguntas o dudas de sus colaboradores. Eso contribuirá a crear un clima de confianza que favorece el desempeño cuando se adopta una nueva manera de trabajar. Es preferible que los colaboradores expresen sus dudas, y despejarlas cuanto antes, en lugar de ocultarlas por temor a las consecuencias.

### Para los teletrabajadores

1. Asegúrese de conocer en detalle qué se espera de su trabajo, cuáles son sus tareas y cuáles son los plazos de entrega.

2. Infórmese del perfil de competencias requerido para su tarea y evalúe su capacidad para teletrabajar.
3. Procure un espacio idóneo, que minimice las interrupciones. Será su espacio de trabajo y así debe hacerlo saber a los integrantes de su familia. Créame, hasta los niños pequeños son capaces de entenderlo.
4. Establezca un horario ajustado a su realidad. Negócielo con su jefe y con su familia.
5. No tema preguntar cuando tenga dudas, es mucho peor cometer errores por quedarse con ellas.
6. No interrumpa su trabajo continuamente para atender asuntos domésticos. Delimite el espacio de cada tarea: doméstica y laboral. En un par de días todos se habrán adaptado a la nueva rutina.
7. Busque tareas para los niños de acuerdo con sus edades. Eso ayudará a mantenerlos entretenidos y reducirá las interrupciones.

A pesar de las complicaciones técnicas (colapso por estrés de la infraestructura en los países desarrollados o mal estado de esa infraestructura en países como Venezuela) no es la tecnología el mayor reto que enfrenta el teletrabajo. Si lo es creer que es un problema de tecnología y no estar dispuestos a abandonar el estilo de gerencia por vigilancia que aún impera en el mundo. **AI**

### REFERENCIAS

- OPM (2011): «Guide to telework in the federal government». United States Office of Personnel Management: <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-guidance/telework-guide/guide-to-telework-in-the-federal-government.pdf>
- Snowdon, C. y Bouch, M. (2020): «What is a virtual or remote team?». People Alchemy: <https://www.alchemyformanagers.co.uk/topics/whKJy23z8nHLAFhf.html>



# OSTEOPOROSIS URBANA:

## LOS EFECTOS DE LA DIÁSPORA EN LA CIUDAD VENEZOLANA

La diáspora venezolana ha conducido a un gradual vaciamiento de las ciudades y el abandono de una significativa inversión inmobiliaria. Esta osteoporosis urbana constituye tanto un problema como una oportunidad para un nuevo urbanismo, acorde con principios de sostenibilidad.

Lorenzo González Casas

Vivo en esta ciudad, en este país despoblado,  
avergonzado por sus propios fantasmas,  
confinado a cuatro paredes hurañas.

Vivo en cuartos vacíos.  
En habitaciones que a ratos se encogen  
expulsando todo aquello  
que hasta ayer me acompañaba...

ARTURO GUTIÉRREZ PLAZA,  
extracto del poema «Hogar»

LA EMIGRACIÓN MASIVA de los venezolanos ha tenido innumerables consecuencias urbanísticas, económicas y sociales. El vaciamiento de población y actividades muestra la cada vez más notable desconexión entre la estructura y la dinámica ciudadinas. Esta condición puede entenderse como «osteoporosis urbana», por analogía con la afección orgánica en la cual la estructura ósea mantiene su forma, pero pierde sustancia y se va desmoronando.

Esa nueva condición urbana no responde a las altas tasas de crecimiento, los proyectos expansivos y la tabla rasa de otrora. Implica retos de investigación y actuación basados en la premisa de que un enorme inventario inmobiliario no se va a ir con la gente: es muy valioso y puede significar apoyo a futuros programas de recuperación.

El deterioro de la calidad de vida en las ciudades ha estado presente por décadas en el país, pero en el último lustro ha alcanzado niveles desconocidos desde el siglo XIX. Por años hubo claros indicadores y luces de alerta encendidas del declinar socioeconómico de un país cada vez más dependiente del petróleo, con reducción de la producción tanto del oro negro como de bienes industriales como acero, cemento y aluminio. Todo ello acompañado por el cierre de empresas, preferencia del gasto sobre la inversión, encogimiento del producto interno bruto y éxodo de personal calificado.

Lorenzo González Casas, profesor de la Universidad Simón Bolívar.

Ello ha tenido, como era de esperar, reflejos en lo urbano, con una pérdida de competitividad y atractivo del país en general (Lombardi, 2020) y de las ciudades, en particular. En la encuesta de calidad de vida de la empresa Mercer (2020), Caracas, la ciudad mejor posicionada del país, aparecía en el puesto 140 de 215 casos estudiados en 2007. En 2018 bajó al 193 de 231 y en 2019 siguió el descenso hasta el 202, y al puesto 222 en materia de seguridad que la presenta como la urbe más insegura del continente.

Estos datos, sin sorpresas a la vista, coinciden con la apreciación de la gente en la calle, soportada académicamente por la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (UCAB, 2020) o lo que los economistas Asdrúbal Barrios y Miguel Ángel Santos (2018) han denominado «anatomía de un colapso». La demografía se equipara con estas informaciones: la tasa de crecimiento poblacional ha ido bajando de 4,5 por ciento interanual en la década de 1950, y 3,8 en la de 1960, a 1,3 por ciento en 2016. Sin cifras confiables para el momento, puede considerarse nula o, incluso, negativa en los últimos años.

### Una nueva condición: ciudades que no crecen

Contra la visión según la cual las ciudades siempre crecen, hay evidencias del decrecimiento urbano en el pasado, tanto por eventos naturales como por intervención humana. Más recientemente, los cambios demográficos en muchos países indican que las sociedades están enfrentando procesos de desurbanización, entendida como pérdida no solamente de población, sino también de funciones urbanas. Bajas tasas de natalidad, envejecimiento o desplazamiento son las principales formas que llevan al vaciamiento urbano.

En 2004, Hans Stimmann —director del Ministerio de Desarrollo Urbano de Alemania y líder de la reconstrucción de Berlín por tres lustros (1991-2006) luego de la reunificación alemana— afirmó en una conferencia en Roma que algunas de sus tareas como urbanista estaban orientadas a diseñar estrategias para recomponer ciudades que se despoblaban. Sus palabras eran claras: el mundo urbano cambia-

### La emigración ha dejado una cifra de más de un millón de viviendas desocupadas u ocupadas por debajo de la media

ba drásticamente en muchos lugares. Stimmann mostraba actuaciones en marcha para reducir significativamente las dimensiones de las ciudades antes de que tomasen la apariencia de urbes de postguerra (Stimmann, 2004).

Alemania no está sola en la experiencia de despoblamiento. En 2012 apareció en el diario *El País* un artículo de opinión bajo el título «España despoblada» (Balfagón, 2012). Según estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística, esa nación perdía población, a pesar de que la gente vivía más años. Se esperaba una merma demográfica de un diez por ciento en las próximas décadas. Ese tema se ha convertido en un asunto de debate público y de programas para la reactivación de pueblos fantasmas, que recuerdan los del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización que existiera en Venezuela a mediados del siglo XX. No deja de ser una paradoja que sean venezolanos, preferentemente con hijos, los que ingresan en esos programas y pasan a habitar esos asentamientos en la península ibérica.

En América Latina hay ejemplos notables de decadencia y ruina urbana. La Habana, luego de la emigración de parte considerable de su población y la redistribución de los inmuebles vacíos bajo el eufemismo «Reforma Urbana», ha

vivido por décadas un proceso de ruina edilicia mostrado en toda su crudeza en un documental de Florian Borchmeyer (2006). Allí se narra las vidas de personas en los cascarones deteriorados de viejas edificaciones.

Más al sur ciudades como Montevideo acusan el abandono del casco urbano, que ha ocurrido en muchos centros tradicionales en Latinoamérica. De otra escala ha sido el abandono que vivieron las ciudades norteamericanas, con la crisis económica o el éxodo de los centros en busca de mejores condiciones de vida, que dejaron decenas de miles de casas, apartamentos, tiendas, escuelas, fábricas, iglesias e instituciones abandonadas. Es el caso de Flint, en Michigan, en decadencia con la salida de la empresa General Motors y la reducción del empleo de 79.000 a apenas 8.000 (y la población de 110.000 a 60.000 personas). Pero el mayor eclipse de la ciudad estadounidense hasta el momento ha sido el de Detroit. La cuna de la industria automovilística cayó en bancarrota en 2014: pasó de dos millones de habitantes a apenas 700.000. Una de cada tres viviendas fue desocupada y se han hecho granjas en lotes vacíos para recuperar esos espacios.

### Del «me iría demasiado» al «se han ido demasiados»

La principal noticia de la Venezuela de los últimos años, aparte de los no pocos avatares de la política y la economía, es la enorme emigración, una de las mayores del mundo. Desde aquel video *Caracas, ciudad de despedidas*, filmado en 2011, y criticado desde las alturas del poder, en el cual siete jóvenes comentaban la sensación de estar siempre despidiendo a sus amigos, ha pasado bastante agua bajo el puente (y gente sobre él). Ellos, de los cuales algunos ya se fueron, sintieron la brisa de lo que luego sería un vendaval. Es una gran coincidencia que el dominio del cinetismo en las artes visuales venezolanas, representativo de la dinámica social y del sentido de transitoriedad de la cultura local, se convirtiera, por efecto del trabajo de Cruz Diez en el aeropuerto de Maiquetía, en símbolo del flujo migratorio continuo, aunque buena parte de la salida ocurriera por otras vías.

La magnitud del fenómeno ha llevado a bautizarlo como «diáspora», término cuyo uso se ha generalizado. Superaba en 2019 los seis millones de venezolanos (de la Vega, 2019). Como quiera que se calcule, cada vez más aparecen mapamundis con cifras crecientes de emigrantes, imágenes de muchedumbres que atraviesan las fronteras con sus mochilas tricolores o, peor aún, campamentos fronterizos atendidos por instancias internacionales. Estudiosos como Iván de la Vega, Tomás Páez, Ángel Arellano, Rubén Darío Peralta, Cristina Lares Vollmer y Francisco Kerdel Vegas, han dedicado valiosos esfuerzos al tema. A la par de esos trabajos metódicos se encuentra la evidencia directa, pues la emigración no es solamente asunto de números, sino también de símbolos.

Tomás Straka (2016) contó su experiencia con los afiches del cerro El Ávila, cuya sólida imagen acompañaba a los emigrantes caraqueños en su itinerario internacional, como eslabón perdido de la memoria urbana. Una experiencia histórica del abandono de las ciudades se encuentra en la novela *Casas muertas*, de Miguel Otero Silva, publicada en 1955. Allí se hablaba del despoblamiento de los asentamientos y la reubicación de la gente por el impacto de la economía petrolera. Decía Carmen Rosa, la protagonista, que luego iría a dar a El Tigre en la novela *Oficina N° 1*, de 1961:

Y cuando se acaba un pueblo, Olegario, ¿no nace otro distinto, en otra parte? Así pasa con la gente, con los animales, con las matas. — Y también con los pueblos,

niña. He oído decir a los camioneros que, mientras Ortiz se acaba, mientras Parapara se acaba, en otros sitios están fundando pueblos (Otero Silva, 1975: 78).

En el caso venezolano actual, esos sitios de nueva fundación quedan fuera de las fronteras.

En paralelo con el vaciamiento, y la caída de los precios de los inmuebles, ha surgido una serie de mecanismos para hacer frente a una condición sin parangón en la historia reciente del país: secretos a voces, en medio de la opacidad de mucha información, por razones de seguridad y temor a ocupaciones ilegales. Son los casos de los cuidadores y los hijos suplentes, encargados, respectivamente, de las casas y las personas mayores que los emigrantes han dejado atrás. El menor poder adquisitivo conduce al deterioro de los inmuebles y al diferimiento del pago de servicios. Esto conduce al deterioro urbanístico, al suspender gastos de reparaciones y mantenimiento.

El vaciamiento, como era de esperar, no se limita a las viviendas. La osteoporosis está en hospitales y clínicas, con déficits de personal especializado y de apoyo; en la planta industrial, educativa y cultural; en el comercio, con miles de empresas cerradas y locales ociosos, al punto que se habla de un porcentaje superior al cincuenta por ciento de vacantes de oficina en Caracas. En el sector habitacional se hace muy palpable, pues la emigración ha dejado una cifra de más de un millón de viviendas desocupadas u ocupadas por debajo de la media, con la cual se calcularon al construir las, tanto formal como informalmente. El valor pudiera acercarse a un cifra de 50.000 millones de dólares, considerada la inversión original en materia habitacional directa realizada por las personas, las entidades financieras y el Estado. Al producirse el abandono de manera desconcentrada, en millones de inmuebles desperdigados en el territorio, la metáfora de la osteoporosis resulta oportuna para explicarlo.

Nutridas han sido las respuestas culturales ante el vaciamiento urbano, motivadas por la magia de los fantasmas del abandono y la ruina. Exposiciones, eventos y fotoreportajes como «Plan B: Caracas, ciudad de salida» de Cultura Chacao, «Testigos del desarraigo» de Marylee Coll, «Cuartos vacíos» de Mariana Vincenti y Valeria Pedicini, y «Las cosas que dejé atrás» de Juan Tufano. También hay reportajes periodísticos sobre automóviles abandonados que tampoco pudieron migrar. En el cine aparecen inmuebles fantasmas en *La soledad* de Jorge Thielen y en el documental *Érase una vez en Venezuela*, de Anabel Rodríguez Ríos. Hay también una poética del espacio vacío, como la elaborada por Arturo Gutiérrez en una serie de poemas que traslucen esa condición de soledad en la casa que quedó grande y figura en el epígrafe.

### La gestión del inventario

En el futuro habrá que desarrollar políticas para la puesta en valor del inventario inmobiliario, y considerar si otras áreas como economía, salud y educación merecerán mayor prioridad que la construcción de nuevas viviendas y que los esfuerzos urbanísticos deberán estar orientados a la recuperación de la infraestructura y a planes ante contingencias, como ha expresado Alfredo Cilento Sardi (2018). Operaciones, muchas con el prefijo «re» como re-ciclar, re-usar, re-construir, suponen un cambio de mentalidad y tienen de particular el trabajo de costura, pues el inventario urbano usualmente se está reciclando, mientras la trama permanece. En los últimos años han ido apareciendo formas de entender el fenómeno urbano como relativa estabilidad y opciones para construir sobre lo construido.

El extenso inventario urbanístico producido a lo largo de siglos es un problema básico que se debe gestionar. Una serie


de opciones copan la escena mundialmente: la concepción de la ciudad compacta de usos mixtos, el reciclaje o re-habitación de lugares y edificaciones existentes, y el rediseño de viviendas con posibilidades de subdivisión, capaces de adaptarse a nuevas condiciones demográficas y socioeconómicas.

Lo que tienen en común estas propuestas es conceptualizar el hecho construido como algo en transformación. Al repensar los paradigmas legados por la modernidad han surgido movimientos como «Nuevo urbanismo» y «Crecimiento inteligente». El discurso de la sostenibilidad implica respuestas alineadas con la tendencia universal de mejorar la ocupación y la interconexión de la ciudad, mediante sistemas de movilidad peatonal, transporte público y otros no convencionales que,

### En el futuro habrá que desarrollar políticas para la puesta en valor del inventario inmobiliario

además, pueden obtener financiamiento internacional. En el caso venezolano hay, al menos, ocho escenarios posibles de actuación para incorporar actividades que ayuden a «calcificar» las ciudades: político-cultural, económico-productivo, jurídico, financiero, fiscal, patrimonial, urbano y arquitectónico.

Es válido preguntarse si puede comenzar algo en estos momentos, sin esperar cambios estructurales. Sirva como ejemplo la ciudad de Varsovia cuando, condenada a desaparecer durante la Segunda Guerra, un grupo de personas se dio a la tarea de documentar, escondiendo los planos que conseguían, y también a pensar en proyectos de reconstrucción. Llegada la hora se recuperó la ciudad: se mejoró mucho de lo que había previamente. Se reafirma entonces la necesidad de investigaciones en esta materia, ajustadas a las condiciones locales.

Usualmente las ciudades sobreviven a los sistemas políticos o económicos, y a las circunstancias temporales. Ortiz, ciudad Fénix, sigue ahí, con varias decenas de miles de habitantes según el último censo. El urbanismo y la arquitectura del futuro tendrán que poner mayor atención sobre la ciudad existente. La ciudad del futuro tendrá poco espacio para la grandilocuencia, pero bastante para el bien decir... 

### REFERENCIAS

- Balfagón, M. (2012): «España despoblada». *El País*, 20 de noviembre. [https://elpais.com/elpais/2012/11/19/opinion/1353353939\\_653294.html](https://elpais.com/elpais/2012/11/19/opinion/1353353939_653294.html)
- Barrios, D. y Santos, M. A. (2018): «Venezuela: anatomía de un colapso». Cambridge, Massachusetts: Center for International Development, Harvard University. <https://politikaucab.net/2018/04/10/venezuela-anatomia-de-un-colapso-por-douglas-barrios-y-miguel-angel-santos/>
- Borchmeyer, F. (director) (2006): *Havanna- Die neue Kunst zu bauen* [La Habana – El nuevo arte de hacer ruinas]. [Cinta cinematográfica]. Alemania. Hentschler, M. (productor).
- Cilento Sardi, A. (2018): «Reconstruir a Venezuela. Primero lo primero». *Tribuna del Investigador*. Vol. 19. No. 2. <https://www.tribunadelinvestigador.com/ediciones/2018/2/art-13/>
- De La Vega, I. (2019): «Venezolanos en situación de nomadismo: Iván De La Vega calcula el éxodo en 6.1 millones». *América Digital*. 17 de julio. <https://www.americadigital.com/en-conexion/venezolanos-en-situacion-de-nomadismo-ivan-de-la-vega-calcula-el-exodo-en-6-1-millones-24846>
- Gutiérrez Plaza, A. (2020): *Cartas de renuncia*. Caracas: Fundación La Poética.
- Lombardi, D. (2020): «Venezuela: el vecino en desgracia». *Debates IESA*, 12 de abril. <http://www.debatesiesa.com/venezuela-el-vecino-en-desgracia/>
- Mercer (2020): «Ranking de calidad de vida 2019». <https://www.latam-merc.com/newsroom/estudio-calidad-de-vida.html>
- Otero Silva, M. (1975): *Casas muertas*. Barcelona: Seix Barral.
- Stimmann, H. (2004): «Berlino, città sconfinata: Gli ultimi 10 anni. Disegnando la città». Ciclo de Conferencias. Roma: Universidad Roma Tre. 5 de marzo.
- Straka, T. (2016): «Prólogo». En L. Puerta Bautista: *Geosímbolos del petróleo en Venezuela (1900-1960)*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.
- UCAB (2020): «Encuesta nacional de condiciones de vida 2019-2020». Universidad Católica Andrés Bello. <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>

# La desinformación va un paso adelante

Luis Ernesto Blanco

Luis Ernesto Blanco, profesor de periodismo digital en la Universidad Católica Andrés Bello.  
Jefe de redacción del portal informativo Runrun.es

## El principal antídoto contra la pandemia de desinformación está en noticias y análisis basados en los hechos. Pero esto no pareciera ser suficiente para combatir la infodemia que ha surgido con la covid-19.

Según la organización no gubernamental estadounidense Avaaz, las páginas que difunden información errónea sobre salud obtuvieron unas 3.800 millones de visitas en Facebook hasta mayo de 2020. Las vistas alcanzaron un máximo de casi 500 millones solo en abril, justo cuando la pandemia de la covid-19 estaba en aumento en todo el mundo. Solamente el contenido de diez sitios que difunden información errónea sobre salud recibió casi cuatro veces más visitas en Facebook que el contenido de diez fuentes confiables, como la Organización Mundial de la Salud y los centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos (Jee, 2020).

### Lo que no tiene la buena información

El periodista Javier Darío Restrepo (2020) afirmó que se prefiere lo falso porque se ajusta más a las preferencias de las personas (las mismas que las de su entorno). «Estar y coincidir con ese entorno vuelve fácil la tarea del conocimiento. Es un acto de renuncia a la propia inteligencia y de sumisión, que paraliza el pensamiento y lo dispone a aceptar todo, aunque sea falso». Todo se reduce a que si lo dijo fulano tiene que ser verdad y sentir se ha vuelto más fácil que pensar.

Para el secretario general de la Organización de Naciones Unidas, António Guterres, «el principal antídoto contra la pandemia de desinformación son las noticias y los análisis basados en los hechos y fundamentados en la libertad e independencia de los medios de comunicación, bajo el principio del “periodismo sin miedo ni favoritismo”» (Noticias ONU, 2020). Sin embargo, pareciera no ser suficiente.

La noticia tratada con rigor no siempre es la más fácil de entender. Muchos medios que luchan contra la desinformación suelen menospreciar

elementos de diseño y empaque, así como un manejo desafiante de las redes sociales, que faciliten la difusión y la atención de la información que producen. Es difícil que la racionalidad de los hechos sea tan emocionante como las mentiras y los bulos, y a veces pareciera que los medios no hacen todo lo posible para que una buena información conquiste a los lectores. Errores como falta de descodificación, trivialización, información pertinente pero aburrida o limitado criterio de actualidad son frecuentes en la información científica.

### Fact checking como problema


En un intento de detener la proliferación de mentiras, algunos portales noticiosos han optado por incorporar unidades de comprobación de hechos (*fact checking*). Son periodistas dedicados a identificar bulos o rumores que circulan en redes sociales. Su labor es demostrar a las audiencias que lo dicho allí no es verdad. Pero es mucho más fácil montar un bulo que desmontarlo y, lo que es peor, las mentiras y las comprobaciones se mueven en órbitas distintas. La gente que comparte bulos no suele ser la misma que recibe la posterior comprobación.

Adicionalmente hay factores asociados con posiciones preestablecidas de las audiencias. «Si a alguien le dices que su información es falsa, puede intentar torcer esa nueva información corregida para que siga manteniendo indeleble su visión sobre la economía, la integridad de tal o cual partido o las bonanzas de usar este o aquel sistema operativo» (Trula, 2019). Los esfuerzos de Facebook o Twitter para combatir la desinformación tampoco están exentos de polémica, ya sea por limitados en su alcance o por tendenciosos. Según Avaaz, en el caso de las informaciones sobre la covid-19, «Facebook aún tiene que aplicar de manera efectiva soluciones a la escala y

la sofisticación necesarias para vencer esta infodemia» (Jee, 2020).

La iniciativa de Twitter de etiquetar las cuentas de algunos medios como pertenecientes o aliados de determinados gobiernos ha sido criticada porque no hará lo mismo con otros usuarios cuya relación de dependencia está más que demostrada, pero Twitter asegura que hay independencia editorial.

El portal Ámbito (2020) reseñó que Google comenzó a agregar etiquetas de verificación a los resultados de búsquedas de imágenes, como parte de sus esfuerzos para detener la proliferación de informaciones falsas. Sin embargo, a muchos les llama la atención que una evaluación negativa no afecta la posición del contenido dentro de los resultados.

No se discuten los avances de medios y plataformas para combatir la desinformación. Pero ninguno de estos esfuerzos será suficiente, mientras haya usuarios que quieran creer mentiras. La solución solamente estará en la decisión de las audiencias de tener una posición más racional y menos emocional, al consumir información y verificar los contenidos sensibles antes de darlos por ciertos. 

### REFERENCIAS

- Ámbito (2020): «Cómo funciona el nuevo sistema de fact-checking de Google para fotos y videos». <https://www.ambito.com/tecnologia/google/como-funciona-el-nuevo-sistema-fact-checking-fotos-y-videos-n5111744>
- Jee, C. (2020): «Health misinformation pages got half a billion views on Facebook in April». MIT Technology Review. <https://www.technologyreview.com/2020/08/19/1007383/health-misinformation-pages-got-half-a-billion-views-on-facebook-in-april>
- Noticias ONU (2020): «Noticias falsas y desinformación, otra pandemia del coronavirus». <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472922>
- Restrepo, J. D. (2020): «Noticias falsas: ¿por qué tienen mayor difusión y cómo combatirlas?». Fundación Gabo. <https://fundaciongabo.org/es/consultorio-etico/consulta/2012>
- Trula, E. M. (2019): «¿Para qué sirve un fact-checking?». Magnet. <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/sirve-fact-checking-que-democracia-puede-sobrevivir-desmentir-dato-falso>



## La lupa en la excepción

Fabiana Culshaw

Periodista y psicóloga empresarial / fabianaculshaw@hotmail.com

### El comercio electrónico es uno de los pocos sectores que se ha visto beneficiado por la pandemia de la covid-19.

**E**n medio de la crisis sanitaria, Mercado Libre, la mayor plataforma de venta en línea de América Latina, pasó a tener un valor récord de mercado de más de 40.000 millones de dólares. La compañía reportó ingresos netos de 652,1 millones de dólares en el primer trimestre de 2020: un aumento de 38 por ciento con respecto al mismo período del año anterior. En plena pandemia, sus actividades se dispararon aún más, en forma sorprendente.

El fundador de Mercado Libre, el argentino Marcos Galperín, publicó en Twitter que entre el 24 de febrero y el 3 de mayo se agregaron cinco millones de nuevos compradores en línea a su plataforma regional, lo que representa 45 por ciento de crecimiento comparado con el mismo lapso en 2019. Mercado Pago también creció, en más de 45 por ciento.

Lo cierto es que las economías están hundidas, pero hay empresas de comercio electrónico con buenas ganancias. También pueden ser vistas como motores o dinamizadoras de la recuperación general. De ahí la importancia de poner el foco en qué hacen, y en cómo.

¿Cómo viven esta alza histórica? Jacobo Cohen Imach, vicepresidente senior de Asuntos Legales y Públicos de Mercado Libre, comentó desde Buenos Aires a la revista *Marcasur* que, sin duda, la marca se ha visto beneficiada, sobre todo en países como Argentina, Perú o Colombia, donde la cuarentena ha sido —o es— bastante más estricta, y en donde internet es prácticamente la única opción de compraventa.

«Esto marcó un punto de inflexión que no tiene marcha atrás», dijo Cohen Imach. Los consumidores descubrieron con mayor claridad que es fácil hacer compras en línea, que son confiables y generalmente más económicas que las presenciales. A su entender, a esta altura del confinamiento, la gente ya ha cambiado sus hábitos de consumo. Después de

la pandemia, los consumidores seguirán comprando en línea, o en forma combinada con compras presenciales. «También nos encontraremos con un consumidor más responsable, que sabe qué comprar y qué no», agregó el abogado.

Las ventas de Mercado Libre subieron entre 60 y 120 por ciento durante la pandemia, según las categorías. Las de mayor salida fueron, al principio, alimentos y productos de salud e higiene, como alcohol, tapabocas, guantes sanitarios. Cuando la cuarentena avanzó, y la gente se dio

**Los consumidores descubrieron con mayor claridad que es fácil hacer compras en línea, que son confiables y generalmente más económicas que las presenciales**

cuenta de que estaría en su casa por más tiempo del pensado inicialmente, comenzó a necesitar más electrodomésticos, aparatos de *fitness* y artículos de oficina, e hicieron esas compras por internet.

Mercado Libre tiene presencia en 18 países de América Latina y está integrada por 8.000 personas. Desde que irrumpió el coronavirus, ha contratado a 500 personas en la región y lo seguirá haciendo hasta fin de año, según anunció. Sus centros de almacenamiento se ubican en Argentina, Brasil, México y está abriendo algunos nuevos en otros países.

La compañía ha crecido en la región desde su creación en Argentina. Sus mayores innovaciones ocurrieron en logística y almacenamiento. En los últimos años pasó a ofrecer créditos a

los consumidores, créditos a las pymes y, con la masificación de los medios de pago digitales, Mercado Pago se convirtió en un valor estratégico del negocio.

La empresa cuenta con una fuerte plataforma tecnológica y eso permitió que, durante la pandemia, todo el personal pudiera trabajar desde sus casas, en los distintos países, de un día para otro. Pero la preparación no fue de un día para otro. Son años y años con una meta clara y muchísima inversión en infraestructura tecnológica puertas adentro y de cara al consumidor para que esto pudiera suceder.

#### Programa de protección

Mercado Libre ha trabajado en el Programa de Protección de Propiedad Intelectual (PPPI). Es una plataforma que consiste, básicamente, en otorgar a los titulares de marcas la posibilidad de buscar y chequear si los productos que se venden en línea infringen derechos de marca y, si es así, notificarlo cuanto antes.

«La tecnología es fundamental, hay inteligencia artificial, hay interrupciones. Nosotros queremos seguir ofreciendo servicios de compraventa cada vez más seguros. Combatimos las falsificaciones de productos y estamos del lado de los derechos de las marcas», dijo Cohen Imach. Las empresas en general suelen desembolsar grandes sumas para detectar falsificaciones de sus marcas y denunciarlas. Mercado Libre entiende que este tema es vital en su negocio y ofrece protección en forma gratuita.

¿Dónde queda Venezuela en el contexto de una América Latina en línea, dado que es un país donde se ha elevado el índice de contagios de covid-19 en las últimas semanas y en el que el internet es discontinuo? Hoy la mayoría de los países de la región definieron el comercio electrónico como una actividad esencial. Veremos cómo sigue la historia; siempre con cierta distancia, como indican los protocolos sanitarios, claro. ■





## EL ANHELO INDUSTRIALIZADOR DE RÓMULO BETANCOURT

Luis M. Lauriño Torrealba: *Rómulo Betancourt: el diseño de una república*.  
AB Ediciones. 2020.

CARLOS BALLADARES CASTILLO, profesor de la Universidad Central de Venezuela  
y de la Universidad Católica Andrés Bello.

**Entre 1928 y 1945 Rómulo Betancourt consolidó la idea de que para hacer realidad la «Revolución Democrática» en Venezuela se debía transformar su economía. Aquello solo sería posible si entre los actores de la producción existiera una distribución equitativa del poder.**

La tradición historiográfica venezolana sobre los tiempos contemporáneos —desde 1830 hasta la actualidad, en especial el siglo XX— considera el petróleo y la democracia factores determinantes al intentar una síntesis explicativa. Un buen ejemplo es el esfuerzo realizado en la *Historia mínima de Venezuela* (2019), compilada por Elías Pino Iturrieta y publicada por el Colegio de México y Turner. La modernización política y económica ocurre gracias a la simbiosis de estos elementos, pero en esta relación el petróleo ha sido visto como un gran perturbador de la democracia y del desarrollo productivo. No se niega su capacidad para crear las condiciones que permitieron la aparición del sistema de libertades; pero, al final, el rentismo llevó a la desviación clientelar-populista.

Luis Lauriño, profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), ofrece una mirada diferente. Muestra cómo Rómulo Betancourt, sin ignorar el peso de la renta, creó una «teoría del poder» que tenía como fin generar los cambios estructurales requeridos para establecer una economía diversificada.

El autor considera el proyecto de Betancourt —la revolución democrática— una especie de variable independiente que modifica la economía venezolana. Pero, por su nombre, se piensa que fue una propuesta exclusivamente política y no es así. El libro identifica el diseño de un plan que parece novedoso: la reformulación de las relaciones sociales de trabajo en Venezuela.

Este libro es la primera parte de un estudio mucho más amplio sobre

las relaciones sociales de trabajo en Venezuela y la preocupación industrializadora del máximo líder de Acción Democrática. En él se analizan sus fundamentos contextuales e ideológicos durante el período que va de 1928 a 1945: los tiempos en los que evoluciona su pensamiento desde un marxismo relativamente ortodoxo hasta la socialdemocracia. Un segundo libro, en preparación, presenta la realización política de esta visión en el período presidencial de Betancourt —1945-1948— y una tercera entrega se dedicará a su gobierno de 1959 a 1964.

La gran meta de Betancourt era armonizar los actores sociales, el proceso industrial y el marco normativo (el Estado). De esa forma se superaría el atraso económico del país al establecer las bases de una real modernización. En la construcción institucional —normas, prácticas, organizaciones— colocaba el peso del desarrollo social y económico. No planteaba una simple distribución de la renta para lograr el desarrollo y mejorar la calidad de vida de las mayorías. El prólogo escrito por el historiador Germán Carrera Damas describe su anhelo perfectamente:

... la determinación de un líder en ciernes, quien, apremiado por su patriotismo para promover el cambio social en Venezuela, necesitaba adentrarse en la comprensión de los procesos económicos para promover la formación de una burguesía moderna, empresarial; de trabajadores, consciente de sus derechos; y de una clase media ilustrada y motivada democráticamente,

apto todos para captar el mensaje de la Revolución democrática, vuelto el Proyecto nacional liberal democrático.

El estudio de Lauriño está enmarcado en la discusión historiográfica venezolana e incluso, más allá, en las tendencias internacionales del estudio de las relaciones industriales. En lo nacional debate los conceptos e interpretaciones de dos estudiosos: José Ignacio Urquijo, s.j., en lo laboral e industrial, y, en lo historiográfico, Germán Carrera Damas. Su investigación confirma, mediante un conjunto de fuentes primarias y secundarias, cómo a partir de 1936 comienza un conjunto de cambios en Venezuela en torno a las interacciones de los partidos políticos, los sindicatos, el Estado, la industria petrolera y un incipiente empresariado.

Al dedicarse a analizar esta etapa primigenia de la modernidad venezolana permite dar respuestas a reiteradas preguntas que se hacen los historiadores y los venezolanos en general (al menos muchos estudiantes de bachillerato y universidad en la asignatura de historia nacional). ¿Cuándo y por qué comenzó el proceso de industrialización? ¿Cuánto peso tuvo la industria petrolera en ese proceso? ¿Lo facilitaron los gobiernos de Eleazar López Contreras (1935-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945) o, por el contrario, significaron un obstáculo? ¿Esos diez años (1935-1945) fueron una continuación suavizada del gomecismo o realmente establecieron las bases de la democratización futura? ¿Las reformas de la Ley de Hidrocarburos en 1943 cambió las relaciones sociales de trabajo

y en general los vínculos del petróleo con la economía nacional? ¿Cuál es la influencia del marxismo en el pensamiento de Rómulo Betancourt en esta etapa?

El primer capítulo —«El marco económico y las relaciones sociales de trabajo al iniciarse el siglo XX»— explica cómo la acción y las ideas políticas de Betancourt se inician y desarrollan en el marco de la denominada, por Germán Carrera Damas, Dictadura Liberal Regionalista (1899-1945). Ese régimen no cambió el atraso en el campo político, económico y social que arrastraba el país desde el siglo XIX. Aunque se consideraba liberal, sus referentes positivistas (tesis del «gendarme necesario») suprimieron la soberanía popular. En esta época la Revolución industrial, que modificaba la economía mundial desde hacía 150 años, irrumpe ¡por fin! en Venezuela gracias a la industria petrolera. Pero el subdesarrollo y otras variables hicieron que los consorcios extranjeros operaran en Venezuela como una economía de «enclave». Era una isla cuasaislada que no se integraba con la economía nacional en las primeras décadas: se limitaba a pagar salarios y tributos.


Los abundantes ingresos petroleros, a pesar de la característica de enclave, sirvieron de impulso al movimiento obrero, el empresariado y el desarrollo de la etapa preindustrial del país. Pero, en palabras del autor, son economías yuxtapuestas. No será sino hasta el Trienio Adeco (1945-48) —con Betancourt como presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno que permite la institucionalización de las relaciones sociales de trabajo, al reconocer a cada uno de los actores y facilitar la negociación entre ellos— cuando el petróleo se integre definitivamente a la economía nacional y comience la industrialización.

Un aspecto íntimamente ligado a este proceso de institucionalización es el reconocimiento de los sindicatos y el estímulo a su formación, que lleva a cabo el Estado desde el cambio radical de la llegada al poder de la generación del 28 (principalmente el partido Acción Democrática, de allí el nombre de «adeco»), gracias a la insurrección militar el 18 de octubre de 1945. Otro cambio que se implementó fue la llamada, por Betancourt, «intervención estatal democrática» que proponía una planificación de la producción, pero con la participación de todos los actores (trabajadores, empresarios, Estado). Esta última idea es explicada en el tercer capítulo.

El segundo capítulo —«Visión y comprensión por Rómulo Betancourt de la situación económica y del estado de las Relaciones Sociales de Trabajo»— pone el acento en la capacidad de análisis económico de Betancourt. Identifica su propuesta de reforma, más allá de lo partidista, y lo compara con los diagnósticos técnicos que se realizaron en la misma época. Esto sirve de base para la crítica opositora que hace de los gobiernos de Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita. De ellos dirá, con cifras, que son la continuidad de viejas prácticas gomecistas de autoritarismo y complicidad con el imperialismo. La diversificación de la economía y el incremento del nivel de vida de los trabajadores eran la gran meta para Betancourt, y por la cual el gobierno andino no hizo mucho, por no decir casi nada. Otro elemento valioso del capítulo es el impacto de la Segunda Guerra Mundial, tanto en lo económico como en lo ideológico.

El tercer capítulo —«Formación y evolución teórico-ideológica de Rómulo Betancourt»— estudia la evolución de su pensamiento de un «marxismo teórico y libresco» a una socialdemocracia caracterizada por el «pluricla-

sismo» y una visión menos negativa de Estados Unidos y la burguesía nacional. Se retoma el tema de la Segunda Guerra Mundial, entre otros, como una importante influencia en lo que respecta a su rechazo al estalinismo y al personalismo político, pero también en lo referido al papel del petróleo venezolano en el orden mundial y el conflicto entre fascismo y democracia. En todos estos aspectos resalta su profundo patriotismo y, por ello, el rechazo a las posiciones del Partido Comunista de Venezuela (apegado al «internacionalismo» que en la práctica resultaba en obediencia a la Unión Soviética), por no hablar del necesario papel del Estado en lo que respecta a la defensa de los intereses nacionales, tanto en lo económico como en el mejoramiento de las condiciones sociales de las masas.

Entre 1928 y 1945 Rómulo Betancourt consolidó la idea de que para hacer realidad la «Revolución Democrática» en Venezuela se debía transformar su economía. Aquello solo sería posible si entre los actores de la producción existiera una distribución equitativa del poder; realidad que comienza a construirse a partir de la «Revolución de Octubre». La investigación de Luis Lauriño muestra que tal revolución fue un cambio no solo en cuanto al ejercicio del poder (sufragio universal, protagonismo de los partidos políticos y los sindicatos) sino también en lo socioeconómico. Los cambios iniciados por los adecos bajo la dirección de Rómulo Betancourt respondían a un largo proceso de meditación y análisis de la realidad venezolana. De ese modo, lo que parecía ser exclusivamente un incremento inusitado de los ingresos fiscales y la aparición de una industria aislada del mercado nacional pasaría a transformarse en una reforma estructural de toda la sociedad. Era el camino a la soñada modernización. 

Lo que parecía ser exclusivamente un incremento inusitado de los ingresos fiscales y la aparición de una industria aislada del mercado nacional pasaría a transformarse en una reforma estructural de toda la sociedad. Era el camino a la soñada modernización

# UNA HISTORIA DE AMOR

Leonardo Azparren Giménez

*Romeo y Julieta es el primer gran drama romántico del teatro universal. Sus protagonistas son prototipos de héroes románticos, en una sociedad que no los comprende. Shakespeare inicia, en esta obra, la representación de individualidades trágicas cuyas conductas les conducen a situaciones sin solución.*

VARIAS OBRAS históricas había estrenado William Shakespeare cuando produjo un drama romántico devenido en tragedia, *Romeo y Julieta* (1595-1596), con el cual se apartó de la temática de sus obras anteriores. En efecto, la historia de amor apasionado de los amantes de Verona es una innovación temática por los extremos que representa, incluso en el contexto general de la dramaturgia isabelina de finales del siglo XVI; no solo por la historia de amor y su trágico final sino por ser un drama romántico, en el mejor sentido del término, impregnado con una historia de pasiones infinitas.

Romeo y Julieta encarnan la más intensa idealización del amor. Además, son prototipos del personaje moderno carente de un piso estable, a partir del cual tener una existencia coherente y consistente. Son personajes modernos en tanto viven la incertidumbre de sus existencias, razón por la que fracasan. Viven en permanente incertidumbre y terminan por no encontrar en el mundo satisfacciones para sus deseos. Por tal motivo son individualidades aisladas en el contexto donde se encuentran. Esta alienación le produce al héroe moderno un desarreglo general que necesita ser superado y, cuando no es posible, sucumbe ante la muerte.

La crítica identifica en *Romeo y Julieta* varias líneas temáticas exteriores, en cuyo centro están los infortunados amantes. Por un lado, y como marco so-

cial general, la disputa entre dos grandes familias feudales, Montesco y Capuleto; por el otro, las relaciones entre Romeo y Julieta. Pero, en su significado ideológico e idea rectora, esta obra es una disputa entre el amor y la muerte representada por el apasionamiento desmesurado de ambos amantes y entre un sistema antiguo y un nuevo sistema de relaciones sociales. La desmesura los precipita en la desgracia. Yerro fatal que acompaña siempre al héroe trágico para llevarlo de la dicha a la desdicha, a las que se refiere Aristóteles en *Poética*. Amor, muerte y suicidio son los actantes que impulsan a actuar a Romeo y Julieta, y bastaría censurar las veces que «muerte» se menciona a lo largo de la acción de la fábula.

Basada en crónicas que circulaban en la época, la tragedia tiene lugar en una Verona en poco o nada relacionada con los finales del siglo XVI. La figura del Príncipe y la disputa entre las familias Capuleto y Montesco configuran marcos sociales medievales. La organización social de la Verona shakespeareana es la de un principado independiente, como los habidos en Italia entre 1260 y 1387; en particular, el de Ezzelino de Romana en Verona entre 1227 y 1259. Isaac Asimov lo explica en su guía (*Asimov's guide to Shakespeare*, 1978), aunque sin implicar alguna coincidencia entre el principado de Romana y el de la tragedia shakespeareana. Asimov informa, además, del conflicto habido en Florencia en 1300 entre

las familias Cerchi (gibelina) y Donai (güelfa). Por último, el matrimonio de Romeo y Julieta por un fraile franciscano es imposible en la Inglaterra anglicana de Shakespeare. No existen noticias sobre el conocimiento que el poeta pudo haber tenido de unos hechos ocurridos en plena Edad Media.

El Príncipe de *Romeo y Julieta* es un personaje firme en sus decisiones pero sin características despóticas. Está más allá del bien y del mal de la vida diaria veronesa, a la que pone orden. Toma decisiones personales —sin consultas previas— que son acatadas de inmediato por las partes. En la primera escena del primer acto, cuando miembros de ambas familias están a punto de un enfrentamiento callejero, el Príncipe informa sobre la situación conflictiva que se vive en Verona y es preciso y enérgico cuando amenaza con tortura y pena de muerte si continúa la alteración de la paz de la ciudad:

Sois súbditos rebeldes, de la paz  
enemigos, / que el acero profa-  
náis con una sangre hermana. /  
¿No hay nadie que me escuche?  
Vosotros, animales u hombres  
/ que apagáis el fuego de vues-  
tra ira / con ríos de sangre que  
brotan, rojos, de las venas. / So  
pena de tortura, arrojad de las  
sangrientas manos / las armas  
que ha templado la cólera, / y

Leonardo Azparren Giménez, crítico de teatro y profesor de la Universidad Central de Venezuela.

escuchad la airada sentencia de vuestro príncipe: / son tres ya las reyertas, fruto de las vanas palabras, / que tú provocas, viejo Capuleto, y tú, Montesco, / tres ya las veces que alteráis el orden en las calles, / obligando así a los ancianos de Verona / a despojarse de sus ropas más solemnes / para empuñar, cansados, armas viejas, / gastadas por la paz, y así cesar ese odio que corroe. / Si nuevas luchas provocáis en las calles, / pagaréis con vuestras vidas tal ultraje a la paz. / Marchaos, por esta vez, los aquí presentes. / Vos, Capuleto, venid conmigo / y vos, Montesco, acudid esta tarde / al palacio, donde imparto justicia. / Y conoceréis mi dictamen. / ¡Pena de muerte a quien se quede!

El Príncipe es el poder y lo ejerce con precisión y sin equívocos. Shakespeare hace un claro retrato de él y de la situación de violencia que vive Verona y prepara el marco social general de su tragedia. Después de una segunda refriega callejera, en la que mueren Mercutio, pariente del Príncipe y amigo de Romeo, a manos de Tybalt, primo de Julieta, y este a manos de Romeo, de nuevo el Príncipe dicta sentencia, esta vez a Romeo:

Por su ofensa / decretamos ahora su inmediato exilio. / Me atañe a mí también el curso de vuestras reyertas: / mi sangre se derrama por un odio que es vuestro. / He de imponeros por ello un castigo ejemplar, / de forma que hayáis de arrepentiros por mi pérdida. / No he de escuchar más excusas ni ruegos; / ni plegarias ni lágrimas repararán estos abusos. / Absteneos, pues. Que Romeo parta de inmediato, / pues esta será su última hora si le encontramos. / Retirad este cuerpo de aquí. Seguid mis órdenes. / Sería delito perdonar a los que matan.

Esta decisión del Príncipe, unipersonal como todas, precipita la peripecia, porque el exilio de Romeo le da un giro a la acción cuya consecuencia, directa o indirecta, será el fatal final. Romeo en Mantua y Julieta sola en Verona a pesar del apoyo de la Nodriz y de fray Lorenzo, son hechos que se resuelven en equívocos, informaciones perdidas y, en consecuencia, el colapso del suicidio de ambos amantes.

Consumada la tragedia interviene de nuevo el Príncipe para restituir el orden en Verona, ahora en la cripta ante los cadáveres de París, muerto por Romeo, el mismo Romeo y Julieta:

Oíganme los dos enemigos. ¡Capuleto! ¡Montesco! / Ved la maldición que cayó sobre vuestro odio; / el cielo halló la forma de matar vuestro gozo / con amor, y yo, al tolerar vuestras discordias, / he perdido a dos de mi familia. Todos sufrimos el castigo.

El Príncipe, ante el silencio de las dos familias, resume la tragedia. El poder, él, fue tolerante ante la polémica de dos grandes familias feudales en las que Shakespeare representa el conflicto de una nueva indi-

vidualidad —Romeo y Julieta— acosada por un sistema de costumbres, valores y creencias tradicionales.

El periplo aristotélico de la dicha a la desdicha trágica es representado por el comienzo juvenil de la obra, con jóvenes que asumen la vida con vigor, valentía y humor, sin esquivar el enfrentamiento como tensión dramática perenne, tanto así que entre personajes jóvenes se concreta el conflicto, no entre los jefes de familia.

Por azar Romeo se entera de la fiesta de los Capuleto a la que no está invitado; pero él, Montesco, asiste con sus amigos

### **Romeo y Julieta encarnan la más intensa idealización del amor. Además, son prototipos del personaje moderno carente de un piso estable, a partir del cual tener una existencia coherente y consistente**

vidualidad —Romeo y Julieta— acosada por un sistema de costumbres, valores y creencias tradicionales.

La fábula de esta tragedia no aclara las razones y motivos del conflicto entre las dos familias. Y es de observar que ambas desconocían las relaciones entre sus hijos, cuyas muertes les consterna y reconcilia. En este aspecto, Shakespeare es cuidadoso, porque si hubiese referido las causas del conflicto entre las familias y su conocimiento de las relaciones de sus hijos, la obra no se hubiese podido centrar en el amor desmesurado de Romeo y Julieta. La catástrofe hace posible la reconstrucción del orden social feudal:

CAPULETO:  
Dadme vuestra mano, Montesco, hermano mío. / Esta es la dote de mi hija. Nada más / puedo pedir.

MONTESCO:  
Yo sí puedo daros más, / pues he de erigirle una estatua de oro / a Julieta, de modo que, mientras Verona exista, / ninguna otra imagen ha de ser tan honrada / como la de vuestra fiel y sincera hija.

CAPULETO:  
Con igual esplendor, y junto a ella, yacerá Romeo / ¡Oh, pobres víctimas de nuestro odio!

Shakespeare presta más atención a Julieta y sus relaciones familiares, y deja en

impulsado por su osadía juvenil. Allí ocurren dos hechos. Es descubierto por Tybalt y ve a Julieta. En el primer caso, Tybalt está dispuesto a echarlo con violencia; pero el jefe Capuleto es conciliador:

TYBALT:  
¡Aquel es un Montesco, un enemigo! / Un miserable que vino hasta aquí esta noche / para nuestro escarnio y el de nuestra fiesta.

CAPULETO:  
¿No es ése Romeo?

TYBALT:  
Sí, Romeo el infame.

CAPULETO:  
Calmaos, gentil sobrino. Dejadle estar. / Se comporta como buen caballero. / A fe mía que Verona siente orgullo, / y dicen de él que es virtuoso y muy discreto. / Ni por toda la riqueza de esta ciudad / le ofendería yo en mi propia casa. / Tened, pues, paciencia. Dejadle. / Así lo deseo, respetad mi decisión. / Vestíos de amable apariencia y quitaos / ese ceño vuestro que tan mal se acomoda en esta noche.

Si bien antes hubo un enfrentamiento subalterno en la calle, controlado por el Príncipe, ahora Shakespeare presenta fuerzas protagónicas (Tybalt y Romeo)



que más temprano que tarde entrarán en acción, porque minutos antes Romeo vio a Julieta y quedó prendado de ella: «Corazón, ¿amé yo antes de ahora? ¡Ojos, negadlo! / Nunca hasta ahora conocí la belleza. Nunca antes». Salido Tybalt de escena, tiene lugar el reconocimiento amoroso anónimo:

ROMEO:

Si profanara con mi mano indigna / este sagrado altar, sacro pecado fuera. / Ruborosos peregrinos, mis labios prestos estarían / para borrar tan brusco tacto con un beso.

JULIETA:

En poco estimáis vuestra mano, buen peregrino, / que solo muestra humilde devoción. / Las manos del santo toca el que es peregrino, / palma con palma, es beso santo del palmero.

Shakespeare construye este encuentro fortuito en el que ambos quedan embelesados sin identificarse para, después, en ausencia de ambos, concretar el reconocimiento. Cuando él se entera de que ella es Capuleto, exclama: «¡Cuán alto es el precio! Mi enemigo es dueño de mi vida». La respuesta de ella a la Nodriza es similar: «Mi amor único nacido de mi único odio». Amor y odio como valores centrales. Encuentro y reconocimiento en la casa Capuleto. La casa Montesco permanecerá ausente casi todo

medievales, en las que el padre propone y dispone sin apelación el destino de su hija; tal la decisión de casar a su hija con Paris:

Ella, solo ella es ahora mi tierra prometida. / Cortéjala, noble Paris, y gana su corazón / pues que mi voluntad es solo parte de la suya. / Si ella consiente, con su misma elección / irá la nuestra y nuestro beneplácito. / Esta noche, según vieja costumbre, doy una fiesta / a la que he invitado, de entre nuestros amigos, / a los que más estimo, tú entre ellos.

La aquiescencia de Capuleto, según la cual luce conciliador en caso de que su hija acepte a Paris, desaparece cuando ella, ya casada con Romeo en secreto, rechaza la proposición de casarse casi de inmediato:

CAPULETO:


¡Por la Sagrada hostia! Voy a enloquecer. / Día y noche, momento a momento, a todas horas, / en el trabajo, en el ocio, solo o no, fue mi deseo / verla desposada, y ahora que habíamos conseguido / un caballero de patricio linaje, / de buen patrimonio, joven, y de esmerada educación, / dotado y bien dotado —como se dice— de bellas cualidades, / y de unas proporciones que ya muchos quisieran... / Ahora precisamen-

los míos. / Puedes estar segura. Piénsalo bien. No romperé mi juramento.

Capuleto actúa como eslabón para una nueva peripecia que precipitará sin dilación la hecatombe final, porque Julieta está dispuesta a morir y acude a fray Lorenzo. Este personaje se transforma en articulador de la más radical intriga, cuando le entrega un brebaje que la hará parecer muerta, mientras él le envía un mensaje a Romeo en el exilio para que venga a buscarla y llevársela para Mantua.

La figura de fray Lorenzo se presta a discusión. Su actuación en favor de los jóvenes amantes está más allá de las convenciones sociales y de la ortodoxia cristiana, puesto que los cobija sin dilación. Casa a unos jóvenes casi púberes a espaldas del estatus social, apoya a Julieta cuando engaña a Paris al hacerle creer que está de acuerdo con el matrimonio, es el agente de la argucia del brebaje y está presente en la cripta cuando nada se puede hacer para evitar la hecatombe. ¿Por qué Shakespeare apeló a este personaje? ¿Por qué lo hace servir de ministro matrimonial, si la obra está encaminada hacia el desastre? La solución del matrimonio, que santifica el amor y el coito de los amantes, pierde valor ante el acto del suicidio.

*Romeo y Julieta* es una obra en la que la juventud es derrotada por la muerte. Mercutio, Tybalt, Paris, Romeo y Julieta tienen muertes violentas, mientras que los viejos jefes de familia se reconcilian; en el dolor, es cierto, pero es una reconciliación que restituye el antiguo orden con el Príncipe como máxima autoridad.

Podría pensarse que Shakespeare es un autor escéptico con respecto a los nuevos tiempos, y prepara el camino para el nihilismo de sus grandes tragedias. En *Romeo y Julieta* no hay tiempo para reconsiderar conductas. La violencia juvenil precipita las primeras muertes. El amor es apasionado y desmesurado, por lo que los amantes actúan privados de control sobre sus actos, precipitados. Un equívoco azaroso impidió a Romeo tener la información que le envió fray Lorenzo sobre la falsa muerte de Julieta. Ante el falso cadáver de su amada, Romeo se suicida sin esperar; igual procede ella ante el de su amado. No hay pausa, no hay momento para pensar. Desde que Romeo y Julieta se reconocen se colocan al borde del precipicio, sin posibilidad de salvación. Son héroes modernos lanzados a la nada de la existencia, en el ejercicio de una libertad polémica. Por eso Romeo exclama: *O, I am fortune's fool.* 

## Romeo y Julieta es una disputa entre el amor y la muerte representada por el apasionamiento desmesurado de ambos amantes y entre un sistema antiguo y un nuevo sistema de relaciones sociales

el tiempo. Los sucesivos encuentros de los amantes en casa de ella serán de un lirismo apasionado y desmedido.

Es propio de Shakespeare construir el universo social completo del conflicto entre viejos y nuevos tiempos; por eso la importancia que da a la familia de Julieta, no así a la de Romeo. Y las relaciones de ella con su padre son muy importantes, en desconocimiento él de la pasión de su hija. Por eso decide casarla con Paris, quien la pretende.

Con esta relación padre-hija Shakespeare representa el poder privado, paralelo al poder público del Príncipe. El poder privado representa el conflicto entre el emerger de la nueva individualidad moderna y las costumbres tradicionales

te esta necia llorona, / esta muñeca quejumbrosa, a la que sonría la fortuna, / me dice: «No me voy a casar. No puedo amarle. / Soy muy joven. Perdonadme, os lo ruego». / ¿Sí? ¡Tú no te cases, y ya te perdonaré yo! / Vete a paecer a donde quieras pero no en mi casa. / ¡Piénsalo bien! ¡Considéralo! No suelo bromear. / El jueves está cerca. ¡Tu mano en el corazón! Reflexiona. / Si quieres ser mi hija he de darte a mi amigo. / De otra suerte, haz que te ahorquen; mendiga, pasa hambre; / muere en la calle... Pero te lo juro; no te reconoceré / como mía, ni te asistirá ninguno de