

REVISTA VENEZOLANA DE

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Volumen XXX / N° 1
enero – junio 2024
Caracas

ARTÍCULOS

Fundamentos epistemológicos del autocontrol administrativo presentes en la toma de decisiones del gerente público

Enrique Rafael Echenagucia Pérez

Políticas y programas de vivienda. Una mirada retrospectiva a la Gran Misión Vivienda Venezuela (2011-2023) (segunda parte)

Xavier Valente

Participación ciudadana en los programas de vivienda en Venezuela (primera parte)

Eilyn E. Farías C.

Macroprudential capital flow management policies

Simone Ferreira de Matos Barros

Marcos Roberto Vasconcelos

Amor, religión católica y mujer: educación amorosa irregular

Erly J. Ruiz

Gestión del conocimiento y transferencia tecnológica en los procesos de industrialización en el siglo XXI

Alfredo E. Ordóñez López



Revista Venezolana de

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Volumen XXX, No. 1, enero-junio 2024

Depósito Legal pp. 199502DF22

ISSN: 1315-3617 e-ISSN: 2665-010X

Universidad Central de Venezuela

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Dr. Rodolfo Quintero»

Residencias 1-A, Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos

Caracas 1051A. Apdo. 54057. Telf.: 58-212-605-24-38

Correo electrónico: analisisdecoyuntura@gmail.com/analisisdecoyuntura@ucv.ve

http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_ac

<http://www.ucv.ve/en/organizacion/facultad/faces/dependencias/instdeinvestig-economicas-y-sociales-ies.html>

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

RECTOR

Víctor Rago Albuja

VICERRECTORA ACADÉMICA

María Fátima Garcés

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

José Balbino León

SECRETARIA

Corina Cecilia Aristimuño

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

DECANO

Luis Angarita

COORDINADORA ACADÉMICA

Jennifer García

COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

Lorena Puerta Bautista

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

César Eduardo Vivas

COORDINADORA DE EXTENSIÓN

María Isabel Díaz

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Dr. Rodolfo Quintero»

DIRECTORA

Lorena Puerta Bautista

SUBDIRECTOR

Eduardo Vivas

DIRECTOR DE LA PUBLICACIÓN

Xavier Valente

REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA

Volumen XXX, N° 1, enero-junio 2024
<https://doi.org/10.54642/RVAC>.

DIRECTOR

Xavier Valente

SECRETARIA EJECUTIVA

Élide Hernández

COMITÉ EDITORIAL

Lorena Puerta Bautista
Universidad Central de Venezuela

Tomás Straka
Universidad Católica Andrés Bello

Mabel Mundó
Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes)

Mauricio Phélan
Universidad Central de Venezuela

Néstor Cegarra
Universidad Central de Venezuela

COMITÉ CIENTÍFICO

Sergio Sosa-Amigo
Universidad Austral de Chile

Esmeralda Villegas
Universidad del Zulia, Venezuela

Luis Morales La Paz
Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela

Dilia Monasterio
Universidad Central de Venezuela

Amalia Lucena
Universidad Santiago de Chile

Absalón Méndez
Universidad Central de Venezuela

Brenda Yépez-Martínez
Universidad Central de Venezuela

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

Consuelo Iranzo
Universidad Central de Venezuela

LA REVISTA VENEZOLANA DE ANÁLISIS DE COYUNTURA
es una publicación semestral del
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES «DR. RODOLFO QUINTERO»,
arbitrada e indizada en las siguientes Bases de Datos:
LATINDEX DIRECTORIO, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades,
CLASE, RedALyC, REVENCYT, EBSCO: Academic Search Ultimate,
Fuente Académica Plus y Essentials™; Crossref,
La Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, REDIB,
Clase-Biblat, MIAR y en el catálogo SERIUNAM

Fundada en 1981 como Boletín de Indicadores Socioeconómicos,
el actual nombre se adoptó en 1995

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional.

Usted es libre de:

Copiar, compartir, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente esta obra
bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución:** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente
- **No Comercial:** No puede utilizar esta obra para fines comerciales
- **Sin Obras Derivadas:** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior



El contenido de los artículos publicados es responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista u opinión del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero», de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, de la Universidad Central de Venezuela.

The content of the published articles is the responsibility of the authors and does not reflect the point of view or opinion of the Institute of Economic and Social Research “Rodolfo Quintero”, of the Faculty of Economic and Social Sciences, of the Central University of Venezuela.

Publicación auspiciada por el
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela
y por el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

EDITORIAL	9
ARTÍCULOS (ARTICLES)	13
Fundamentos epistemológicos del autocontrol administrativo presentes en la toma de decisiones del gerente público	15
Epistemological foundations of administrative self-control present in the decision making of the public manager <i>Enrique Rafael Echenagucia Pérez</i>	
Políticas y programas de vivienda. Una mirada retrospectiva a la Gran Misión Vivienda Venezuela (2011-2023) (segunda parte)	41
Housing policies and programmes. A retrospective approach to the Great Mission Housing Venezuela (2011-2023) (part two) <i>Xavier Valente</i>	
Participación ciudadana en los programas de vivienda en Venezuela. Una aproximación a los espacios de participación en la Gran Misión Vivienda Venezuela (primera parte)	81
Citizen participation in housing programs in venezuela. An approach to the spaces of participation in the Great Housing Mission Venezuela (part one) <i>Eilyn E. Farías C.</i>	
Macroprudencial policies capital flow management	107
Políticas macroprudenciales de gestión de flujos de capital <i>Simone Ferreira de Matos Barros</i> <i>Marcos Roberto Vasconcelos</i>	
Amor, religión católica y mujer: educación amorosa irregular	131
Love, catholic religion and women: irregular love education <i>Erly J. Ruiz</i>	
Gestión del conocimiento y transferencia tecnológica en los procesos de industrialización en el siglo XXI	151
Knowledge management and technology transfer in industrialization processes in the 21st Century <i>Alfredo E. Ordóñez López</i>	

Estimados lectores: la Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Dr. Rodolfo Quintero» (IIES), arriba a su volumen XXX con la publicación de este primer número de 2024. Desde sus inicios la revista ha contado con el aporte de importantes figuras del mundo académico tanto nacional como internacional. A pesar de las vicisitudes propias de la trayectoria sociopolítica venezolana, esta publicación se ha mantenido entre las revistas arbitradas de referencia en la Universidad Central de Venezuela (UCV). Un logro que merece todo el reconocimiento de nuestra comunidad académica.

En la búsqueda de continuar afianzando el trabajo colaborativo y en red que ha caracterizado a la revista, las nuevas autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FaCES), lideradas por el Decano, Dr. Luis Angarita, y la Coordinadora de Investigación de la FaCES y Directora del IIES, Dra. Lorena Puerta Bautista, han iniciado un proceso de renovación del equipo editorial con la incorporación de un conjunto de investigadores de alto nivel, comprometidos con la universidad y al servicio del país. En ese sentido, nos complace anunciar que contamos con un nuevo Comité Editorial que con su experiencia y profesionalismo contribuirá en la tarea de continuar elevando el nivel de nuestra publicación. Aprovechamos la oportunidad para agradecer al equipo editorial que estuvo al frente de la revista en los últimos años, bajo la dirección del Dr. Daniel Lahoud, por su encomiable labor.

Volviendo al número actual, presentamos a la consideración de nuestros lectores seis interesantes artículos cuyos temas centrales abarcan distintas áreas del saber. El primero es una propuesta del abogado y doctorando en Gerencia (UCV), Enrique Rafael Echenagucia Pérez que se titula «Fundamentos epistemológicos del autocontrol administrativo presentes en la toma de decisiones del gerente público», en el que, luego de una revisión del marco jurídico sobre las distintas formas de control en el sector público venezolano, se concluye que, con el autocontrol administrativo es posible encauzar la conducta del gerente público y mejorar sus prácticas.

El segundo artículo es obra del sociólogo y profesor de la Escuela de Sociología (UCV), Xavier Valente intitulado «Políticas y programas de vivienda. Una mirada retrospectiva a la Gran Misión Vivienda Venezuela (2011-2023)» (2ª parte). Continuando con el análisis retrospectivo iniciado en el número

previo, avanza en la descripción de los seis vértices o ejes de acción que componen el programa, además de presentar los principales resultados cuantitativos y algunos de los riesgos que enfrenta en su objetivo de contribuir a garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

El tercer artículo se titula «Participación ciudadana en los programas de vivienda en Venezuela. Una aproximación a los espacios de participación en la Gran Misión Vivienda Venezuela» (1ª parte) y es presentado por la socióloga y Magister Scientiarum en Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV), Eilyn Farías. El trabajo reconstruye las distintas formas en que se ha concebido la organización y participación ciudadanas en diversos programas de vivienda que se han implementado en el país. En el caso concreto del programa en estudio, describe todo el andamiaje jurídico construido alrededor de la idea de un nuevo rol del ciudadano en la gestión de intervenciones públicas.

El cuarto artículo es una contribución escrita a cuatro manos por investigadores del Departamento de Economía y el Programa de Postgrado en Ciencias Económicas de la Universidad de Maringá (Brasil). La Magister en Teoría Económica Simone Ferreira de Matos Barros y el Doctor en Teoría Económica Marcos Roberto Vasconcelos presentan un trabajo titulado «Macropudencial policies: capital flow management». Luego de una extensa revisión bibliográfica, se describe la forma en que fueron legitimadas las políticas macropudenciales de gestión de flujos de capital como una herramienta para promover la estabilidad económica. Los autores concluyen que en el caso de economías emergentes éstas deben ser combinadas con otras políticas de control fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales para mitigar los riesgos de externalidades.

El quinto artículo es una propuesta del Magister Scientiarum en Filosofía de las Ciencias Humanas y profesor de la Escuela de Sociología (UCV), Erly J. Ruiz, que lleva por nombre «Amor, religión católica y mujer: educación amorosa irregular». Con este ensayo el autor incursiona en el debate sobre la educación amorosa católica y su repercusión en la vida de las mujeres desde una perspectiva filosófica-sociológica. Entre las consideraciones finales destacan el impacto en el derecho a la religiosidad de las mujeres, al establecerse sobre ellas demandas amorosas derivadas del discurso fundacional del catolicismo y que pueden ser catalogadas como injustas.

El sexto y último artículo es presentado por el Doctor en Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV) y Director del Centro de Extensión Profesional (CEP) de la FaCES, Alfredo E. Ordóñez López que se titula «Gestión del conocimiento

y transferencia tecnológica en los procesos de industrialización en el siglo XXI». La propuesta explica cómo los modelos de gestión del conocimiento son fundamentales para la aplicación de un plan de transferencia tecnológica que optimice la productividad de las organizaciones en los procesos de industrialización.

Esperamos que esta nueva edición sea del agrado de nuestros lectores. Finalmente, agradecemos a los árbitros quienes sin su generosa participación no sería posible alcanzar los niveles de calidad de los artículos que se presentan.

Comité Editorial

Artículos

Articles

FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DEL AUTOCONTROL ADMINISTRATIVO PRESENTES EN LA TOMA DE DECISIONES DEL GERENTE PÚBLICO

EPISTEMOLOGICAL FOUNDATIONS OF ADMINISTRATIVE
SELF-CONTROL PRESENT IN THE DECISION MAKING
OF THE PUBLIC MANAGER

ENRIQUE RAFAEL ECHENAGUCIA Pérez*
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
<https://orcid.org/0009-0005-3860-6686>

Fecha de recepción: 13/9/2023– Fecha de aceptación 29/11/2023
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.01>

* Abogado (USM) especialista en las áreas de derecho procesal civil (USM), derecho administrativo (UJMV), control de la gestión pública (ENAHF), magister scientiarum en ciencias administrativas, mención: gerencia pública (UNESR), doctorando en derecho (UCAB), doctorando en gerencia (UCV); con experiencia en litigios (en materia civil y contencioso administrativa), en cargos directivos y gerenciales en el sector público y privado, con amplia trayectoria en órganos de control fiscal en las áreas de potestad investigativa y determinación de responsabilidades. Actualmente, en ejercicio de funciones gerenciales en el área de consultoría jurídica en la empresa privada.
Correo-e: abg.enriqueechenagucia@gmail.com



RESUMEN

La posibilidad de aplicar controles sobre la gestión pública encuentra su fundamento en el principio de legalidad y al regular el ejercicio del poder permite sentar las bases del Estado de derecho en los sistemas democráticos; no obstante, el atípico funcionamiento de la administración pública venezolana en la actualidad permite evidenciar que diversos controles, cuyo origen reposa en normas jurídicas, se han visto rebasados por la realidad. En virtud de ello, el objetivo del presente artículo argumentativo, a través de la aplicación del método hermenéutico, es identificar los fundamentos epistemológicos del autocontrol administrativo, con la intención de comprender su influencia en la toma de decisiones del gerente público como actividad intelectual. Finalmente, se concluye que, al instaurarse adecuadamente el autocontrol administrativo, con estricta sujeción a lo establecido en la Constitución, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo, es posible encauzar la conducta del gerente público y mejorar las prácticas administrativas.

Palabras clave: Autocontrol administrativo / Toma de decisiones / Gerente público

ABSTRACT

The possibility of applying controls on public management is based on the principle of legality, and by regulating the exercise of power it allows laying the foundations of the Rule of Law in democratic systems; However, the atypical functioning of the venezuelan public administration currently shows that various controls whose origin rests on legal norms have been surpassed by reality. By virtue of this, the objective of this argumentative essay, through the application of the hermeneutic method, seeks to identify the epistemological foundations of administrative self-control with the intention of understanding its influence on the decision-making of the public manager as an intellectual activity. Finally, it is concluded that by properly establishing administrative self-control with strict subjection to what is established in the Constitution, laws and administrative acts of a regulatory nature, it is possible to channel the conduct of the public manager and improve administrative practices.

Keywords: Administrative self-control / Decision making / Public manager

JEL: H11

I. INTRODUCCIÓN

Ubicar los fundamentos epistemológicos del autocontrol a través del método hermenéutico requiere partir del estudio de la palabra control, la cual encuentra su origen etimológico en el término proveniente del latín *contrarotulus*, empleado para hacer referencia a un método medieval utilizado para realizar la verificación de cuentas, mediante la comparación de un registro que se llevaba por duplicado. Esta palabra se compone de dos términos latinos: *contra* que significa contrario y *rotulus* como diminutivo de *rota* o *rueda*.

En la actualidad, la palabra control se exhibe como un verbo polisémico que posee distintas acepciones, de las cuales únicamente interesa traer a colación aquellas que lo conciben como sinónimo de «*comprobación, inspección, fiscalización, intervención*» o como «*dominio, mando, preponderancia*» (Real Academia Española, s.f., definiciones 1 y 2).

Al incorporarse el prefijo *auto* de origen griego, que significa «*de o por sí mismo*» (Real Academia Española, s.f., definición 1), aplicable a verbos, sustantivos o adjetivos, es posible designar a todo aquello que es propio o cuyo funcionamiento depende del mismo sujeto; de allí que el término autocontrol es una clara referencia al control de los propios impulsos y reacciones (Real Academia Española, s.f., definición 1).

De igual forma, la palabra control cobra especial relevancia durante el perfeccionamiento de la teoría general de la administración, ya que la misma se erige sobre cuatro pilares fundamentales: planear, organizar, dirigir y controlar; en tal sentido, el control, como integrante del proceso administrativo, se manifiesta a través de diversas técnicas, con el objeto de coadyuvar al logro de los objetivos organizacionales, tal como se muestra de seguida:

El control en lo general, se asocia con actividades de seguimiento, vigilancia y orden en la realización de actividades, estando inmerso en la organización, instrumentando en ella los mecanismos inherentes que garanticen la eficiencia, eficacia, calidad y excelencia de las operaciones, permitiendo con ello que exista claridad, validez y confiabilidad, aunado a un grado de certeza razonable (Amador, 2002: 3).

Al revisar estas consideraciones, podría decirse que el término control, en una acepción amplia, se constituye como un mecanismo imprescindible en el ámbito administrativo que posibilita hacer seguimiento, ejercer la vigilancia y aplicar orden en actividades determinadas, generando confiabilidad y un grado de certeza razonable; ello permite consolidar el desarrollo de los procesos administrativos

e, inclusive, emplear correctivos de forma oportuna, evitando desviaciones en la planificación o el incumplimiento de los objetivos organizacionales.

Asimismo, se puede prever que esta definición amplia de control se corresponde con las actividades inherentes a la función gerencial en las organizaciones y que implica las siguientes consideraciones:

La función gerencial de control es la medición y corrección del desempeño para garantizar que los objetivos de la empresa y los planes diseñados para alcanzarlos se logren, y se relaciona estrechamente con la función de planear (...) Sin objetivos y planes, el control no es posible porque el desempeño debe medirse frente a los criterios establecidos (Koontz *et al.*, 2008: 496).

Una de las diversas aristas que puede adoptar la función gerencial en las organizaciones consiste en planificar y establecer un sistema de control administrativo, gracias al diseño de una serie de presupuestos que permitirán implementar estándares mínimos, con la finalidad de evaluar el desempeño y aplicar correctivos facilitando la toma de decisiones.

El control en las organizaciones puede servirse de técnicas como la verificación, la inspección, la fiscalización, la observación cuidadosa, y emplearlas como herramientas para efectuar una comprobación determinada; igualmente, el control exhibe distintas funciones que dependerán directamente del sentido que oriente su aplicación y de las competencias atribuidas al sujeto activo:

Cuadro N° 1: Manifestaciones del control en las organizaciones

	Tipo de función	Implicaciones
El control	Como función administrativa	El control se manifiesta como un elemento dentro del proceso administrativo, conjuntamente con las fases de: planeación, organización y dirección.
	Como función regulatoria	El control es empleado con el objeto de establecer estándares que determinen el cumplimiento de tareas específicas, que se aplican para evaluar el desempeño, orientar la toma de decisiones y prevenir o mitigar la manifestación de irregularidades.
	Como función restrictiva	El control es utilizado para imponer límites, con la intención de mantener a los componentes del sistema y la conducta de determinados sujetos dentro de los parámetros deseados y evitar cualquier desviación o incumplimiento en la planificación.

Como puede observarse, el ejercicio del control requiere de cierta flexibilidad para adecuarse a las condiciones prototípicas de cada organización, situación o procedimiento, ya que persigue garantizar los resultados deseados. Es interesante

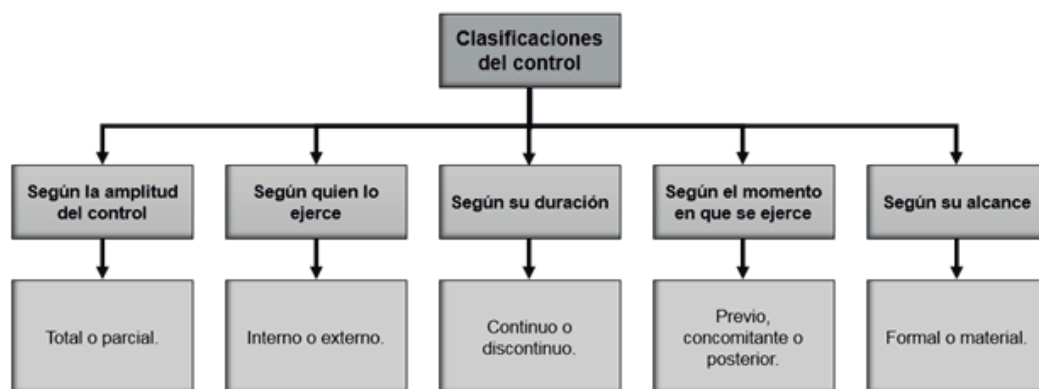
complementar lo anterior, con algunos aspectos concatenados a los pasos requeridos para la implementación de los sistemas de control (Koontz *et al.*, 2008: 416):

Las técnicas y los sistemas de control son, en esencia, los mismos para controlar los procedimientos administrativos, la ética organizacional, la calidad del producto y cualquier otra cosa. El proceso de control básico, en cualquier lugar y para lo que sea que se controle, incluye tres pasos:

1. Establecer estándares.
2. Medir el desempeño contra estos estándares.
3. Corregir las variaciones de los estándares y planes.

Es posible prever que el control, como objeto de estudio, ofrezca una amplia diversidad de enfoques en cuanto a su categorización y sistematización. Es por ello que, a los efectos del presente artículo, se procede a exponer algunas de las clasificaciones comúnmente utilizadas para establecer el ejercicio del control sobre la gestión pública como eje central y, subsecuentemente, sobre la toma de decisiones del gerente público como actividad intelectual:

Figura N° 1: **Clasificaciones del control**



El despliegue de la actividad gerencial a grandes rasgos es una sola; sin embargo, al estudiar los fundamentos del control como función administrativa destacan algunas particularidades verificables entre la gerencia pública y la privada, ya que en el ámbito público la noción de control se encuentra claramente vinculada a la legitimidad que proveen las normas jurídicas, un aspecto que será abordado con mayor profundidad en los capítulos subsiguientes.

Este artículo responde a «un género discursivo de la tipología textual argumentativa, cuya escritura se visualiza en prosa. En él, el autor cumple el objetivo

fundamental de defender una tesis para lograr la adhesión del auditorio a la misma» (Zambrano, 2012: 141) y, como puede observarse, permite al escritor expresar y argumentar sus ideas personales, que en este caso se desarrollan a partir de la revisión de diversos documentos, los cuales han sido examinados de forma sistemática, objetiva y coherente para distinguir aquellos que resultan pertinentes de los que no.

El método seleccionado para efectuar el aludido análisis documental es el hermenéutico, ya que posibilita comprender los significados del objeto que se estudia, el cual puede concebirse como: «(...) el arte de la comprensión de actos y manifestaciones humanas a partir de descifrar el contexto lingüístico y los cánones psicológicos de quien lo produce. Es el procedimiento para abordar la realidad humana que es por esencia interpretativa» (Villabella, 2015: 994), ya que la interpretación jurídica se centra en explicar o esclarecer textos (leyes, libros, doctrina, jurisprudencia, etc.); esto permitió, de forma subsecuente, construir los aportes contenidos en el presente artículo.

La contribución que subyace en el estudio del autocontrol como función administrativa, con énfasis en el ámbito público, responde a que la administración pública exhibe un desarrollo estructural hipertrófico y se desenvuelve bajo un contexto desequilibrado en los ámbitos económico, político, social y cultural, que no encuentra antecedentes en la historia venezolana contemporánea. De allí ha surgido la paradoja de que las reglas formalizadas y la actuación del Estado transitan a menudo por sendas diferenciadas.

Ante el entorno atípico descrito, se hace necesario el estudio del autocontrol, ya que, debido al desconocimiento de su importancia, fundamentos epistemológicos, su extensión y aplicabilidad en las organizaciones públicas y la actuación de los gerentes en algunos casos, se desvinculan de las normas jurídicas, ocasionando daños irreparables a los ciudadanos; una patología propia de los Estados autocráticos y autoritarios que desnaturalizan las instituciones públicas y las convierten en instrumentos para el ejercicio arbitrario del poder.

Finalmente, la intención del presente artículo es generar una modesta reflexión dirigida a los gerentes públicos, a los estudiantes, a las personas que no se desenvuelven en el ámbito jurídico, visto que el despliegue de la actividad administrativa del Estado no logra adecuarse a su sentido finalista, que se entiende como la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, lo que incide negativamente en garantías como: la seguridad jurídica, la confianza legítima y la expectativa plausible que los ciudadanos poseen frente a la actuación de la administración pública.

II. UN NEXO INESCINDIBLE: CONTROL PÚBLICO, ESTADO DE DERECHO Y GERENCIA PÚBLICA

Las libertades públicas consagradas por el régimen democrático son garantizadas gracias al ordenamiento jurídico, el cual podría entenderse como un entramado de normas que permite delinear el resguardo de los derechos individuales de los ciudadanos, así como los intereses colectivos y difusos; por tal motivo, estas garantías constituyen un límite infranqueable para la actuación del Estado.

Se indica como un hito histórico relevante que un rasgo característico del constitucionalismo venezolano, que sirve de base para la configuración del ordenamiento jurídico, es que se encuentra influenciado por las constituciones liberales burguesas europeas, así como por la norteamericana de finales del siglo XVIII (Peña, 2005:19), enarbolando desde su origen la incorporación de la separación de los poderes públicos,¹ como un principio que surge en oposición al absolutismo.

Esta teoría clásica contempla que la separación de los poderes públicos es el fundamento sobre el cual se erige el Estado de derecho e implica que el poder originario se distribuye equitativamente entre los poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, propiciando la aplicación de los controles derivados de la teoría de los pesos y contrapesos.²

El control interviene como un mecanismo para la detección oportuna de anomalías y se encuentra revestido del carácter positivo que le confieren las normas jurídicas; un aspecto que permite realizar comprobaciones de cualquier tipo sobre el desempeño de la administración pública y regular la discrecionalidad en la toma de decisiones del gerente público, garantizando de esta forma la existencia del Estado de derecho.³

En tal sentido, es posible vincular el ejercicio del control, como actividad intrínseca al funcionamiento de la administración pública, con el establecimiento del Estado de derecho:

¹ Principio bosquejado por Montesquieu en su libro: *El Espíritu de las Leyes* (1748), el cual plantea un sistema tripartito de división de funciones, a saber: *legislativo, ejecutivo y judicial* evitando la concentración del poder en una sola persona.

² Teoría fundamentada en el equilibrio, el control y la coordinación entre los Poderes Públicos, a fin de contrarrestar el absolutismo sobre la base del autocontrol simultáneo.

³ Se caracteriza porque toda su actividad transcurre en el marco de la legalidad, no hay nada superior a la autoridad de la ley.

El control es una figura inherente a todo Estado de derecho o, mejor dicho, a todo sistema democrático, pues tiende a garantizar, en sus distintas modalidades, que la actuación del Estado y de la Administración Pública se ajuste al ordenamiento jurídico; por lo tanto en su acepción más amplia, constituye una garantía contra la arbitrariedad estatal. Atendiendo a ese marco conceptual, en la mayoría de los Ordenamientos Jurídicos rige el principio de la universalidad de control, según el cual toda actividad de los Poderes Públicos está sujeta a control y, en ese mismo orden de ideas, la figura en comento ha sido definida como «juicio de conformidad a reglas, que comporta el caso de disconformidad una medida represiva, preventiva o rectificatoria» [Giannini, 1991] (Peña, 2012:383).

Como puede observarse, el control público, en su sentido más amplio, se erige como una garantía contra la arbitrariedad que pudiera emanar de los poderes públicos. De su correcta implementación depende la efectividad de los derechos que le asisten a los ciudadanos frente al abuso de poder, la tiranía, la injusticia, la arbitrariedad y la corrupción.

Igualmente, se indica que el ordenamiento jurídico ha previsto una gama de controles aplicables a la actividad atribuida a la administración pública, por lo que resulta necesaria la revisión de los aspectos teóricos del control público:

En su situación jurídica, debemos señalar como premisa fundamental que los titulares de las funciones estatales y, de manera concreta, de la función administrativa, están sometidos con la mayor amplitud en su ejercicio en la concepción de un Estado de derecho, a diversos controles públicos, los cuales van a hacer efectivo el principio de la legalidad y el principio de eficacia. La expresión legalidad no designa aquí a la ley, sino al sistema de fuentes, esto es, a lo que se denomina bloque de la legalidad (Hauriou) y, por ello, tal principio así entendido se le denomina también principio de juricidad (De Otto). Significa, negativamente, que ninguna actividad administrativa debe contrariar a una norma jurídica vigente. Positivamente, implica la exigencia para toda actividad administrativa de una atribución legislativa formal (Araujo, 2012:61).

Conforme a lo anterior, podría aducirse que los titulares de las funciones estatales presentes en los órganos o entes públicos⁴ –debido a la concepción del

⁴ Artículo 2 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (2000). Gaceta Oficial número 36.860 Extraordinario de fecha treinta (30) de diciembre de 1999, reimpressa por errores materiales del ente emisor en la Gaceta Oficial Extraordinaria número 5.453 del 24 de marzo de 2000.

Estado democrático y social de derecho y de justicia que bosqueja la Constitución venezolana—, se encuentran sometidos, con la mayor amplitud en el ejercicio de sus funciones, a los diversos controles que emanan del bloque de la legalidad.

Esto significa, por una parte, que el ejercicio de cualquier potestad pública desplegada por los mismos no puede contrariar los deberes establecidos en las normas jurídicas que se encuentran vigentes y, por otra parte, que se requiere de la existencia de una atribución expresa a los fines de justificar y avalar la actividad administrativa en el ámbito público, exhibiéndose un nexo inescindible entre las nociones de control público, Estado de derecho y la función gerencial, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura N° 2: **Nexo entre Estado de derecho, control público y gerencia pública**



III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FÓRMULA DE CONTROL SOBRE LA GERENCIA PÚBLICA

Al estudiar el ordenamiento jurídico venezolano, se observa que la administración pública se encuentra, ineludiblemente, sujeta a unos principios generales, los cuales han sido definidos como aquellos «mandatos de optimización que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también jurídicas» (Alexy, 1993:86).

En su condición de elementos básicos estructurales o mandatos de optimización, estos principios se encuentran plasmados a lo largo del texto constitucional y en diversos instrumentos de rango legal. Sobre este particular, se debe manifestar lo siguiente:

Si se admite que estos principios constituyen una fuente subsidiaria del Derecho en general, lógicamente, no existiendo ningún impedimento de orden conceptual, como ocurre con la costumbre, también deben considerarse como fuente del Derecho Administrativo con el mismo carácter. Ahora bien, cabe advertir que la gran mayoría de dichos principios han sido positivizados (...) en normas de rango constitucional. (...) Demás está decir que muchos de los mencionados principios han pasado a formar parte de Declaraciones Universales y Regionales de Derechos (Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Declaración Universal de los Derechos Humanos, pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etc.). Quizás el factor determinante de esa creciente positivización haya sido el avance hacia un Estado social y democrático de derecho, no obstante, conviene destacar que la mayoría de la doctrina considera que, debido a la condición de elementos básicos estructurales de todo el Ordenamiento jurídico que revisten estos principios, su consagración en una norma positiva cualquiera que sea su rango no les hace perder la referida condición, ya que lo único que resulta modificado es su carácter de fuente, pues de no escrita pasan a fuente escrita, y de subsidiaria o supletoria, pasan a principal (Peña, 2006: 665, 666).

Podría sostenerse, entonces, que los principios atienden a la clasificación de axiomas o valores apodícticos y, en un sentido amplio, deben ser entendidos como una fuente subsidiaria del derecho; ahora bien, en el caso venezolano, estos principios que regulan a la administración pública han sido plasmados desde la Constitución y en distintas leyes, y al emanar de instrumentos escritos pasan de ser fuentes subsidiarias para convertirse en fuentes principales del derecho.

El fundamento jurídico del principio de legalidad que se encuentra consagrado desde el texto Constitucional⁵ ha sido desarrollado con mayor amplitud en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública,⁶ y, de acuerdo con estos textos, se colige que la asignación, distribución y ejercicio de las competencias de la administración pública deben adecuarse a lo establecido en la Constitución, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley.

⁵ Artículo 141 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999).

⁶ Artículo 4 del *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147 (Extraordinario), noviembre 17, 2014.

Ahora bien, la importancia de este principio radica en que permite garantizar la protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático que define al Estado de derecho; es por ello, que el derecho se constituye como el principal medio para controlar toda la actividad desplegada por el Estado. A los fines de obtener una mayor comprensión del fenómeno, se indica que:

(...) el Principio de Legalidad tiene en la actualidad un doble significado, a saber: la sumisión de todos los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; y, además, el sometimiento de todos los actos singulares, individuales o concretos, provenientes de una autoridad, a las normas generales, universales y abstractas, previamente establecidas, sean o no de origen legislativo, e inclusive provenientes de la misma autoridad.

Conforme a lo antes expuesto, el principio de la legalidad significa, no solo la subordinación de los actos del poder público a las leyes, sino también a los reglamentos, ordenanzas y demás actos normativos. En otras palabras: la legalidad significa la conformidad con el derecho o, lo cual es igual, la regularidad jurídica de las actuaciones de todos los órganos del Estado (Lares, 2008: 174).

En definitiva, el principio de legalidad como fuente del control por excelencia implica una sujeción inevitable de la actividad pública a las normas de rango constitucional, legal o sublegal, y demás fuentes escritas de derecho, así como a sus principios (positivizados o no) contenidos en el ordenamiento jurídico y en aquellas normas o reglas dictadas por ella misma.

Este axioma, en una primera aproximación, impone a todos los gerentes públicos el deber de cumplir con las disposiciones que emanen de las fuentes antes mencionadas, lo que subsecuentemente permite condicionar y encauzar la toma de decisiones como actividad intelectual; no obstante, el contexto actual plantea grandes desafíos a considerar:

La gran cuestión de Derecho Administrativo contemporáneo es como controlar una Administración Pública, que por su natural crecimiento ha incrementado de hecho, considerablemente las posibilidades materiales de abuso y exceso, resultando que los métodos usuales se han visto rebasados por la realidad, dándose el resultando de sectores poblacionales sin acceso al control, y simultáneamente el hecho de que tampoco los medios tradicionales empleados hasta ahora están probando en todos los casos ser tan eficaces en la forma que se los concibió (Gordillo, 1981:12).

Conforme a lo señalado, un aspecto preocupante, derivado del crecimiento hipertrófico de la estructura que configura la administración pública en la actualidad y su atípico funcionamiento, es que se han incrementado, exponencialmente, las posibilidades materiales de abuso y exceso durante el ejercicio del poder público, aun cuando a través del ordenamiento jurídico se hayan organizado muchas de sus atribuciones y límites.

En virtud de ello, diversos instrumentos normativos concatenados al ámbito del derecho administrativo, concebidos como límites al ejercicio del poder, han perdido su eficacia debido a la descontextualización que existe con el entorno económico, político, social y cultural que define a la administración pública hoy en día; por tanto, aquellos controles que emanan de las normas jurídicas se han visto superados por la realidad, lo que ha generado que la sujeción a la legalidad, como método de control, se vea disminuida en su eficacia.

Finalmente, es menester indicar que el ejercicio exitoso del control público, vistas sus particularidades, requiere que el gerente público comprenda la importancia de sus fundamentos epistemológicos, extensión y aplicabilidad como función administrativa, regulatoria o restrictiva; igualmente, es necesaria la revisión y actualización permanente de aquellos instrumentos normativos que posibiliten su viabilidad, en aras de fomentar las fórmulas vanguardistas que resulten necesarias y armonizadas con la realidad.

1. El control sobre la gestión pública

Entre las distintas expresiones del control que son necesarias para la construcción del Estado de derecho, se manifiesta el control sobre la gestión pública, que se apoya en un vínculo que permite articular las nociones de responsabilidad y control abordadas desde su acepción más amplia como categorías esenciales para la construcción del derecho administrativo, el cual funge como un límite infranqueable para ejercicio del poder público; al respecto, se señala lo siguiente:

(...) es preciso observar que el tema de la responsabilidad y el control del poder público, representa un proceso evolutivo que, en líneas generales, evoluciona hacia la consolidación de la afirmación del principio de responsabilidad y el desarrollo de mecanismos de control que, a grandes rasgos, y haciendo referencia de manera directa a la responsabilidad patrimonial, se puede ilustrar «a grandes trazos que van desde una primera etapa de absoluta irresponsabilidad administrativa, pasando por una segunda fase de imputación exclusiva de daños a los agentes públicos culpables, para admitirse en un tercer momento un principio general de responsabilidad de la Administración, limitado sin embargo a

los daños causados por acciones ilegales y culpables de sus autoridades y funcionarios. La cuarta y última etapa se caracterizaría por la extensión del mencionado principio general de resarcimiento, tanto a los llamados daños anónimos, como a los provocados por actuaciones administrativas lícitas o no culpables» (Rodríguez García, 2012:40).

Gracias al progreso del derecho administrativo como disciplina jurídica, han avanzado los mecanismos de control sobre la gestión pública, los cuales evolucionan y se diversifican debido a la afirmación de dos factores: a) la posibilidad de determinar la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, la cual ha de verificarse en sus distintas acepciones;⁷ y b) la posibilidad de reparar los daños provocados durante la gestión administrativa.

2. El control económico financiero o gubernamental

Dentro de esta perspectiva se ubica el denominado control económico financiero o gubernamental, el cual se organiza de acuerdo a la configuración prevista por el ordenamiento jurídico de cada país y a las distintas teorías que desarrollan lo relativo a las expresiones del control sobre el poder público.

Es el control externo, realizado por organismos súper tecnificados, llamados Contralorías o Tribunales de Cuentas. Este control requiere sistemas orgánicos y permanentes para la realización de una larga labor jurídica pulcra y rigurosa, que garantice la correcta ejecución de la actividad financiera y del poder administrador (Delgado, 1989:166).

En efecto, el control económico financiero o gubernamental es ejercido por organismos o entidades fiscalizadoras externas e independientes del sujeto a controlar (tales como contralorías o tribunales de cuentas), que se caracterizan por desarrollar una actividad eminentemente técnica, cuyas atribuciones ubican su origen en el ordenamiento jurídico y se encuentran orientados a garantizar la correcta ejecución financiera y administrativa de los órganos y entes sujetos a su control.

Vista la relevancia de su actividad para la consecución del Estado de derecho, que viene impulsada desde el sistema democrático, se hace necesaria la

⁷ De acuerdo al artículo 25 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999): «Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores».

adecuación de aquellos instrumentos normativos que permitan desplegar dicha actividad con eficiencia y efectividad, los que, a su vez deberían estar armonizados con el contexto en que se desenvuelven estas organizaciones. Todo ello en aras de consolidar una verdadera independencia y autonomía en el ejercicio de las funciones contraloras, ya que, en definitiva, se enfocan en prevenir, investigar y sancionar aquellos actos u omisiones que atenten contra la ética pública y la moral administrativa, así como en velar por la buena gestión y la adecuación al principio de legalidad en el manejo, uso o disposición del patrimonio público.

3. El control fiscal

Al revisar el contenido de diversas normas que forman parte del ordenamiento jurídico, se observa que el tipo de control económico financiero o gubernamental implementado en Venezuela –que se concentra en la verificación de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como en las operaciones que resultan inherentes a los mismos– ha recibido la denominación de control fiscal y exterioriza unas características particulares:

Toda actuación realizada con objetividad e imparcialidad por quien legalmente tenga la potestad de hacerlo, destinada a la vigilancia, fiscalización e inspección de los ingresos, gastos, y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos para la defensa del Patrimonio Nacional (Zabala, 1998:152).

En Venezuela existe el denominado Sistema Nacional de Control Fiscal como expresión típica, bajo la orientación que proveen los siguientes principios:

Cuadro N° 2: Principios rectores del Sistema Nacional de Control Fiscal

<p>Principios Art. 25 LOCGRSNCF</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La capacidad financiera y la independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, para ejercer eficientemente sus funciones. ➤ El apoliticismo partidista de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles del control fiscal. ➤ El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal. ➤ La oportunidad en el ejercicio del control fiscal y en la presentación de resultados. ➤ La economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados. ➤ La celeridad en las actuaciones de control fiscal sin entorpecer la gestión de la Administración Pública. ➤ La participación de la ciudadanía en la gestión contralora.
--	---

Fuente: Elaborado con base en el artículo 25 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010).

El ejercicio del control fiscal se encuentra regulado bajo estos axiomas y se concretiza gracias a un conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, que deberían interactuar coordinadamente con el objeto de consolidar la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control; ello, en aras de coadyuvar al logro de los objetivos de la administración pública.

El despliegue de esta actividad se apoya en la implementación de técnicas de diversa índole, tales como: auditorías, controles perceptivos, revisiones, exámenes, inspecciones y verificaciones de cualquier tipo, a los fines de comprobar la sinceridad y exactitud en la actuación de los órganos y entes sujetos a su control.

Todo lo referente a la naturaleza, funcionamiento, atribuciones y límites al ejercicio de las facultades de estos órganos fiscalizadores se encuentra desarrollado en la Constitución, en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal,⁸ su reglamento ejecutivo,⁹ así como en aquellos actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley.

Sin embargo, tal como se ha indicado, aquellos controles desplegados por estos órganos de control internos o externos, presentes en la administración pública en sus vertientes central o descentralizada funcionalmente y en los distintos niveles de desagregación político-territorial del Estado, se han visto mermados en su eficacia debido a la descontextualización que existe con el entorno económico, político, social y cultural en que se desenvuelve la administración pública como sujeto pasivo del control.

Por tanto, al verse rebasados por la realidad, se requiere de un proceso de revisión minuciosa y permanente con la intención de replantear o reformular los controles existentes y superar las causas que interfieren con su finalidad.

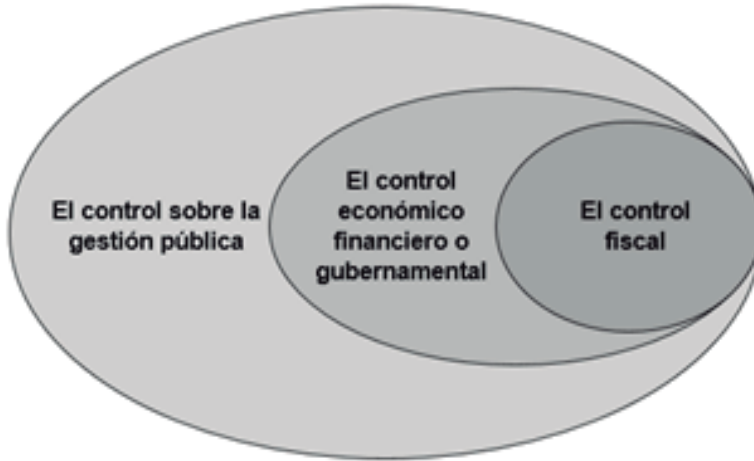
Para concluir el presente punto, se presenta la siguiente figura con el objeto de obtener una mejor comprensión del fenómeno examinado, ya que permite graficar de forma clara como se encuentran vinculadas estas distintas manifestaciones de

⁸ *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010)*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013 (Extraordinario), diciembre 23, 2010.

⁹ *Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2009)*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.240 (Extraordinario), agosto 12, 2009.

control que resultan transversales a la actividad gerencial en el ámbito público y que, a su vez, exhiben una relación de género-especie:

Figura N° 3: **Vinculación entre los tipos de control público**



IV. ELEMENTOS NORMATIVOS QUE EVIDENCIAN EL AUTOCONTROL EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Al estudiar el ordenamiento jurídico venezolano es posible ubicar la presencia de múltiples evidencias que sustentan el autocontrol administrativo como un constructo empírico de naturaleza organizativa, evidencias que presuponen la existencia de dos figuras que se integran al ámbito subjetivo del control:

- a. La administración activa en un sentido amplio, como ejecutora de la actividad objeto de vigilancia, control y fiscalización.
- b. El sujeto que, de conformidad con sus competencias, realiza una comprobación y determina la adecuación de una actividad específica con las normas existentes.

De igual forma, podría manifestarse una tercera arista en la cual confluyen estas dos figuras de naturaleza subjetiva y es: en aquellas situaciones en las que el órgano o ente público que se integra a la administración activa ejerce controles, regulaciones y correcciones sobre su propia actuación, es decir, se autocontrola.

Comprender el alcance del autocontrol como actividad típica prevista para el funcionamiento de la administración pública requiere estudiar con detenimiento

el ordenamiento jurídico, ya que puede adoptar múltiples manifestaciones repartidas en diversas normas de rango legal y sublegal:

- a. La doctrina especializada y las instituciones del derecho administrativo han definido con amplitud la noción de autotutela administrativa, la cual implica la potestad de: confirmar, convalidar, reponer, revocar, modificar o anular sus propias actuaciones.¹⁰
- b. Las evidencias analizadas demuestran que el concepto de autocontrol posee otra manifestación por excelencia reconocida como: «control interno», concatenado con aquella potestad otorgada mediante el ordenamiento jurídico a los órganos y entes de la administración pública, que les permite autorregular su propia actividad.

Con el objeto de profundizar sobre este aspecto, interesa destacar lo siguiente:

El objetivo esencial del control interno es contener la acción de los órganos en el ámbito de la competencia asignada a cada uno y estimular el sometimiento de la actividad misma a los principios de legitimidad y de buena administración (Rondón, 2000:148).

El control interno resulta transversal a todas las operaciones intraorgánicas y encuentra su fundamento en el ejercicio de la potestad organizativa,¹¹ conforme a la cual, los órganos y entes de la administración pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de dicha potestad, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Esta potestad se expresa de forma sistémica, por eso se habla de la existencia de un «sistema de control interno» en el cual interactúan diversos elementos con la finalidad de que la administración pública pueda establecer sus esferas competenciales, niveles jerárquicos, implementar estándares mínimos para realizar exámenes, comprobaciones y asignar responsabilidades.

Del mismo modo, es posible prever que el punto de partida para la aplicación de aquellos controles derivados de la función de autocontrol posean dos manifestaciones típicas:

¹⁰ Artículos 81, 82, 83, y 84 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (1981). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 2.818 (Extraordinario), julio 1, 1981.

¹¹ Artículo 15 del *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública* (2014).

Cuadro N° 3 : Sistema de autocontrol en la gestión administrativa

Sistema de autocontrol administrativo	Este sistema de autocontrol encuentra su origen en las siguientes manifestaciones:
<p data-bbox="177 396 499 456">Sistema de autocontrol en la gestión administrativa</p> <p data-bbox="122 493 556 647">El denominado sistema de autocontrol o control interno es aquel presente en el ejercicio de la función administrativa y se realiza dentro de la propia administración pública.</p> <p data-bbox="122 651 556 742">Es un presupuesto en que la función es propia del órgano que ejerce la actividad de control público.</p>	<p data-bbox="577 356 683 382">De oficio:</p> <p data-bbox="577 385 1160 638">Es el control que se realiza por iniciativa propia del órgano titular de la actividad de control. Emana de las facultades de dirección, supervisión y control inherentes al principio de jerarquía y abarca las modalidades de revisión de oficio, a saber: confirmación, convalidación, modificación, reposición, revocación o anulación. Son manifestaciones muy concretas en el ordenamiento jurídico venezolano.</p> <p data-bbox="577 657 806 682">A instancia de parte:</p> <p data-bbox="577 686 1160 777">Es el control que se ejerce por iniciativa del sujeto afectado en sus situaciones subjetivas, a través de recursos administrativos, reclamos, quejas o denuncias.</p>

Fuente: Araujo (2012:70,71).

Como se puede observar, el origen de las actuaciones que admiten la procedencia del autocontrol administrativo emana de dos fuentes: a) de oficio, lo que implica la iniciativa propia de la administración pública para aplicar controles sobre su propia actuación; y b) a instancia de parte, la cual inicia con la actuación del sujeto que se considera afectado en la esfera de sus derechos e intereses personales y, con base en ello, la administración procede a aplicar controles sobre sí misma, es decir, se autorregula.

Es interesante que ambas fórmulas convergen en la detección oportuna de situaciones irregulares, con la intención de lograr su corrección y es en este aspecto donde radica el mayor de sus beneficios. Seguidamente, al estudiar el entramado de normas jurídicas que advierten sobre la procedencia y el reconocimiento del autocontrol como función administrativa, se traen a colación diversos instrumentos normativos que permitirán dimensionar su importancia y delinear su alcance.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su reglamento

Conforme al contenido del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y su reglamento, es posible prever que el control interno se manifiesta como una expresión del ordenamiento jurídico análoga con la noción de autocontrol; asimismo, se observa que las referidas normas permiten

juridificar aquellas regulaciones conductuales que se imponen naturalmente al gerente público, condicionando la toma de decisiones como actividad intelectual. La representación del control interno se organiza de forma sistémica y abarca al plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de la organización. Ello supone un listado de obligaciones taxativas cuyo ámbito subjetivo de aplicación recae sobre dicho gerente, tal como se muestra de seguida:

Cuadro N° 4: Obligaciones de los gerentes públicos presentes en el ordenamiento jurídico concatenadas al sistema de control interno

Sujeto	Artículo	Obligación
Máximas autoridades jerárquicas	Art. 36 LOCGRSNCF Art. 14 RLOCGRSNCF	Corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente u organismo la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines.
Entidades del sector público	Art. 37 LOCGRSNCF	Elaborar en el marco de las normas básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos, indicadores de gestión, índices de rendimiento y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno.
Encargados de ejercer el control previo al pago	Art. 38 LOCGRSNCF Art. 16 RLOCGRSNCF	<p>Antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables deben asegurarse del cumplimiento de los requisitos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o, si es el caso, a créditos adicionales. 2. Que exista disponibilidad presupuestaria. 3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista. 4. Que los precios sean justos y razonables, salvo las excepciones establecidas en otras leyes. 5. Que se hubiere cumplido con los términos de la Ley de Licitaciones, en los casos que sea necesario, y las demás leyes que sean aplicables. <p>Asimismo, deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. 2. Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados. 3. Que exista disponibilidad presupuestaria. 4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipos a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las leyes. 5. Que correspondan a créditos efectivos de sus titulares.

Sujeto	Artículo	Obligación
Gerentes, jefes o autoridades administrativas	Art. 39 LOCGRSNCF Art. 18 RLOCGRSNCF	Ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de las normas constitucionales y legales, de los planes y políticas, y de los instrumentos de control interno, así como sobre las operaciones y actividades realizadas por las unidades administrativas y servidores de las mismas, bajo su directa supervisión. En tal sentido, deben: 1. Vigilar permanentemente la actividad administrativa de las unidades, programas, proyectos u operaciones que tienen a su cargo. 2. Adoptar oportunamente las medidas necesarias ante cualquier evidencia de desviación de los objetivos y metas programadas, detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia o eficacia. 3. Asegurarse de que los controles internos contribuyan al logro de los resultados esperados de la gestión. 4. Evaluar las observaciones y recomendaciones formuladas por los órganos y dependencias encargados del control fiscal interno y externo, y promover la aplicación de las respectivas medidas correctivas.
Unidades de auditoría interna	Art. 40 LOCGRSNCF	Evaluar el sistema de control interno, incluyendo el grado de operatividad y eficacia de los sistemas de administración y de información gerencial, así como el examen de los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia y confiabilidad, y la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas.
	Art. 41 LOCGRSNCF	Podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de los planes y las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión.

Fuente: Elaborado con base en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010) y su reglamento (2009).

Como se ha podido verificar, existen diferentes elementos en el ordenamiento jurídico que regulan el desenvolvimiento de la función gerencial propia del ámbito público, que se concatenan, específicamente, al establecimiento de un sistema de control interno en las organizaciones como manifestación típica del autocontrol administrativo.

Asimismo, es posible vislumbrar que estas normas contemplan una mixtura, ya que obligan a las máximas autoridades y demás niveles gerenciales a la implementación y evaluación permanente del sistema de control interno, e igualmente facultan a los órganos de control fiscal (internos y externos) a mantener la vigilancia

y evaluación permanente sobre el sistema de control interno de los sujetos pasivos del control.

Por tales motivos, es posible concluir que esta función se encuentra concatenada al ejercicio de las atribuciones propias del gerente público, bien sea: a) en su rol de administración activa: al ejecutar una actividad que por su naturaleza es susceptible de ser vigilada por los órganos de control fiscal (internos o externos); o b) en su rol de autocontrol: al efectuar revisiones y correcciones sobre la actividad que el mismo ha desarrollado.

2. Las Normas generales de control interno

Existen otras evidencias documentales en las cuales se demuestra que el órgano rector de los sistemas de control interno y externo de la administración pública ha dictado actos administrativos de carácter normativo que permiten regular el funcionamiento coordinado de dichos sistemas, entre los cuales destacan las Normas Generales de Control Interno,¹² cuya finalidad consiste en establecer los estándares mínimos que deben ser observados por los órganos y entes de la administración pública con el propósito de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno.

De acuerdo con estas normas, el sistema de control interno tiene como objeto el acatamiento de las disposiciones constitucionales, legales y sublegales con la intención de salvaguardar los recursos y bienes que forman parte del erario público, y se encuentra integrado por distintos subsistemas estrechamente interrelacionados, encargados de los procesos: financieros, contables, administrativos y operativos.

Estas normas ratifican la responsabilidad directa de las máximas autoridades jerárquicas de mantener el buen funcionamiento del sistema de control interno, el cual deberá adecuarse a su naturaleza, estructura y fines; e igualmente, establecen que les corresponde a todos los niveles gerenciales garantizar el eficaz funcionamiento del sistema en cada área operativa, unidad organizativa, programa, proyecto, actividad u operación de la cual sean responsables.

A través del estudio ha sido posible descomponer e individualizar los elementos estructurales que permiten ensamblar el denominado sistema de control interno

¹² *Normas Generales de Control Interno* (2016). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.851 (Extraordinario), febrero 18, 2016.

en el ámbito de la administración pública, de conformidad con las aludidas Normas Generales de Control Interno, tal como se explica en el cuadro N° 5.

Al verificar la información contenida en el cuadro de texto siguiente, es posible prever que la organización del sistema de control interno se configura a partir de varios componentes esenciales, tales como: el ambiente de control, la evaluación de riesgo, las actividades de control, los sistemas de información y comunicación, y el monitoreo.

Cuadro N° 5: Estructura del Sistema de Control Interno

Componentes del Sistema	Definición	Elementos
<p>Ambiente de Control (Arts. 16 y ss.)</p>	<p>Es el conjunto de factores del entorno organizacional que estimulan e incentivan a los servidores públicos sobre el control, los cuales deben establecer y mantener las máximas autoridades jerárquicas, gerentes, jefes, y autoridades administrativas de cada órgano o ente.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integridad 2. Valores éticos 3. Las políticas internas 4. La planificación 5. La estructura organizativa 6. La asignación de autoridad y responsabilidad 7. Políticas para la administración de personal
<p>Evaluación de riesgo (Arts. 26 y ss.)</p>	<p>Es responsabilidad de todos los niveles gerenciales y consiste en la identificación y análisis de los riesgos relevantes que podrían afectar el cumplimiento de la misión, y el logro de los objetivos institucionales de la organización.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación del riesgo 2. Valoración del riesgo 3. Respuesta al riesgo
<p>Actividades de control (Arts. 30 y ss.)</p>	<p>Comprenden los métodos, políticas y procedimientos establecidos y ejecutados para el manejo y minimización de los riesgos, así como para lograr objetivos institucionales.</p> <p>Deben ser apropiadas y consistentes con un plan a largo plazo; tener un costo adecuado, no mayor a los beneficios, ser razonables y estar integradas a la naturaleza y objetivos de la institución.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segregación de funciones 2. Controles sobre el acceso a los recursos 3. Información y archivos 4. Verificaciones 5. Aprobaciones 6. Autorizaciones 7. Conciliaciones 8. Revisión de operaciones 9. Procesos y actividades 10. Supervisión

Componentes del Sistema	Definición	Elementos
<p>Sistemas de información y comunicación (Arts. 41 y ss.)</p>	<p>Los niveles gerenciales deberán garantizar la existencia de sistemas o mecanismos con información acerca del desempeño de la institución para controlar y evaluar la gestión.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La información debe ser pertinente, accesible, confiable y relevante; obtenida y comunicada en la forma y período que permita llevar a cabo su control interno. 2. Deberá llevarse un archivo con una correcta clasificación y actualización oportuna de toda la documentación. 3. La información con la que se preparan reportes, planes de trabajo y estados financieros, debe encontrarse organizada y estandarizada. 4. Su diseño debe garantizar la confiabilidad, seguridad, confidencialidad y la clara administración de los niveles de acceso a la información.
<p>Monitoreo (Arts. 45 y ss.)</p>	<p>El sistema de control interno debe ser objeto de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de sus elementos en el tiempo, a través de actividades rutinarias, evaluaciones puntuales o la combinación de ambas.</p> <p>Las deficiencias encontradas deben ser comunicadas a la autoridad que tenga la competencia para tomar las decisiones de modo efectivo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento continuo (inherente a las operaciones normales y recurrentes; incluye actividades de supervisión, que debe ejecutar el personal al cumplir sus órdenes). 2. Evaluaciones puntuales (dependerán de la valoración de los riesgos y de la efectividad del seguimiento continuo). 3. Autoevaluación. 4. Evaluaciones desarrolladas por los órganos de control fiscal (internos o externos).

Fuente: Elaborado con base en las Normas Generales de Control Interno (2016).

Esta es una estructura cuya implementación debe ser viable en la praxis, razonable, integral, congruente, y su alcance debería abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión de toda organización, así como la vigilancia permanente: antes, durante y después de la ejecución de los programas, proyectos, actividades u operaciones bajo la responsabilidad de los gerentes públicos, respectivamente.

Adicionalmente, el aludido sistema de control interno debe orientarse a optimizar continuamente los procesos, minimizar los riesgos, aplicar correctivos pertinentes y su funcionamiento integral debe estar garantizado por los niveles gerenciales dentro de la organización durante el despliegue de cualquier procedimiento administrativo, lo que naturalmente involucra la toma de decisiones como actividad intelectual.

En definitiva, comprender el alcance de las reflexiones que anteceden es de vital importancia para el gerente público en la actualidad, ya que el Estado y sus distintas manifestaciones se encuentran al servicio de los ciudadanos, constituye un instrumento para la satisfacción de las necesidades fundamentales de la sociedad y de él se espera que su actividad opere bajo estrictos parámetros de racionalidad técnica y jurídica, con sometimiento pleno al bloque de la legalidad.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha podido observar, dimensionar adecuadamente los fundamentos epistemológicos del autocontrol administrativo presentes en la toma de decisiones del gerente público contribuye a la detección oportuna de desviaciones e incumplimientos en el logro de los objetivos institucionales, gracias a la aplicación permanente de regulaciones sobre su propia actividad, y garantiza la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto positivo en la gestión pública.

Sin embargo, intentar extrapolar esta concepción de autorregulación administrativa desde el plano teórico a la praxis es una labor sumamente compleja, ya que implica un cambio profundo en la forma como se estructura el pensamiento gerencial en el ámbito público en la actualidad, específicamente, respecto a los paradigmas que conciben la existencia de los controles, su importancia, utilidad, aplicabilidad y sentido teleológico.

El estudio de los aportes teóricos recabados y las normas jurídicas señaladas debe conducir a reflexionar sobre la importancia de instaurar prácticas adecuadas de autocontrol en sus distintas manifestaciones, como función administrativa, regulatoria o restrictiva, ya que permite condicionar y encauzar la toma de decisiones del gerente público como actividad intelectual; en tal sentido, para su correcta implementación se recomienda:

- a. Vigilar permanentemente la actividad administrativa que desarrollan las unidades, programas, proyectos u operaciones bajo su responsabilidad.
- b. Ser diligente en la adopción oportuna de las medidas de corrección necesarias ante cualquier evidencia de: i. desviación o incumplimiento de los objetivos y metas programadas; ii. transgresión a las garantías o derechos que le asisten a los ciudadanos; iii. contravención a los principios rectores de la actividad administrativa.¹³

¹³ Artículo 12 del *Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (2014)*. «(...) economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza».

- c. Proceder a la confirmación, reposición, convalidación, modificación, revocación o anulación de los propios actos en aquellos casos que resulte procedente, con fundamento en el principio de autotutela administrativa.
- d. Evaluar y adecuar permanentemente el funcionamiento del sistema de control interno de acuerdo al contexto en que se desenvuelve, ya que de esta forma se asegura su efectividad, adaptación y evolución.
- e. Diseñar controles internos que no entorpezcan, entorpezcan o ralenticen la gestión administrativa y que contribuyan al logro de los resultados esperados.
- f. Acatar las observaciones y recomendaciones formuladas por los órganos de control fiscal externos e internos, así como aplicar oportunamente los planes de acciones correctivas.

Finalmente, comprender la relevancia del autocontrol administrativo permite mejorar las prácticas durante la toma de decisiones del gerente público, lo que, en consecuencia, admite la posibilidad de idear una administración pública más eficiente, eficaz y con impacto positivo en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, con gerentes públicos orientados a la excelencia, capaces de producir mejores niveles de desempeño bajo estrictos parámetros de racionalidad técnica y jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, España: Editorial CEC.
- Amador Sotomayor, A. (2002). *Control Interno y Auditoría. Su aportación en las organizaciones*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración. http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080123399/1080123399_MA.PDF
- Araujo Juárez, J. (2012). «La Teoría del Control Público de la Administración del Estado. Noción y Clasificación», en Canónico, A., ed., *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*. pp. 59-80. Caracas, Venezuela: Jurídica Venezolana.
- Delgado Hernández, P. (1989). «El Control Previo en la Nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal», en *Revista de Control Fiscal* N° 125. Selección de trabajos publicados (1959-1985). Caracas: Contraloría General de la República.
- Gordillo, A. (1981). *Problemas del Control de la Administración Pública en América Latina*. 1ª ed. Madrid, España: Civitas S.A.
- Koontz, H.; H. Weilrich y M. Cannice (2008). *Administración: Una perspectiva Global y Empresarial*. 14va. edición. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Lares Martínez, Eloy (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. XII Edición. Caracas: Ed. UCV.

- Peña Solís, J. (2005). *La potestad sancionatoria de la administración pública venezolana*. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Colección de Estudios Jurídicos N° 10.
- Peña Solís, J. (2006). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia.
- Peña Solís, J. (2012). *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen II. 5ta. Reimpresión. Caracas, Venezuela: Ediciones Paredes II.
- Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (s/f). *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed. [versión 23.6 en línea]. <https://dle.rae.es>
- Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (s/f). *Diccionario panhispánico de dudas (DPD)* <https://www.rae.es/dpd/>, 2ª edición (versión provisional).
- Rodríguez García, A. (2012). «Responsabilidad y control: dos categorías esenciales en el Derecho Administrativo», en Canónico, A., ed., *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*, pp. 17-57. Caracas, Venezuela: Jurídica Venezolana.
- Rondón de Sansó, H. (2000). *Teoría general de la actividad administrativa*. Caracas, Venezuela: Liber.
- Villabella Armengol, C. (2015). «Los métodos en la Investigación Jurídica. Algunas precisiones», en *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>
- Zabala Bello, E. (1998). «Base legal y reglamentaria del control fiscal venezolano», en *Jornadas nacionales de reflexión sobre el control fiscal en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. 5, 6 y 7 de marzo.
- Zambrano Valencia, J. D. (2012). «El ensayo: concepto, características, composición», en *Sophia*, n° 8, (pp. 137-147),. ISSN: 1794-8932. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=413740749012>

**POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA
UNA MIRADA RETROSPECTIVA
A LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA (2011-2023)**

(segunda parte)

HOUSING POLICIES AND PROGRAMMES
A RETROSPECTIVE APPROACH TO THE
GREAT MISSION HOUSING VENEZUELA (2011-2023)
(part two)

XAVIER VALENTE*
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
<https://orcid.org/0000-0002-9616-5920>

Fecha de recepción: 13/06/2023– Fecha de aceptación 27/11/2023
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.02>

* Sociólogo. Mag. Planificación del Desarrollo (Cendes-UCV). Especialista en Gobierno y Política Pública (UCV) y Análisis Demográfico para el Desarrollo (UCAB). Doctorando en Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Profesor-Investigador de Faces-UCV.
Correo-e: xaviervalente@gmail.com.



Resumen:

Este artículo –cuya primera parte de publicó en el vol. XXIX, n° 2 de 2023– tiene como propósito describir las principales características del proceso de diseño e implementación de la *Gran Misión Vivienda Venezuela* (GMVV) como uno de los programas sociales de mayor relevancia de los últimos años en materia de vivienda y hábitat en el país. En casi un siglo desde el inicio de la intervención estatal en el sector, este programa se ha plantado las más ambiciosas metas de construcción y ha contado con el mayor volumen de recursos financieros asignados a una acción gubernamental de esta naturaleza. A través de una aproximación al análisis retrospectivo sistematizado por autores como Richard Elmore (1996), en esta segunda parte se aporta una aproximación al complejo e incierto proceso de asignación de viviendas, se describen los seis vértices o ejes de acción que componen el programa y se presentan de forma sucinta los principales resultados cuantitativos, de acuerdo con la información oficial disponible. De manera transversal se identifican algunos de los principales riesgos que enfrenta la GMVV en su objetivo de contribuir a garantizar el derecho a la vivienda adecuada. Se concluye que la orientación de este programa ha otorgado un mayor énfasis a la construcción masiva de viviendas que al desarrollo integral de las ciudades.

Palabras clave: Política social / Programas sociales / Vivienda adecuada / Vivienda y hábitat / Gran Misión Vivienda Venezuela / Venezuela

Abstract

This article, which is published in two parts, aims to describe the main characteristics of the design and implementation process of the *Great Housing Mission Venezuela* (GMHV) as one of the most relevant social programs in recent years in terms of housing and habitat in the country. In almost a century since the beginning of state intervention in the sector, this program has set the most ambitious construction goals and has had the largest volume of financial resources allocated to government action of this nature. Through an approach to the retrospective analysis systematized by authors such as Richard Elmore (1996), this second part provides an approach to the complex and uncertain process of housing allocation, describes the six vertices or axes of action that make up the program and succinctly presents the main quantitative results. according to the official information available. In a transversal way, some of the main risks faced by the GMHV in its objective of contributing to guaranteeing the right to adequate housing are identified. It is concluded that the orientation of this program has given greater emphasis to the massive construction of housing than to the integral development of cities.

Keywords: Social policy / Social programs / Adequate housing / Housing and habitat / Great Housing Mission Venezuela / Venezuela

JEL: P25, R21, R31

I. POBLACIÓN OBJETIVO DE LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA (GMVV)

En sus inicios, la *Gran Misión Vivienda Venezuela* (GMVV) se concentró en la reubicación de la población afectada por los desastres naturales¹ ocurridos durante los años 2010 y 2011 en los denominados «refugios dignos», definidos por la *Ley Especial de Refugios Dignos* (Presidencia de la República, 2011a: art. 2) como:

... espacios (...) para la vida y la convivencia en comunidad (...) hasta tanto cese la situación de emergencia o desastre, y mientras el Gobierno (...) garantiza el regreso seguro de las familias a sus viviendas y comunidades de origen, o les procura una nueva vivienda, en caso de riesgo vital o pérdida irreparable de la misma.²

Con el tiempo, esta población objetivo se fue ampliando para incluir otras familias en situación de pobreza o pobreza extrema que poseían viviendas en zonas de alto riesgo, es decir, vulnerables a fenómenos climáticos, en suelos con tendencia a deslizamientos, con materiales no adecuados o ubicadas en zonas no aptas para vivir (Transparencia Venezuela, 2013: 4). También incluyó a familias sin vivienda propia y con ingresos mensuales de uno o dos salarios mínimos a los que se les ofrecían subsidios de entre 60% y 80% del valor de los inmuebles (Transparencia Venezuela, 2013:4). Y, desde 2012, a través del subprograma 0-800MIHOGAR –que se abordará con detenimiento en un apartado posterior– se incluyeron, en principio, a las familias con ingresos mensuales entre tres y quince salarios mínimos. En todos los casos, las personas que integran las familias adjudicatarias son identificadas como «viviendo-venezolano».

Igualmente se han anunciado otros subprogramas dirigidos a grupos poblacionales específicos, tal como ocurrió en 2013 con la *Gran Misión Vivienda Obrera*. Para la activación de esta modalidad, los trabajadores, con más de un año de antigüedad en las instituciones o empresas que estén cotizando en el Fondo de Ahorro Obligatorio de Vivienda (FAOV), pueden conformar «colectivos de trabajadores» (Defensoría del Pueblo, DdP, 2014:180). Posteriormente, deben recolectar la información socioeconómica de las familias, organizarse en un grupo de máximo 200 familias para conformar la Asamblea Viviendo-venezolano (AVV) e identificar o proponer terrenos disponibles para ser evaluados por el Instituto

¹ Esta práctica se ha mantenido hasta hoy. La más reciente experiencia fue en el marco de la tragedia de Las Tejerías (estado Aragua) ocurrida en octubre de 2022. Se trató de un conjunto de deslaves e inundaciones provocadas por el Huracán Julia y que dejaron como consecuencia 54 muertos, 8 desaparecidos y 765 viviendas destruidas, según los datos de Protección Civil.

² Este primer grupo contó con un subsidio del 100% del valor de la vivienda adjudicada.

Nacional de Tierras Urbanas (INTU). Finalmente, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (MINHVI) evalúa la propuesta y el financiamiento (DdP, 2014:180). Se estima que el 20% de las viviendas construidas sean destinadas a trabajadores del sector público (MINHVI, 2016c).

Más adelante, en 2017, el presidente Maduro creó la *Gran Misión Vivienda Juvenil*, que contempla «un millón de viviendas adicionales exclusivas» para parejas jóvenes de entre 21 y 30 años (VTV, 13/10/17). Sin embargo, desde 2016, ya se tenía previsto que el 40% de las viviendas construidas serían destinadas a los jóvenes (MINHVI, 2016c). El subprograma incluye cinco líneas de acción: a) Plan terreno propio: para el acceso a materiales y recursos para que construyan su vivienda; b) entrega de créditos para la ampliación y mejoras; c) activación de las AVV Juveniles; y d) participación de jóvenes con experiencia en el área de la construcción para la culminación de edificaciones, a través de la *Gran Misión Chamba Juvenil* (MINHVI, 16/06/2021).

Más recientemente, algunos expertos señalan que la GMVV es «la Misión más alejada de la focalización» (España, 2015: 13) y esto se debe a que existe una diversidad de poblaciones objetivo con distintas demandas y características socioeconómicas que están siendo abordadas desde un mismo programa social (Transparencia Venezuela, 2013: 5), lo que sin duda tiene efectos, no solo sobre las metas planteadas, sino también, en los criterios de selección de los adjudicatarios.

Proceso de asignación de las viviendas

Cariola (2015) señala que la asignación es un proceso «conflictivo», no solo por el cuantioso número de familias que requieren viviendas, sino también por su impacto en la conformación e integración socioterritorial de las nuevas comunidades. Esto ocurre también porque, como se ha explicado antes, desde el inicio del programa se ha ido ampliando la población objetivo, desde las familias damnificadas por las lluvias de 2010 y 2011, hasta otros sectores, estipulando una meta de alrededor de 5.000.000 de viviendas para 2025.

En la práctica, la *Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat* (LRPVH) establece que el MINHVI será el encargado de regular los requisitos y prioridades para el acceso de los usuarios a programas del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (SNVH), tales como la GMVV. Entre los parámetros que la ley sugiere considerar dentro de los «niveles de atención» destacan los siguientes:

1. nivel del ingreso; 2. personas que integran el grupo familiar según su número, filiación y condiciones socioeconómicas; 3. condición laboral de las o los integrantes mayores de edad del grupo familiar y tipo de empleo

según su carácter formal o informal; [y] 4. tipo de necesidad del grupo familiar en materia de vivienda y hábitat (Presidencia de la República, 2012: art. 57).

Del mismo modo, la LRPVH establece como sujetos de protección especial a:

1. las comunidades indígenas; 2. las damnificadas o los damnificados; 3. las personas que tengan disminuidas sus capacidades físicas o psíquicas; 4. las personas mayores de sesenta años de edad; 4. las mujeres solas o los hombres solos, que ejerzan la jefatura de familia, con ingreso mensual de hasta un máximo de tres salarios mínimos urbanos; 5. las personas y las familias con ingreso promedio mensual menor a dos salarios mínimos urbanos; [y] 6. cualquier otra persona o grupo que así sea declarado por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda y hábitat Presidencia de la República, 2012: art. 56).

En ese sentido,

La primera prioridad para la asignación de viviendas construidas a través de la GMVV la tienen los grupos familiares con mayor necesidad y vulnerabilidad de sus integrantes: refugiados, familias sin vivienda inscritas en el Registro Nacional de Vivienda (RNV) ponderadas según un baremo y/o propuestas por los Consejos Comunales de las zonas respectivas donde se construyen los urbanismos (Cariola, 2015: 34).

Respecto a la asignación de viviendas, el exministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, Ricardo Molina, explicó lo siguiente (Colmenares, 2013: 5):

...el 70% de las asignaciones se hace mediante el Registro Nacional de Viviendas, un 15% lo determina el Gobierno del Distrito Capital, región donde se concentra la más alta demanda, y un 15% le corresponde al Órgano Superior de Vivienda, para atender emergencias de nuevos damnificados o casos extraordinarios, tales como aquellas familias que tengan miembros con enfermedades terminales o condición de discapacidad.

Una distribución de la asignación de viviendas bajo tales criterios constituye un riesgo de discrecionalidad para los funcionarios y autoridades vinculadas al programa, y no permite al resto de los aspirantes conocer ni su ubicación real respecto al proceso de asignación ni cuáles grupos familiares ya han sido seleccionados. Los criterios establecidos en el baremo antes señalado se nutrieron tanto de lo establecido en la LRPVH (Farías, 2015: 87), como por los datos arrojados por el RNV (Cariola, 2015: 34). Dicho baremo está conformado por las siguientes categorías (Farías, 2015: 87-88):

- a) Nivel de riesgo vital en el sitio actual de habitación: «con el cual se busca evaluar el entorno de la vivienda, es decir, estudiando la ubicación de ésta en el momento del registro del solicitante...».
- b) Integrantes de la familia con problemas severos de salud o discapacidad: «...se busca conocer si en el grupo familiar (...) se encuentran casos especiales, bien sea de salud o discapacidad».
- c) Características de la jefa o jefe de la familia: «el objetivo en esta ocasión es el acercamiento a la realidad de la mujer o del hombre que encabezan al grupo familiar...».
- d) Nivel educativo de la jefa o jefe de familia: «...grado de instrucción que posea la mujer o el hombre que encabece al grupo familiar...».
- e) Cantidad de integrantes del núcleo familiar: «...número de personas que conforman el núcleo familiar que buscan ser beneficiados por la GMVV».
- f) Edad del jefe o jefa de familia: «...tomando en cuenta los años cumplidos».
- g) Condición socioeconómica del núcleo familiar: «...se persigue el acceso a la información de los ingresos económicos del grupo familiar».

El objetivo principal del baremo (ver cuadro n° 1) es jerarquizar y priorizar a las familias registradas a través de una evaluación que contempla la suma de los valores ponderados que resulten en cada «aspecto», es decir, los siete elementos antes mencionados. Y si bien se desconoce el nivel de utilización y el alcance de esta metodología en la actualidad, no es menos cierto que los componentes del baremo presentado están en sintonía con la priorización de los sectores de más bajos ingresos, es decir, uno de los focos de atención de la GMVV.

Tampoco se conoce de qué forma se vincula este baremo con el RNV o el antiguo Registro Único de Postulantes del MINHVI o si existen procesos de verificación y validación posterior de la información suministrada a fin de evitar distorsiones u omisiones en las declaraciones de los potenciales beneficiarios. Cabe señalar además que el RNV, cuyo proceso de implementación se reseña más adelante, no ha sido publicado.

De igual manera, la escasa difusión sobre los criterios establecidos para la asignación de viviendas «crea la posibilidad de que (...) se asigne a personas o familias que no sean prioritarias o no sean objeto del programa» (Transparencia Venezuela, 2013: 5). En ese particular, cabe destacar que «mientras más definido y segmentado sea el grupo receptor del programa se obtendrá mejores resultados» (Transparencia Venezuela, 2013: 3). Otro problema adicional es que no se publican listados con los nombres de los adjudicatarios de la GMVV ni la ubicación de las viviendas (Provea, 2013a: 14-15). En consecuencia, estos elementos constituyen un riesgo de transparencia que pueden derivar en un uso discrecional del programa.

Cuadro N° 1. Baremo para la asignación de viviendas en el marco de la GMVV

#	Aspecto	Condición	Peso	Valora- ción	Valoración ponderada
1	Nivel de riesgo vital en el sitio actual de habitación	Alto	20	3	10,00
		Medio		2	6,67
		Bajo		1	3,33
2	Integrantes de la familia con problemas severos de salud o discapacidad	Ninguno	25	0	-
		1		1	4,17
		2		2	8,33
		3 o más		3	12,50
3	Características de la jefa o jefe de familia	Mujer menor de edad, con hijos, sin pareja	15	4	6,00
		Mujer mayor de edad, con hijos, sin pareja		3	4,50
		Mujer menor de edad, con hijos y pareja		1	1,50
		Mujer mayor de edad, con hijos y pareja		0	-
		Hombre menor de edad, con hijos, sin pareja		3	4,50
		Hombre mayor de edad, con hijos, sin pareja		2	3,00
		Hombre menor de edad, con hijos y pareja		1	1,50
		Hombre mayor de edad, con hijos y pareja		0	-
4	Nivel educativo de jefa o jefe de familia	Ninguno	5	6	1,43
		Inicial		5	1,19
		Primaria		4	0,95
		Secundaria		3	0,71
		Técnico Superior		2	0,48
		Universitario		1	0,24
5	Cantidad de integrantes del núcleo familiar	1	15	0	-
		2		1	0,42
		3		2	0,83
		4		3	1,25
		5		4	1,67
		6		5	2,08
		7		6	2,50
		8		7	2,92
		9 o más		8	3,33

#	Aspecto	Condición	Peso	Valoración	Valoración ponderada
6	Edad del jefe de familia	Menos de 18 años	10	6	3,33
		19 a 30 años		5	2,78
		31 a 40 años		4	2,22
		41 a 55 años		3	1,67
		56 a 65 años		4	2,22
		66 a 74 años		5	2,78
		75 años o más		6	3,33
7	Condición socio-económica del núcleo familiar	Menos de 1 salario mínimo	10	5	3,33
		1 a 2 salarios mínimos		4	2,67
		2 a 3 salarios mínimos		3	2,00
		3 a 4 salarios mínimos		2	1,33
		Más de 4 salarios mínimos		1	0,67

Fuente: Farías (2015: 91,92)

El programa 0800-MIHOGAR

Como se ha explicado previamente, con el paso del tiempo la GMVV ha ido ampliando su población objetivo. Uno de los subprogramas creados con esa finalidad ha sido el denominado 0800-MIHOGAR, el cual funciona desde agosto de 2012 y está dirigido a la «clase media» (grupos familiares con ingresos superiores a 3 y hasta 20 salarios mínimos). Sus primeros lineamientos fueron publicados en 2014 y establecían ingresos superiores a 3 y hasta 15 salarios mínimos (Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, MINVIH, 2014). En 2016, se publican tanto los lineamientos para su aplicación (Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, MINHVI, 2016a) como el método de selección de los participantes que actualmente están vigentes (MINHVI, 2016b). No obstante, desconocemos si en la actualidad esos criterios siguen siendo válidos, por cuanto el salario mínimo ha perdido toda relevancia como marcador de niveles de ingreso.³

Para poder optar a esta modalidad, el solicitante debe ser cotizante activo del FAOV o del Fondo de Ahorro Voluntario para la Vivienda (FAVV), no debe poseer vivienda principal y debe realizar un registro electrónico en la plataforma dispuesta por el MINHVI para tal fin (<http://sigevih.minhvi.gob.ve>) (MINHVI, 2016a: art. 2).

³ En junio de 2023, el salario mínimo nacional se ubica en Bs. 130, es decir, USD 4,81 a la tasa oficial.

La Inmobiliaria Nacional S.A. (Presidencia de la República, 2011c), adscrita y bajo el control accionario del Órgano Superior de Vivienda y Hábitat (OSVH), es la encargada de la gestión de venta y promoción de las viviendas construidas en el marco de este subprograma (MINVIH, 2014: art. 4). Las empresas públicas o privadas que deseen participar en el programa deben inscribirse en el «Registro Nacional de Constructoras» del MINHVI. Luego podrán postular proyectos a ser financiados con recursos propios de las constructoras, del Estado o de la cartera hipotecaria obligatoria.

Una vez seleccionado el proyecto, se suscribe un convenio con la Inmobiliaria Nacional S.A. que establezca las condiciones e incentivos (MINHVI, 2016a: art. 3). Una vez que la obra alcance un 90% de ejecución física será posible iniciar el proceso de preasignación (MINHVI, 2016a: art. 6), para lo cual el sistema web emite un certificado a los seleccionados, el cual contiene los derechos y obligaciones que supone este proceso (MINHVI, 2016a: art. 7), y se envía un mensaje de texto al teléfono móvil registrado en el sistema (MINHVI, 2006b: art. 4).

El listado de preasignación también se remite al banco financista y a la empresa constructora. A partir de ese momento las personas preasignadas cuentan con un lapso no prorrogable de treinta días continuos para entregar ante el constructor los requisitos exigidos por el banco (MINHVI, 2016a: art. 7). Una vez que se genera una precalificación financiera positiva (MINHVI, 2016a: art. 8) y se aprueba «el crédito para la adquisición de vivienda principal se procederá a la emisión del documento de propiedad familiar...» (MINHVI, 2016a: art. 10). Los créditos otorgados en el marco de esta modalidad pueden ser hasta por el 100% del valor de los inmuebles y no requerirán avalúos (MINHVI, 2016a: art. 14). Y también existe la modalidad de pago de contado (MINHVI, 2016b: art. 7).

Entre los mecanismos previstos para reducir los costos de las obras y garantizar precios más accesibles se incluyen los siguientes: a) «exoneración del impuesto al valor agregado a los constructores»; b) «exoneración del pago de impuesto sobre la renta a los constructores»; c) «financiamiento a tasas preferenciales para la construcción y adquisición de viviendas, a través de la cartera obligatoria para vivienda de la banca pública y privada»; y d) «proveeduría de materiales e insumos a través de Construpatria S.A.» (MINHVI, s/f).

En cuanto al proceso de selección o preasignación, éste se realiza en correspondencia a lo señalado en el «Método de selección de beneficiarios y beneficiarias» (MINHVI, 2016b: art. 1). El trámite es totalmente gratuito, por lo que se sanciona el uso de gestores (MINHVI, 2016b: art. 7). Los criterios establecidos para la preasignación son los siguientes (MINHVI, 2016b: art. 3):

- a) Factor geográfico: «ubicación del optante, respecto al desarrollo urbanístico».
- b) Factor social: «carga familiar (familias extendidas, pareja sin hijos, pareja con hijos, solteros o solteras, etc.)».
- c) Factor económico: «ingresos del solicitante ubicados entre los tres y los veinte salarios mínimos».
- d) Otros factores:
 - «Condición de vivienda actual».
 - Condición de salud: «el 5% de asignación corresponderá a personas con alguna discapacidad».
 - «Selección de grupos de forma proporcional y aleatoria, en función a segmentos o rangos de ingresos».
 - «Selección de forma proporcional y aleatoria, en función a grupos etarios».
 - «Programas especiales de vivienda».

La resolución respectiva no indica mayores detalles del proceso de calificación y ponderación de cada factor. Simplemente se limita a explicar que:

el 70% de la muestra seleccionada se hará aleatoriamente o conforme a los criterios que [se] aplique[n] basados en los principios de razonabilidad, eficiencia y oportunidad que rigen la actividad administrativa, y el 30% restante estará disponible para la atención de casos especiales y/o urgentes que se encuentren inscritos y seleccionados por el OSVH (MINHVI, 2016b: art. 3).

A pesar de que en el instructivo se especifica que el método «es un sistema automatizado de calificación y selección (...), conforme a criterios incluyentes, objetivos y transparentes» (MINHVI, 2016b: art. 2), en la práctica, sus parámetros poco claros constituyen un riesgo para el surgimiento de mecanismos discrecionales en la asignación.

II. COMPONENTES DE LA GMVV: VÉRTICES

En 2011, se plantearon cinco vértices o ejes de acción de la GMVV y, a partir de enero de 2016, el presidente Nicolás Maduro incorporó un componente adicional relacionado con otro programa social denominado «Mi casa bien equipada» (MINHVI, 2016d). Este esquema de vértices fue empleado por primera vez con la GMVV y en la actualidad es un estándar en el diseño de nuevos programas. Así, por ejemplo, las *Grandes Misiones: A Toda Vida Venezuela* (2012), *Hogares de la Patria* (2014), *Abastecimiento Soberano* (2016) y *Venezuela Bella* (2019), así como

las Misiones *Eléctrica Venezuela* y *Transporte*, se estructuran bajo el esquema de vértices. Los seis vértices de la GMVV se describen a continuación:

Figura N° 1. Los seis vértices de la GMVV



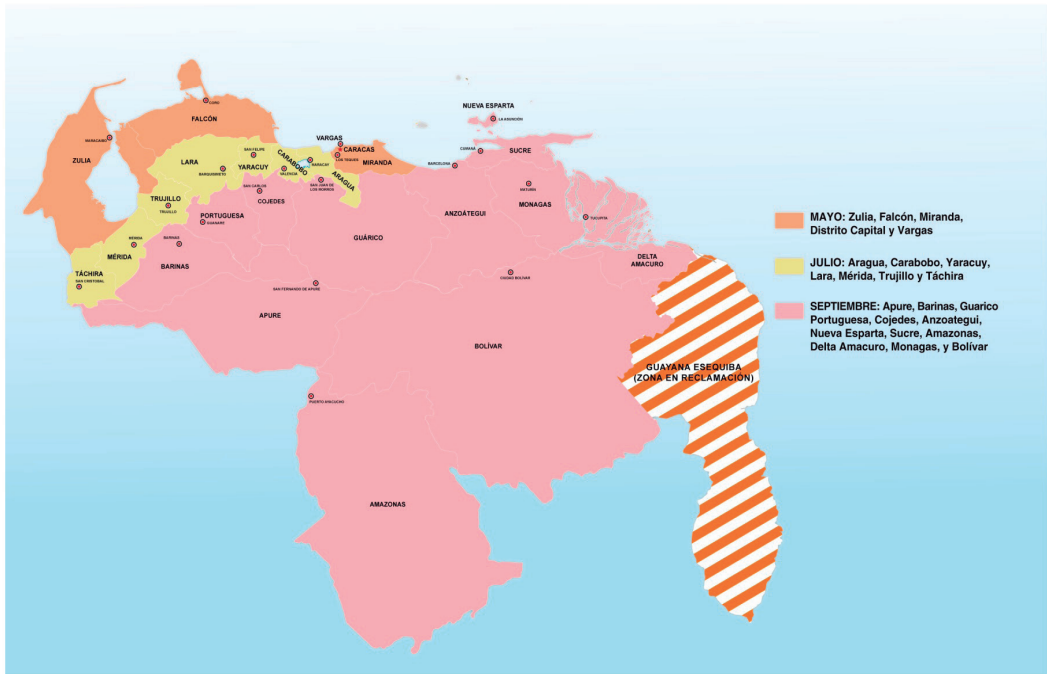
Fuente: MINHVI (2011).

Vértice 1°: Pueblo organizado

Su propósito inicial fue realizar un RNV a fin de calcular la demanda habitacional. El RNV tuvo como objetivo «identificar con precisión a las familias que en Venezuela no tienen vivienda propia o residen en situación de riesgo» (MINCI, 2014: 81). Según el MINVIH, se trataba de un «estudio científico», que permitió precisar y caracterizar el déficit de viviendas, en términos, no sólo de cuántas y de qué tipo de viviendas se necesitan, sino también del lugar donde se requieren (MINVIH, 2012: 16). Cabe destacar que este proceso se realizó casi en paralelo con el levantamiento del *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda* de 2011 (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2012). Tradicionalmente, el Censo había sido la fuente de datos utilizada para estimar el déficit habitacional y las características estructurales de las viviendas.

El RNV se desarrolló en 3 fases u «oleadas» para abarcar todas las entidades federales del país, a saber:

Figura N° 2. Venezuela. Oleadas de la GMVV por entidad federal, 2011



Fuente: MINHVI (2011).

- Fase I (mayo, 2011): el Distrito Capital y los estados Falcón, Miranda, Vargas y Zulia, es decir, las entidades más afectadas por las lluvias. Se registraron 1.302.721 familias aproximadamente.⁴
- Fase II (julio, 2011): los estados Aragua, Carabobo, Lara, Mérida, Táchira, Trujillo y Yaracuy. Se registraron 1.163.168 familias aproximadamente.
- Fase III (septiembre, 2011): los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Barinas, Bolívar, Cojedes, Delta Amacuro, Guárico, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa y Sucre. Se registraron 1.210.450 familias aproximadamente.

Para participar se debía acudir al «punto de registro» en el municipio respectivo, de 8:00 am a 6:00 pm, el día que le correspondiera al representante o jefe del grupo familiar de acuerdo con el último número de su cédula de identidad (lunes: 1 y 6; martes: 2 y 7; miércoles: 3 y 8; jueves: 4 y 9; viernes: 5 y 0; y sábado y domingo: todos los terminales).

⁴ Estos datos parciales por oleadas se desprenden de declaraciones de voceros gubernamentales.

Primeramente, la persona se debía identificar colocando su dedo pulgar en las máquinas capta-huellas. Luego, se solicitaban datos que abarcaban desde información sobre el grupo familiar (números de cédula, nombres, apellidos, nivel de instrucción, ocupación y fechas de nacimiento de todos los miembros) hasta datos de la vivienda (dirección y materiales de construcción predominantes en el techo, las paredes y el piso). Y finalmente, se le entregaba un comprobante de registro.

Figura N° 3. Ficha del RNV

REGISTRO NACIONAL de VIVIENDA

Lleva tu "chuleta" con todos los datos del grupo familiar anotados, para que el proceso sea más fácil y rápido.

Número de Cédula	Nombre y Apellidos (del grupo familiar)	Nivel de Instrucción (inicial, primaria, secundaria, técnico, universitario)	Ocupación	Fecha de Nacimiento
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /
				/ / /

Dirección: _____ Sector: _____
 Estado: _____ Municipio: _____ Parroquia: _____
 Materiales predominantes: TECHO: _____ PAREDES: _____ PISO: _____

Gobierno Bolivariano de Venezuela BNC

Fuente: MINHVI (2011).

El RNV alcanzó un total de 3.676.339 familias inscritas, lo que corresponde a 10.860.913 personas, según datos ofrecidos por el entonces ministro del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, Ricardo Menéndez (*Tal Cual*, 01/11/11). La base de datos construida fue cruzada con los registros del Servicio Autónomo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), teniendo como resultado que 99,03% de los datos fueron validados satisfactoriamente (*Tal Cual*, 01/11/11). La cifra de personas inscritas en el RNV revela que alrededor del 40% de la población⁵ ha manifestado tener algún problema relacionado a su vivienda (requiere remplazo, mejora o ampliación). No obstante, Lovera (2011: 21) alerta que estos resultados pudieran estar influenciados por las expectativas de la población ante este nuevo programa social.

Más tarde, en el denominado *Libro Rojo de la GMVV* (MINHVI, 2015b) se publicó que el número de familias inscritas había sido un poco mayor, alcanzando la cifra

⁵ Tomando como referencia la población (sin omisión) presentada en 2012 por el INE, 27.150.095 habitantes.

de 3.742.226 (MINHVI, 2015a: 25). De ese total, 2.753.159 requerían una vivienda nueva; 643.596 solicitaron una reparación; 311.631 requerían una ampliación; y 33.840 requerían la regulación de la propiedad de su vivienda (*Noticias 24*, 29/04/15). De acuerdo con este documento, fueron los resultados del RNV, lo que permitió modificar la meta inicial de 2 a 3 millones de viviendas nuevas y 1 millón de viviendas rehabilitadas (mejoradas o ampliadas). Como se indicó previamente, a la fecha, los datos del RNV no han sido publicados oficialmente, ni es posible su consulta por medios electrónicos o físicos.

Al finalizar cada oleada de registro se dio paso a un proceso de análisis, verificación y ampliación de los datos suministrados. Con el apoyo de 13.131 brigadistas se desplegaron las visitas casa por casa. Cada brigada estuvo conformada por un integrante de la Milicia, un registrador, un representante del poder popular y un miembro del Frente Francisco de Miranda (FFM)⁶ (MINVIH, 2011).

Durante la implementación de la GMVV, este vértice no solo ha estado «...dirigido a precisar la demanda habitacional que existe en el país, a través del registro...» sino también para promover la organización comunitaria «...como elemento central del proceso de producción de la vivienda y el hábitat, aprovechando las potencialidades históricamente comprobadas del pueblo venezolano para construir su hábitat de manera autogestionaria» (MPPP, 2019: 75-76). En ese sentido, las organizaciones de base comunitarias participan en las siguientes actividades (MPPP, 2019: 75-76):

- a) Ejecución directa de obras por parte de las comunidades organizadas: «los Consejos Comunales (...) representan el principal ejecutor directo (...), recibiendo asignaciones directas de recursos financieros, maquinaria, formación y supervisión técnica [y] materiales».
- b) Apoyo en el diagnóstico específico de la situación de vivienda: «las actualizaciones programadas del Registro Nacional de Vivienda, la conformación del estudio de los casos especiales (...) [y] los mecanismos de confirmación de las condiciones habitacionales de las familias inscritas, se establece como una responsabilidad principal de los Consejos Comunales».
- c) Conformación y consolidación de las AVV: «...se conciben como forma organizativa básica de las familias con necesidad de vivienda, que puedan agruparse de acuerdo con sus particularidades (...). Se conforma desde el inicio de cualquier proyecto de viviendas, tiene por finalidad asumir la fase de organización preliminar del grupo de familias participantes (...). La Asamblea

⁶ Organización creada el 29 de junio de 2003 por Fidel Castro Ruz (Cuba) y Hugo Chávez (Venezuela) en La Habana.

asume la contraloría social de la ejecución de las obras y la representación de las familias ante las instancias públicas...».

- d) Promoción de alternativas de autogestión: «la aplicación y experimentación de nuevas alternativas que fomenten los procesos de autogestión en la producción del hábitat...».
- e) Conformación y consolidación de los Comités Multifamiliares de Gestión (CMG): «...son las instancias de organización popular encargadas en primera instancia del mantenimiento de los nuevos espacios residenciales».

Vértice 2°: Terrenos

Se estimaba que serían necesarias 58.000 ha. de terreno para el cumplimiento de las metas de la GMVV (*Noticias 24*, 29/04/15). En ese sentido, este vértice contempla el levantamiento de un registro de los terrenos disponibles para la construcción de viviendas. Para ello se procedió a la identificación de potenciales terrenos para construir las viviendas, estudiar la factibilidad de uso y propiedad de la tierra y, en los casos en que se requería, se iniciaba un proceso expropiatorio. Inicialmente, se dio prioridad a terrenos dentro de las ciudades, que estuvieran subutilizados o en uso no justificado; en zonas de expansión de las ciudades existentes; y en zonas de crecimiento de nuevos centros poblados, sobre todo en aquellas en las cuales se ejecutarán vías de comunicación y transporte, complejos industriales, agroindustriales y petroleros, entre otros (Muró y Rosales, 2015: 57).

Posteriormente, los terrenos considerados son evaluados a partir de un conjunto de criterios topográficos, entre los que se encuentran los siguientes (MINVIH, 2011):

- a) Distancia a centros poblados: «se seleccionaron aquellos terrenos que se encuentren dentro o en la zona periurbana (radio de 5 Km) de centros poblados distribuidos en los diferentes estados del país»;
- b) Accesibilidad: «presencia de vías de comunicación terrestre»;
- c) Pendiente general: «a través de la descripción de la topografía general de las unidades del paisaje presentes en esa área de influencia. Los terrenos planos a ligeramente ondulados y ondulados se presentan como aptos para la construcción de viviendas»;
- d) Capacidad de uso de la tierra: «referida a la capacidad y su vocación. Aquellos con capacidad agrícola son excluidos de la selección»;
- e) Riesgo sísmico: «basado en el mapa nacional de riesgos de la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (FUNVISIS)»;

f) Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE): «presencia de áreas con alguna condición de conservación de ecosistemas particulares».

Posteriormente, se han consolidado tres «criterios para la selección de terrenos para la construcción de urbanismos en la GMVV» (OSVH, 2022: 187):

a) Asociados a proyectos estratégicos nacionales:

- «Que contribuyan a consolidar los objetivos en el Plan de la Patria 2019-2025, el Sistema Territorial Nacional, el Sistema de Planes de Desarrollo Territoriales, entre otros»
- «Consolidación del espacio territorial, mediante un desarrollo organizado, construcción de equipamientos urbanos sostenibles y acordes con el medio ambiente».

b) De tenencia pública o que cuenten con la medida jurídica AVIVIR: «proponer terrenos con viabilidad jurídica y tenencia pública, para dinamizar el proceso y satisfacer la necesidad de vivienda al pueblo de Venezuela a corto y mediano plano».

c) Que sean factibles de desarrollo: «factibilidad garantizada por el ente responsable, los terrenos deben contar con los servicios básicos de agua potable, aguas servidas, electricidad, gas directo, telecomunicaciones y vialidad».

Obviamente la construcción de 5 millones de viviendas requiere de ingentes cantidades de terrenos urbanizables. Por ello, sólo en el primer año de ejecución de la GMVV se decretaron como AVIVIR el equivalente a «11.719 hectáreas, distribuidas en 19 estados del país» (Provea, 2013a: 4). La búsqueda y ubicación de terrenos aptos para la construcción de viviendas ha sido considerada «como una responsabilidad conjunta entre pueblo y gobierno» (Cariola, 2015: 37). En ese sentido, este proceso ha implicado la expropiación de algunos terrenos. El artículo 5 de la *Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda* (LOETV) (Presidencia de la República, 2011b), declara de utilidad pública e interés social a «los terrenos urbanos o rurales que se encuentren abandonados, ociosos, subutilizados o sobre los que exista un uso inadecuado». De igual modo, el artículo 115 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (Asamblea Nacional Constituyente, ANC, 1999) establece el pago oportuno de una justa indemnización, en los términos siguientes: «sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes». Sin embargo, hay denuncias de incumplimiento o retrasos con los pagos a los afectados (Provea, 2013a: 5).

Vértice 3°: Insumos de construcción

Consistió en la elaboración de un inventario de materiales y equipos, con la intención de «consolidar la producción, importación y suministro oportuno de todos los materiales necesarios para la construcción de las viviendas» (MINVIH, 2011), así como el control de materiales estratégicos como el cemento o las cabillas. Este vértice contempla dos objetivos fundamentales: a) «fortalecer la capacidad productiva de componentes y materiales en el país»; y b) «fortalecer las capacidades de distribución propias del Estado, con el fin de controlar este componente altamente especulativo que tiene una incidencia enorme en el costo final de las viviendas» (MINVIH, 2012: 17). En términos de acción se estipularon las siguientes líneas (MINVIH, 2011):

- a) Implementación de un esquema de planificación centralizada: «en la que la producción y la distribución son controladas y centradas con base en las necesidades de la población, con especial atención a obras y proyectos contemplados en la GMVV».
- b) Despliegue de una estrategia de industrialización a gran escala: «destinada a la producción de insumos y materiales, tomando en consideración la capacidad nacional disponible de diversos rubros para cubrir la demanda del sector vivienda».
- c) Importación de insumos y maquinarias: «para la adquisición de rubros deficitarios identificados...».
- d) Creación de centros de acopio a escala nacional: en el marco de «un plan de suministro de insumos y materiales controlado por el Estado».
- e) Incorporación de unidades de servicio en materia de transporte: para movilización de cargas.

La red de centros de acopio alcanzó la cifra de 54 a nivel nacional (Cariola, 2015: 28). La distribución de los materiales es competencia de la empresa estatal Construpatria S.A., que «centraliza las compras a los proveedores según la planificación anual de obras de la GMVV, almacena los materiales y asegura la distribución a todos los ejecutores» (Cariola, 2015: 28).

La alta demanda de insumos y materiales que genera la cuantía de las metas trazadas por la GMVV, requieren necesariamente de un proceso de industrialización del sector, ya que por lo pronto «...los insumos y materiales de construcción siguen siendo un cuello de botella que demora el cumplimiento de las obras programadas...» (Cariola, 2015: 28). Y en efecto, desde las etapas iniciales del programa se identificó como uno de sus principales obstáculos los «retrasos (...)

para la entrega parcial o simplemente la no entrega del suministro de materiales, por demoras en la disponibilidad...» (MINVIH, 2012: 105).

Además de la entrega tardía, también se han generado problemas de abastecimiento de algunos materiales e insumos de construcción, tales como el cemento (Provea, 2013a: 7), algo que confirma el propio MINVIH en su *Memoria y Cuenta* 2014, al señalar entre los obstáculos que ha enfrentado la gestión la «escases (sic) en algunos rubros de materiales para la construcción en algunas zonas del país tales como cemento, cabillas, cerámica, piezas sanitarias, techo, (...) en otros, ocasiona[ndo] retrasos considerables en la ejecución de la[s] obra[s]». (MINHVI, 2015a: 72). En el año 2013, una Resolución del MINVIH (2013) prohibió, a quienes ejecuten obras para la GMVV, la venta, cesión, donación o intercambio de materiales de construcción a terceras personas. Asimismo, se estableció que cualquier excedente debe ser devuelto a la empresa estatal Construpatria S.A.

Vértice 4°: Ejecutores

Dada la diversidad de potenciales actores involucrados, se levantó un registro de las empresas constructoras (nacionales, internacionales y comunales). Adicionalmente, el Estado «ha desplegado al máximo su capacidad ejecutora» incorporando no sólo al MINHVI y sus entes adscritos, sino también a Petróleos de Venezuela (PDVSA) y sus filiales, la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPPE), las Compañías de Metro (Caracas, Maracaibo), Gobernaciones, Alcaldías (Cariola, 2015: 29) y las Corporaciones de Desarrollo (Corporación Venezolana de Guayana). Este vértice evidencia una de las características más relevantes de la GMVV: la incorporación de un amplio conjunto de instituciones públicas participando en la construcción de viviendas bajo la exclusiva coordinación del OSVH. No obstante, «la gran cantidad de actores dentro de la GMVV hace muy compleja su comprensión, evaluación y mucho más la supervisión y el control» (Transparencia Venezuela, 2013: 4).

Además, en ese complejo entramado, ocurre que: a) «no queda claro cuáles organismos están encargados del monitoreo ni cuáles son los criterios a considerar»; b) «los organismos hacen de ejecutores, planificadores y supervisores al mismo tiempo»; y c) «una parte de la administración pública se ha volcado hacia este programa dejando de lado otras responsabilidades primordiales para el país» (Transparencia Venezuela, 2013: 3). Asimismo, entre tanta diversidad de actores pueden ocurrir situaciones que muestren que «no existe buena coordinación entre los diferentes organismos de vivienda y hábitat» (Transparencia Venezuela, 2013: 5). Tal es el caso del «cumplimiento parcial de la permisología local (gobernaciones

y alcaldías)» (MINHVI, 2015a: 72) o la publicación de cifras dispares entre distintos organismos ejecutores (Provea, 2013a).

Las organizaciones del «poder popular» han sido incorporadas como ejecutoras, fundamentados «en el reconocimiento a la capacidad desplegada históricamente por los pobladores de los barrios para autoproducir su propio hábitat» (Cariola, 2015: 30). Y, hasta ahora, han cumplido un papel relevante, tal como se desprende de las declaraciones del exministro Manuel Quevedo, quien señaló que el «pueblo organizado» se ha encargado de levantar el 40% de los urbanismos⁷ (AVN, 08/05/16).

Este valor constantemente cambia, según la fuente que se considere y el periodo de referencia. Por ejemplo, en la *Memoria y Cuenta 2011* del MINVIH (2012: 18), se señala que las comunidades organizadas «...han podido ejecutar en el marco del Programa Transformación Integral del Hábitat (TIH) y el Programa Sustitución de Rancho por Vivienda (SUVI) más del 35% del total de las viviendas construidas...» (MINVIH, 2012: 18). La *Memoria y Cuenta 2012* (MINVIH, 2013: 17) reportó que «...el 40% del total de viviendas a nivel nacional han sido ejecutadas directamente a través (...) del Poder Popular» (MINVIH, 2013:17). Por su parte, Cariola (2015) señala que entre 2011 y 2012 representaron el 39% del total de viviendas construidas. Por último, en 2017, se estimó que las viviendas construidas por el Poder Popular, es decir, por organizaciones de base comunitaria representaban el 35,64% del total (Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales con sede en Ginebra, 2017: 3).

Es importante señalar que las comunidades organizadas como ejecutores de la GMVV han participado bajo dos modalidades:

- a) Cogestión: «...es la más extendida y está centrada en la participación de los Consejos Comunales a través del Plan de TIH y del programa SUVI, en sectores libres de riesgos, con asignación directa de financiamiento y materiales de construcción a los proyectos» (Cariola, 2015: 31). Está «caracterizada por la incorporación a programas institucionales dentro de cuyos términos las comunidades definen los proyectos de vivienda que luego serán financiados por el Estado e implementados por brigadas de la construcción surgidas de dichas comunidades».

⁷ Antes de la GMVV, tradicionalmente, las estadísticas de construcción de viviendas solo incluían a los sectores público y privado.

b) Autogestión: «...se lleva adelante con la participación del Movimiento de Pobladores a través de los Campamentos de Pioneros y de los Ocupantes de Edificios (MOEOV), con una significativa presencia en Caracas» (Cariola, 2015: 32). Consiste en «...la transferencia que hace el Estado de medios de producción (financiamiento, maquinarias e insumos de la construcción) a las comunidades, quienes aportan el trabajo y ejecutan proyectos habitacionales que responden a una política surgida desde el propio movimiento popular, ‘desde abajo’, con un esquema de mayor autonomía y de mayor responsabilidad comunitaria en la gestión». No obstante, la existencia de experiencias exitosas, algunas de las obras adelantadas por comunidades organizadas han tenido fallas en la supervisión y el acompañamiento técnico (Provea, 2013a: 10).

Además de las comunidades locales, se incorpora otro actor en el proceso de ejecución de obras: las empresas conformadas a partir de convenios internacionales. Desde el inicio de la GMVV se firmaron convenios con la Federación Rusa, la República Federativa de Brasil, la República Islámica de Irán, la República Popular China, la República Portuguesa, la República de Belarús y la República de Turquía (OSVH, 2022) para la construcción de urbanismos a nivel nacional.

De acuerdo con Farías (2015: 74), todas estas estrategias buscaron «romper (...) la lógica de la contratación de empresas constructoras, por medio de la ejecución directa de las mismas a través de Gerencias Técnicas Integrales (...), [y] el apoyo de los Consejos Comunales, con lo cual el Estado disminuye los costos de la construcción...». No obstante, la poca transparencia en la contratación de estas obras ha constituido un riesgo tomando en cuenta que «el sector construcción es uno de los más sensibles a la corrupción a nivel mundial, mientras las contrataciones públicas sean de mayor escala, mayor será la posibilidad de que se produzcan hechos de corrupción» (Transparencia Venezuela, 2013: 4).

Al respecto, Transparencia Venezuela (2013: 3) afirma que «en cuanto a las contrataciones, los procedimientos no están claros, menos los relacionados a las empresas extranjeras, que además son adjudicaciones directas y sin concurso». En general, la contratación se realiza de manera discrecional tanto a empresas nacionales como internacionales, «apoyándose en cláusulas de exclusión y excepción de la Ley de Contrataciones Públicas» (Transparencia Venezuela, 2013: 11; Presidencia de la República, 2014: art. 101).

Desde el punto de vista logístico, estos Convenios Internacionales no han estado exentos de dificultades. Todo lo contrario; por ejemplo, algunos terrenos seleccionados no tenían «la capacidad para albergar todas las viviendas previstas» y, en otros casos, ha sido necesario adecuar los terrenos para iniciar los trabajos, «sin que

estos conceptos estuviesen previstos ni en el presupuesto ni en los cronogramas» (MINVIH, 2012: 105). Asimismo, se reportan demoras en la «homologación de tecnologías extranjeras dentro de las normativas venezolanas» (MINHVI, 2015a: 72).

Las dificultades en el acceso público a los contratos y términos que especifican la ubicación de los proyectos, sus costos, metas y cronograma de ejecución; así como la información básica sobre las empresas contratadas (sus dueños, accionistas, sucursales o filiales, proyectos ejecutados anteriormente, cotizaciones en la bolsa, sitio web, etc.), dificultan la posibilidad de ejercer la contraloría social (Transparencia Venezuela, 2013), definida como «...una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos (...) para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales» (Asamblea Nacional, 2010: art. 2).

Vértice 5°: Financiamiento

Así como se requieren gran cantidad de terrenos, materiales e insumos, los recursos financieros son también indispensables para alcanzar las metas previstas. Por ello, este vértice tiene como objetivo «la asignación y administración de recursos, el pago de obras ejecutadas, la recuperación de recursos no ejecutados, la determinación de costos de los inmuebles, las condiciones de crédito y el reintegro de recursos a fondos de las viviendas» (MINVIH, 2011). La primera acción en ese sentido fue la creación del Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción (FSB), para concentrar los recursos provenientes de la banca comercial, el sector público, el FAOV y el FAVV, «con el fin de distribuirlos a los entes responsables de proyectos específicos garantizando un flujo continuo que asegure su desarrollo» (Cariola, 2015: 33).

La sistemática revisión realizada por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) a las leyes de presupuesto les permite afirmar que «a pesar de ser calificado como un ‘problema de Estado’ por el presidente Chávez, la jerarquización del sector vivienda dentro de los recursos erogados por la Ley de Presupuesto (...) contradice esta voluntad gubernamental» (Provea, 2013a: 13). No obstante, es importante aclarar que ese análisis se concentra en la asignación presupuestaria del Ministerio con competencia en vivienda, lo que resulta una perspectiva parcial de los recursos destinados a la GMVV.

Existen distintos mecanismos extrapresupuestarios que permiten al Ejecutivo Nacional el manejo de otros recursos financieros, tales como, la cartera hipotecaria obligatoria (pública y privada), el FAVV, el FAOV, el Fondo Binacional

Rusia-Venezuela, el Fondo Conjunto Chino-venezolano (MINVIH, 2011), las *Leyes Especiales de Endeudamiento Complementario* aprobadas por la AN en cada ejercicio fiscal y los aportes de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) a través del FSB, principal fuente de recursos del programa.

Según datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), en 2011, año en que inicia la GMVV, la inversión pública en vivienda (expresada en miles de bolívares) fue de Bs. 36.673.786, mientras que, al año siguiente, la inversión fue de Bs. 24.682.766 (MPPP, 2015). En el año 2022, la inversión alcanzó la cantidad de Bs. 187.510.000 y en 2023, Bs. 694.074.000 (Transparencia Venezuela, 2023: 36). Estos montos (expresados en valores nominales, es decir, sin ajuste por inflación) muestran una asignación presupuestaria irregular o que, posiblemente, no incluya todos los recursos invertidos.

En un esfuerzo de recopilación de información Transparencia Venezuela (2015: 9), señala que al menos Bs. 289.097 millones, fueron invertidos entre 2011 y 2015, en la implementación de la GMVV.

Cuadro N° 2. **Inversión en la GMVV (millones de Bs.), 2011-2015**

Fuentes	2011	2012	2013	2014	2015
Presupuesto y créditos adicionales	19.737,0	14.126,0	37.132,0	32.496,0	28.351,0
Fondo Simón Bolívar	40.000,0	41.088,0	76.167,0	n/d	n/d
Total	59.737,0	55.214,0	113.299,0	32.496,0	28.351,0

Fuente: Transparencia Venezuela (2015).

Nota: n/d: No disponible.

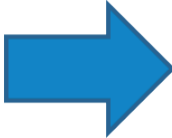
Manuel Quevedo, exministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, afirmó en una entrevista televisiva que en los primeros cinco años de ejecución de la GMVV (2011-2015), el Estado había invertido 73.000 millones de dólares (US\$) para la construcción de 1.022.829 viviendas. Este monto sería equivalente a Bs. 461.000 millones⁸ (AVN, 08/05/16). Con el tipo de cambio promedio utilizado para la conversión en moneda local, se observa una diferencia de Bs. 170 millones respecto a la estimación del cuadro N° 2. Al respecto de esta subestimación, habría que considerar dos aspectos: primero, que la recopilación de la ONG no incluye el año 2016 y, segundo, que para los años 2014 y 2015, no se dispone de los montos de los aportes del FSB. En otra fuente se señala que «para junio de 2016 se habían

⁸ En ese caso, el tipo de cambio oficial estaría alrededor de 6,32 Bs./US\$.

construido 1.030.000 viviendas, con una inversión total entre 2011 y 2015, de 73.312.166.833 US\$» (CDH, 2016: 66).

Empero, a partir de los datos aportados es posible calcular un costo unitario promedio, que alcanza US\$ 71.370,68; un valor muy por encima de los US\$ 50.000 que el presidente Maduro afirmó era el costo de las viviendas de la GMVV (*La Razón*, 30/04/15) y de las estimaciones que maneja la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC). Según el gremio de la construcción el precio de venta promedio a nivel internacional de una vivienda de interés social es de aproximadamente US\$ 45.000 (ver figura N° 4).

Figura N° 4. Distribución del costo de producción de viviendas sociales

%			%	
Terreno (*)	7,0		Terreno	7,0
Impuestos (-)	5,0		Impuestos	5,0
Financiamiento	10,5		Financiamiento	10,5
Utilidad del promotor	15,0		Utilidad del promotor	15,0
Promoción de venta	3,0		Promoción de venta	3,0
Urbanismo	22,0		Urbanismo (+)	11,0
Costo de construcción	37,5			
Total	100,0		Total	51,5

US\$ 45.000	*	48,5%	=	US\$ 21.825
--------------------	---	--------------	---	--------------------

51,5 % no es costo para la GMVV

Precio de venta internacional

% del costo real GMVV

Fuente: Avendaño (2017).

Notas: (*) Entre 7 y 10%.

(-) Incluye impuestos municipales, de industria y patente, de derecho de frente del terreno, permiso de construcción e inspección de la Alcaldía, habitabilidad.

(+) Estimando que aproximadamente el 50% de los desarrollos de la GMVV no requirieron urbanismo.

Adicionalmente, la CVC ha explicado respecto a los costos de las viviendas de interés social, que un privado:

...debe considerar los terrenos, impuestos (...), financiamiento, utilidad del promotor, promoción-venta, urbanismo y costos de construcción. Sin embargo, en el caso de la Misión Vivienda, el Estado (...) se libera del pago por los terrenos, impuestos, financiamiento, utilidad del promotor, promoción-venta y [en algunos casos el] urbanismo; con lo que el costo se le reduce a la mitad (Avendaño, 2017).

Esto da como resultado que el costo de las viviendas construidas en el marco de la GMVV supera en más de US\$ 25.000 el precio a nivel internacional de este tipo de inmuebles y en US\$ 50.000, si se consideran los elementos que no representaron costos para este programa social. En ese sentido, es necesario hacer una evaluación detallada respecto a los costos reales de la GMVV para comprender estas diferencias tan grandes entre los distintos montos presentados.

Vértice 6°: Equipamiento

Es el más reciente de los vértices de la GMVV y consiste básicamente en «suministrar oportunamente las viviendas con la línea blanca [nevera, lavadora, etc.] y marrón [muebles, televisor, etc.]» (MINHVI, 2016). Si bien esta práctica se hacía con mucha frecuencia, se prevé que con este mecanismo sea obligatoria la dotación del equipamiento de la vivienda al momento de la entrega a los adjudicatarios a través del programa «Mi casa bien equipada».

En un folleto informativo se dice que los electrodomésticos incluidos en este programa contribuyen con el ahorro energético (consumen hasta 50% menos electricidad) y se venden a precios más accesibles (ahorro de hasta 70%) en comparación con las tiendas privadas. Se desconoce si esta entrega es gratuita o si se gestiona algún financiamiento para el pago de estos productos. Finalmente, es importante destacar que en publicaciones recientes (OSVH, 2022) se retoma el esquema de 5 vértices, lo que supone la eliminación de este componente del programa, muy probablemente debido a los costos que implica.

A modo de síntesis

Estas seis aristas constituyen algunos de los principales temas que deben ser abordados en el marco de un programa de viviendas, aunque no son los únicos. De acuerdo con Provea (2013a: 2) este esquema sugiere que la GMVV «...priorizará la realización cuantitativa de unidades habitacionales (...) subordinando otros aspectos igual de medulares como la creación de hábitat y suelos urbanizables, la reubicación de (...) [familias] que viven en terrenos inestables y la rehabilitación de barrios». Por su parte, Camacho (2013:8) alerta sobre la ausencia de un vértice de «planificación», es decir, «que los planes urbanos son los grandes ausentes», aun cuando deberían ser parte del «soporte contextual del programa». Y Lovera (2013b:6) identifica como uno de los efectos de la GMVV, la producción de viviendas «sin planificación urbana».

Ciertamente la publicación de un *Plan Sectorial para el Sector Vivienda y Hábitat* (MPPP, 2019) en el marco del *Plan de la Patria 2025* (Presidencia de la República, 2019), es una señal positiva. Sin embargo, aún queda pendiente el desafío de

articularlo con el sistema de planes y todas las instancias de decisión (incluidas las autoridades locales y regionales) y demás actores vinculados al Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat (SNVH), de manera de lograr un mínimo consenso. De esta manera, se podría avanzar en la formulación de una política integral que trascienda la coyuntura y que se convierta una solución definitiva al problema de la vivienda en Venezuela (Provea, 2013b: 6).

Finalmente, a manera de resumen, y siguiendo las definiciones del OSVH (2022), el cuadro N° 3, presenta la función de cada vértice y las instituciones involucradas (en su mayoría adscritas al MINHVI):

Cuadro N° 3. GMVV. Vértices e instituciones involucradas

Vértices	Función	Instituciones involucradas
Pueblo organizado	«Promueve, coordina y garantiza la organización del Poder Popular en función al beneficio de hábitat y vivienda».	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendencia Nacional de Vivienda (SUNAVI) • Escuela del Constructor Popular Prof. Aristóbulo Istúriz
Terrenos	«Garantiza la disponibilidad de los terrenos aptos para construir viviendas».	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Nacional de Tierras Urbanas (INTU)
Financiamiento	«Garantiza los recursos financieros requeridos para la construcción de viviendas y servicios».	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH) • Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción S.A.
Insumos de construcción	«Garantiza el suministro de materiales a través de procuras programadas generando una economía de escala reduciendo costos y produciendo componentes y materiales».	<ul style="list-style-type: none"> • Complejo Alfarero Jirajara C.A. • Construpatria S.A. • Plantas Móviles de Venezuela C.A. (PMVCA) • Fábrica de Insumos 27 de febrero S.A. • Petrocasa • Empresa Socialista Pedro Zaraza • Tuberías Helicoidales C.A. (TUBHELCA)
Ejecutores	«...Donde participan los entes y órganos de la administración pública, empresas constructoras privadas y el pueblo organizado en movimientos sociales, consejos comunales y comunas para garantizar la construcción»:	<ul style="list-style-type: none"> • Inmobiliaria Nacional S.A. • Fundación Misión Hábitat • Constructora Alba Bolivariana C.A. • Campamentos de Pioneros • Frente Francisco de Miranda (FFM) • Misión Ribas

Fuente: OSVH (2022).

III. PRINCIPALES RESULTADOS CUANTITATIVOS DE LA GMVV

Uno de los aspectos más controversiales en torno a la GMVV han sido sus resultados en términos del número de viviendas construidas. Las cifras han sido objeto de debate por importantes analistas del tema vivienda (Negrón, 2012; Uzcátegui, 2016). Lamentablemente, la mayor parte de las cifras disponibles impiden construir series históricas desagregadas por entidad federal, lo cual facilitaría el proceso de contraloría social. Sin embargo, de forma preliminar Provea (2013a: 8) ha

encontrado, mediante un seguimiento de prensa a las entregas de vivienda, un mayor énfasis en la construcción de viviendas en el eje norte-costero del país, lo cual es inconsistente con uno de los objetivos iniciales de la GMVV en relación con la desconcentración territorial (Camacho, 2013:8), tomando en cuenta que en esa región (que representa el 22% del territorio nacional) habita, según el Censo 2011, el 68% de la población (INE, 2012). Este hallazgo temprano fue ratificado por resultados presentados más recientemente por el OSVH (2022), tal como fue presentado líneas arriba.

En el cuadro N° 4, se presentan datos agregados a nivel nacional del total de viviendas construidas entre 2011 y 2022, en el marco de la GMVV.⁹

Cuadro N° 4. Viviendas construidas por la GMVV, 2011-2023

Año	Meta prevista	Viviendas construidas	Total acumulado	% de cumplimiento
2011	153.404	146.718	146.718	95,6%
2012	200.000	200.080	346.798	100,0%
2013	300.000	200.370	547.168	66,8%
2014	325.000	126.525	673.693	38,9%
2015	325.000	326.323	1.000.016	100,4%
2016	350.000	359.874	1.359.890	102,8%
2017	350.000	572.979	1.932.869	163,7%
2018	500.000	567.218	2.500.087	113,4%
2019	483.038	500.118	3.000.205	103,5%
2020	441.634	400.018	3.400.223	90,6%
2021	427.833	500.154	3.900.377	116,9%
2022	386.430	299.623	4.000.593	77,5%
2023	500.000	499.407	4.500.000 (*)	99,9%
Total	4.742.339	4.500.000		94,9%

Fuente: OSVH (2022: 45) y MINCI (29/12/22). Cálculos propios.

Nota: (*) Al 15 de abril de 2023.

De acuerdo con esta información la meta prevista para el periodo 2011-2023 se ha alcanzado en un 99,90% al 15 de abril de 2023. Destaca el año 2014, con el nivel

⁹ Esta aproximación ha sido construida a partir de varias fuentes oficiales disponibles, que no necesariamente se complementan.

más bajo de ejecución (38,93%), tanto en términos absolutos como relativos, y el superávit respecto a la meta prevista que se ha registrado en varios años (2015-2019 y 2021). Con relación a la meta de 5 millones de viviendas previstas para el 2025, se ha alcanzado en un 94,50%.

Según datos presentados por la *Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales con sede en Ginebra* (2017: 3) en relación con las estrategias para el derecho a la vivienda implementadas por Venezuela, la distribución de los beneficiarios entre grupos vulnerables fue la siguiente:¹⁰ los pueblos indígenas (2%), personas con diversidad funcional (3,27%), campesinos (9%), sector educación (13,9%), obreros (21,19%) y jóvenes (40%).

Es importante precisar que tanto las metas anuales como los resultados alcanzados han sido afectados por situaciones de contexto, tales como la crisis eléctrica¹¹ (2019) y la pandemia por la Covid-19 (2020-2021). No obstante, según un trabajo de investigación publicado por *El Pitazo* (2021), el número de viviendas construidas en años críticos como el 2020, constituyen «una cifra sorprendente para un país que carece de equipos modernos y materiales en el campo de la construcción inmobiliaria». También es necesario recordar que la construcción es una actividad económica con un comportamiento «procíclico», es decir, que «...tiene estrecha vinculación con los ciclos económicos del país, [por lo que] es habitual que en momentos de crecimiento económico esta actividad también crezca, así como en los momentos de crisis la actividad de este sector tiende a reducirse» (Barragán, 2014: 3). Sin embargo, eso no parece ser lo que ocurre con la GMVV.

En el caso venezolano, desde 2014 la economía nacional enfrenta una crisis económica que se agravó con la caída tanto de la producción petrolera como de los precios del crudo en el mercado internacional. Según datos del Banco Central de Venezuela (BCV) en el periodo 2017-2018, el Producto Interno Bruto (PIB) consolidado se contrajo 19,6%, mientras el sector construcción registró una caída de 52,2% (ver gráfico N° 1). No obstante, en el cuadro N° 4, se observa que siendo 2017 uno de los años de mayor crisis económica es también el momento en que se alcanza el más alto número de viviendas construidas en el país desde que se tienen registros oficiales. En 2022, se evidencia un incipiente incremento del PIB que, en

¹⁰ En la fuente original la sumatoria no alcanza el 100%.

¹¹ Se refiere a un conjunto de apagones que afectaron a más del 80% del territorio nacional. Para más detalles, ver Sutherland (2019).

términos generales, no ha significado una recuperación sostenible de la economía. Así pues, en una nota de prensa, el BCV (2022) informó que el PIB creció 17,73% en el período enero-septiembre de 2022.

Gráfico N° 1. Venezuela. % de variación porcentual del PIB consolidado y PIB del sector construcción, 1997-2018



Fuente: BCV (2023).

Notas: (*) Expresados en la escala monetaria vigente a partir del 20 de agosto de 2008.

Adicionalmente, las dificultades del acceso a la información pública en general, y en materia de vivienda, en particular (Provea, 2013b), así como las variaciones entre las declaraciones de distintos voceros gubernamentales, han sembrado dudas sobre la calidad de los datos publicados. Transparencia Venezuela (2013: 2) afirma que «la mayoría de la información disponible sobre la GMVV es propaganda de este programa. Existe poca o ninguna información concreta, con datos objetivos, y verificables». Al respecto, la Cámara Inmobiliaria de Venezuela (CIV) (2017), señala lo siguiente:

El gobierno ha anunciado recientemente cifras de las viviendas que, sometidas a cualquier somero análisis, resultan inverosímiles. El 15 de

diciembre de 2016, el ministro (...) Quevedo, informó que la misión había completado y entregado 1.269.779 unidades habitacionales; luego, el 22 de diciembre, el ciudadano presidente (...) celebró la entrega de la vivienda 1.300.000; el 27 de diciembre, el ministro Quevedo actualizó la cifra consolidada de viviendas nuevas: 1.333.521; finalmente, el ministro señaló el 3 de enero de 2017 que el número de viviendas aumentó a 360.621. La información que el gobierno ha dado significa que, supuestamente, han sido entregadas 90.842 viviendas nuevas tan solo en 20 días. (...) Esa cantidad representaría 227 edificios de 10 pisos con 40 apartamentos cada uno (...).

De tal manera que, para algunas ONG y gremios, «...existen serias discrepancias y contradicciones en la cifra de viviendas construidas según las propias informaciones oficiales, que (...) forman parte de la situación general de opacidad y falta de acceso a la información sobre su ejecución» (Provea, 2017: 26). Por un lado, se señala que las viviendas construidas e incluso rehabilitadas por el «poder popular» son incluidas como parte de los resultados de cada año (Lovera, 2013a: 11,12), lo cual, de ser cierto, implicaría una diferencia con la forma tradicional con la que se ha estado midiendo la producción de viviendas del sector público.

En el seguimiento a la entrega de viviendas, Provea ha detectado diferencias entre los actos de adjudicación reseñados por la prensa y las cifras oficiales divulgadas por las autoridades, evidenciándose, «la ausencia de rigor en los números difundidos sobre los logros» (Provea, 2017: 12). Desde el punto de vista comunicacional, el Gobierno Nacional ha ido mostrando los avances de GMVV, mediante la construcción de hitos, en determinados desarrollos urbanísticos, cada 100.000 viviendas.

Cuadro N° 5. Hitos de la GMVV, 2011-2023

Hito/nº de viviendas	Fecha de entrega	Nombre del Desarrollo Habitacional / Urbanismo	Municipio	Entidad federal
1	30-04-11	Comuna Socialista Cacique Tiuna	Libertador	Distrito Capital
100.000	27-11-11	Turmerito	Libertador	Distrito Capital
200.000	15-05-12	Barrio Nuevo Macarao	Libertador	Distrito Capital
300.000	06-12-12	Catatumbo	Maracaibo	Zulia
400.000	16-06-13	Espacio Comunitario Los Pintos	Mariño	Nueva Esparta
500.000	06-12-13	Ciudad Fabricio Ojeda	Lagunillas	Zulia

Hito/nº de viviendas	Fecha de entrega	Nombre del Desarrollo Habitacional / Urbanismo	Municipio	Entidad federal
600.000	14-08-14	Don Justo Moreno	Alberto Arvelo Torrealba	Barinas
700.000	19-04-15	Hugo Chávez Frías	Vargas	La Guaira
800.000	13-11-15	Ciudad Maracaibo	Maracaibo	Zulia
900.000	30-11-15	Villa Jade	Caroní	Bolívar
1.000.000	31-12-15	Antonio Ricaurte	Mario Briceño Iragorry	Aragua
1.100.000	04-08-16	Roraima	Maturín	Monagas
1.150.000	06-10-16	Bosques del Ingenio	Zamora	Miranda
1.200.000	10-11-16	La Muralla II	Pampanito	Trujillo
1.250.000	08-12-16	Las Victorias de Chávez	Anaco	Anzoátegui
1.300.000	22-12-16	Ciudad Caribia	Vargas	Vargas
1.350.000	29-12-16	Cmte. Hugo Chávez Frías	Fernando de Peñalver	Anzoátegui
1.400.000	19-01-17	Ciudad Bicentenario	Independencia	Miranda
1.500.000	22-02-17	Colinas de Río Tuy	Urdaneta	Miranda
1.600.000	30-04-17	Luisa Cáceres de Arismendi	Maneiro	Nueva Esparta
1.700.000	28-07-17	Ciudad Socialista Tiuna	Libertador	Distrito Capital
1.800.000	13-10-17	El gigante Hugo Chávez	Angostura del Orinoco	Bolívar
1.900.000	08-12-17	Los Cedros (Etapa B)	Araure	Portuguesa
2.000.000	20-03-18	Mirador de Caiza	Cristóbal Rojas	Miranda
2.100.000	28-06-18	Terrazas Villas del Sol	Sucre	Sucre
2.200.000	04-10-18	Colinas del Rincón	Simón Bolívar	Anzoátegui
2.300.000	15-11-18	Vista Verde II	Palavecino	Lara
2.400.000	14-12-18	Guanaguanay	Maturín	Monagas
2.500.000	26-12-18	Ciudad Fabricio Ojeda	Lagunillas	Zulia
2.600.000	12-04-19	Las Vegas II	Los Guayos	Carabobo
2.700.000	11-07-19	Ciudad Zamora	Urdaneta	Miranda
2.800.000	11-09-19	Llano Lindo II	Araure	Portuguesa
2.900.000	26-11-19	Villas de San Antonio	Tinaquillo	Cojedes
3.000.000	26-12-19	Los Corales II	Vargas	La Guaira

Hito/nº de viviendas	Fecha de entrega	Nombre del Desarrollo Habitacional / Urbanismo	Municipio	Entidad federal
3.100.000	28-05-20	Núcleo Urbano de Desarrollo Endógeno Amarilis Patria Nueva	Maturín	Monagas
3.200.000	01-10-20	Robert Serra	Iribarren	Lara
3.300.000	05-12-20	La Gran Villa	Zamora	Aragua
3.400.000	30-12-20	Maisanta	Tinaquillo	Cojedes
3.500.000	18-03-21	Villa Esther	Independencia	Yaracuy
3.600.000	22-07-21	Lago Sol	Santa Rita	Zulia
3.700.000	01-10-21	Lomas de La Guadalupe	Tomás Lander	Miranda
3.800.000	19-11-21	Nuevo Espacio Comunitario Villa Esperanza	Iribarren	Lara
3.900.000	30-12-21	Nueva Barinas II	Barinas	Barinas
4.000.000	07-04-22	Bicentenario Batalla de Bomboná	Sotillo	Anzoátegui
4.100.000	23-06-22	Ezequiel Zamora	Libertador	Distrito Capital
4.200.000	27-10-22	Lomas de La Guadalupe	Tomás Lander	Miranda
4.300.000	19-12-22	Ciudad Bicentenario	Iribarren	Lara
4.400.000	30-10-22	Antonio Ricaurte	Mario Briceño Iragorry	Aragua
4.500.000	15-04-23	Las Cinco Águilas Blancas	Libertador	Mérida

Fuente: Elaboración propia (MINHVI, 2023; seguimiento de prensa).

IV. HACIA EL DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la vivienda adecuada es mucho más que la vivienda en sí misma. Por ello desde hace algunos años se ha empezado a discutir en distintos foros internacionales sobre el «derecho a la ciudad» que, si bien no está reconocido jurídicamente a nivel internacional, es una idea que se ha impulsado ampliamente entre académicos y activistas de derechos humanos (DDHH).

La Declaración del Hábitat III (2016: 11) se limitó a mencionar que tomaba «nota de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como ‘el derecho a la ciudad’, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas», sin hacer mayores concesiones respecto a su reconocimiento en el sistema universal de DDHH. Sin embargo, desde 2004, la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (Foro Mundial Urbano, 2004: art. 1.2), lo define como:

...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

Estos planteamientos apuntan a describir un desarrollo natural y progresivo del derecho a la «vivienda adecuada» hacia el «derecho a la ciudad» como una síntesis de lo que se puede denominar como un «nivel de vida adecuado» (ver figura N° 5). Esto incluiría el espacio público y la convivencia como temas claves para su realización. En ese sentido,

Uno de los desafíos para la región [latinoamericana] de cara al futuro consiste en reconocer e integrar dentro de las políticas de desarrollo urbano y de vivienda la nueva demanda de los hogares de acceso a la ciudad, y no únicamente a la vivienda (Bonomo; Brain y Simioni, 2015: 294).

Esta complejidad ha sido abordada en el ámbito internacional a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un compromiso global suscrito por 193 países en 2015 que contiene 17 objetivos y 169 metas para ser alcanzadas antes del 2030 (ONU, 2015). La mayor parte de los objetivos se abocan al tema ambiental, mientras que el n° 11, consiste en «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» (ONU, 2015: 54-59).

En el plano nacional, la estrategia que se ha identificado como alternativa para coadyuvar en el cumplimiento del objetivo n° 11 es, obviamente, la GMVV, y, en los últimos años, a diferencia de otras *Misiones Sociales*, que «se encuentran prácticamente paralizadas y en crisis permanente» (UPR, 2016: 17), la GMVV sigue anunciando cada semana la entrega de nuevas viviendas. Sin embargo, desde la perspectiva del derecho a la ciudad no se trata sólo de las viviendas sino de las condiciones de entorno que requieren sus habitantes. Por ello se afirma que «la gran carencia que encontramos en la GMVV es que su signo dominante es la producción de vivienda sin ciudad» (Lovera, 2013b: 6).

Sobre este tema, en el año 2013 surgió una polémica entre el reconocido arquitecto Fruto Vivas y el entonces ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, Francisco Sesto, cuando este último afirmó que «en Caracas cabe otra Caracas». A esto, Vivas respondió lo siguiente en una entrevista (Sesto, 2013):

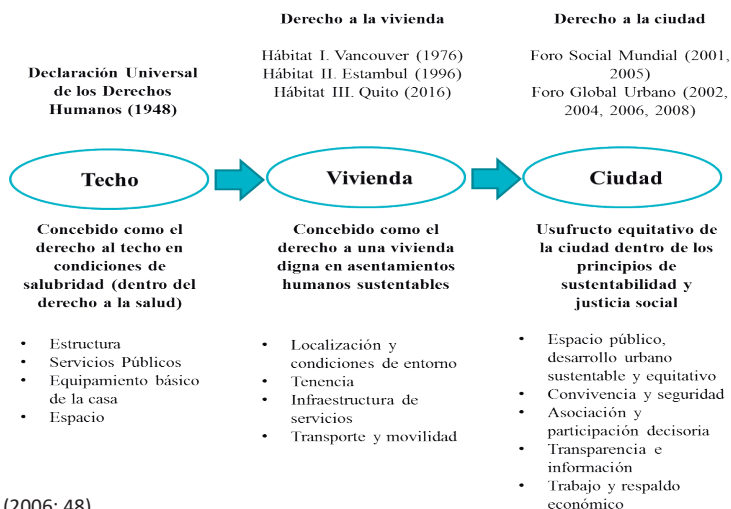
Eso lo inventó él. Desde hace más de veinte años los investigadores urbanos determinaron que en Caracas no cabe más gente ni más carros. Como arquitecto, me preocupa profundamente la mala calidad de las cosas nuevas que se hacen, inclusive las casas del Estado; ese volumen gigantesco de edificios sin espacios para jugar los niños.

Y, respecto a la construcción masiva de viviendas en Caracas, señaló:

¿Cómo me vas a resolver la salida de la gente de Fuerte Tiuna, por dónde van a salir los carros, la basura? ¿Cómo me lo resuelves? Morirse de hambre en una vivienda nueva es también morirse de hambre. ¿Cómo vas a meter un volumen tal de gente, que no tiene trabajo? Los apartamentos son excelentes, no son pacotilla, amoblados. Pero lo peor es que esas viviendas no tienen parques, no tienen servicios, no pertenecen a una estructura urbana, son cosas puestas ahí, a lo macho (Sesto, 2013).

Para Sesto estas declaraciones fueron «infortunadas» y la idea de que en Caracas no se debe construir más, en el fondo, es una «actitud egoísta y reaccionaria» e implica «que, si queremos atender a las familias necesitadas, tendrán que irse todas para el interior del país» (Sesto, 2013). Evidentemente, la idea central del argumento de Vivas no fue comprendida en su justa dimensión y fue tergiversada. En realidad, el tema de fondo en el planteamiento de Vivas es que «no basta con un enfoque cuantitativo de la vivienda, por más que ella esté dirigida a los más necesitados» (Acosta, 2013). Por tanto, no solo se requieren viviendas, es necesario también construir y hacer ciudad.

Figura N° 5. Evolución del concepto de hábitat
De beneficiarios a ciudadanos



Fuente: Giraldo *et al.* (2006: 48).

Por lo tanto, los planes o estrategias nacionales en materia de vivienda y hábitat deben articularse con «un proyecto de planificación urbana cuyo horizonte de desarrollo sea de mediano y largo plazo», de lo contrario «...tal vez permitan obtener una mejora de corto plazo en la habitabilidad, pero no facilitan (o incluso disminuyen) el acceso e integración de los sectores más vulnerables a las oportunidades que ofrece la estructura social y urbana de la ciudad» (Bonomo; Brain y Simioni, 2015: 294). En ese sentido, es imprescindible avanzar hacia esquemas de planificación y gestión urbana que integren a todas las autoridades regionales y locales.

La elaboración, desde un enfoque participativo, de una estrategia nacional para garantizar el cumplimiento tanto del derecho a la vivienda adecuada como el derecho a la ciudad, facilitaría los procesos de monitoreo y vigilancia de la (in) observancia de las obligaciones estatales. Hasta ahora, algunos altos funcionarios del Estado muestran la GMVV como la «política de vivienda» olvidando que ésta «...puede ser un componente de una política de vivienda y hábitat, pero no el único» (Lovera, 2013b: 6). Razón por la cual, una estrategia nacional iría más allá de los objetivos que actualmente contiene este programa social.

Igualmente, es necesario señalar que la sostenibilidad de la GMVV requiere de importantes cantidades de recursos económicos que deben ser contemplados en una estrategia nacional de largo plazo. Y contrario a lo ocurrido en los últimos años, donde «las asignaciones y recortes de recursos [se realizan] sin controles adecuados, ni evaluaciones respecto a su repercusión en el disfrute de derechos» (UPR, 2016: 53), se deben establecer procesos transparentes de control fiscal que ayuden a evitar posibles riesgos de corrupción o un uso ineficiente.

En suma, en medio de una pérdida importante del peso relativo del *Sistema de Misiones y Grandes Misiones* dentro de la actual política social, es necesario promover dos principios fundamentales: por un lado, la progresividad, que implica seguir ampliando la cobertura y el contenido del derecho a la vivienda adecuada, y, por el otro, la integralidad, es decir, contemplar que, más allá de la vivienda como unidad aislada, es necesario alcanzar su integración dentro de la ciudad, a través de la planificación urbana.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El programa social denominado GMVV se planteó la producción masiva de unidades habitacionales para solventar el histórico déficit habitacional. Esta iniciativa implicó un proceso de expropiación de tierras urbanas, la firma de acuerdos de cooperación internacional, la creación de un RNV, entre otros elementos de orden

legal, programático e institucional. Se trata de una nueva etapa en la historia de los programas de vivienda, no solo por la magnitud de las metas previstas y de los recursos necesarios, sino también por la amplia gama de actores sociales y económicos involucrados.

En Venezuela, no sólo la CRBV (ANC, 1999), sino también un amplio marco jurídico nacional e internacional, reconocen y promueven el derecho a la vivienda adecuada. En ese sentido, todo programa que sea implementado en el sector vivienda debe estar orientado a garantizar ese derecho. No obstante, los avances en la legislación no siempre garantizan que en la práctica sus disposiciones sean acatadas cabalmente. Además, la característica fundamental de toda la estructura jurídica que fundamenta al programa de vivienda más relevante en este momento, la GMVV, es la ausencia de un proceso de consulta y diálogo con todos los involucrados.

Esta investigación permitió identificar la ausencia de un marco de referencia sólido, coherente y de largo aliento, que trascienda la respuesta a las emergencias y coyunturas sociopolíticas. Los resultados del análisis de algunos aspectos del diseño e implementación de la GMVV muestran que este programa influye, al menos parcialmente, de forma positiva en la realización del derecho humano a la vivienda adecuada. Destaca, por ejemplo: a) el compromiso del Estado por atender el problemas de la vivienda a través de un programa orientado a contribuir en su satisfacción progresiva; b) el desarrollo de instrumentos normativos en áreas como la protección a la población de menores ingresos; c) el reconocimiento de una diversidad de sujetos de atención especial como mecanismo de acción afirmativa; d) la promoción de la participación a escala micro local como un proceso clave dentro de la organización comunitaria en los nuevos desarrollos habitacionales; e) el uso de mecanismos de crédito (cartera de crédito hipotecario, tasas de interés social) y subsidios, así como la protección de los deudores hipotecarios; f) la construcción de viviendas dentro de la trama urbana de las ciudades, favoreciendo los procesos de integración socio-territorial, entre otros aspectos, aunque en general, se observa un mayor éxito en la producción de viviendas que en la construcción de ciudad (Valente, 2018).

En otras palabras, se aboga por sustituir el «enfoque cuantitativista y vivierendista» (Provea, 2013a: 15) por una visión integral y sostenible que reconozca la producción social del hábitat, desde una perspectiva de derechos. Finalmente, es fundamental señalar que la discusión sobre los impactos presentes y futuros de la GMVV se encuentra en pleno desarrollo, y este trabajo tuvo como propósito contribuir como un aporte a ese debate de ideas a través del análisis de sólo

algunos de esos múltiples elementos, dejando abiertas más preguntas sobre su implementación en espacios específicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, D. (2013). «Caracas y la GMVV: Fruto tiene razón». <https://www.aporrea.org/misiones/a170826.html> [Recuperado el 15/12/17].
- AN-Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica de Contraloría Social*, Gaceta Oficial n° 6.011, Extraordinario, de fecha 21 de diciembre.
- ANC-Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Enmienda n° 1, Gaceta Oficial n° 5.908, Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.
- AVN-Agencia Venezolana de Noticias (2016, mayo 08). «73 mil millones de dólares ha invertido el Estado en GMVV». <http://www.avn.info.ve/contenido/40-casas-misi%C3%B3n-vivienda-han-sido-construidas-poder-popular> [Recuperado el 12/08/17].
- Avendaño, E. (2017). «La gran estafa de la Misión Vivienda». <http://elestimulo.com/climax/la-gran-estafa-de-la-mision-vivienda/> [Recuperado el 15/12/17].
- BCV-Banco Central de Venezuela (2023). «Producto interno bruto». <https://www.bcv.org.ve/estadisticas/producto-interno-bruto> [Recuperado el 12/06/23].
- ____ (2022, diciembre 30). «El PIB de la economía venezolana creció 17,73% en el período enero-septiembre de 2022» <https://www.bcv.org.ve/notas-de-prensa/el-pib-de-la-economia-venezolana-crecio-1773-en-el-periodo-enero-septiembre-de-2022> [Recuperado el 10/01/23].
- Barragán, J. (2014). *Algunas de las principales variables asociadas al sector de la construcción, 2004-2013*, Montevideo: Banco de Previsión Social.
- Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015). «Capítulo VII. Políticas de acceso a la vivienda», en: Cecchini, Simone *et al.* (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, (pp. 263-299), Santiago: CEPAL.
- Camacho, O. (2013). «Ciudad, la Gran Misión Vivienda y los barrios, en el socialismo del siglo XXI (2006-2013)». Ponencia presentada en el III Simposio «Nuevas tendencias del urbanismo», Caracas.
- CIV-Cámara Inmobiliaria de Venezuela (2017, enero 09). «Cámara Inmobiliaria de Venezuela: Gobierno empieza el año manipulando cifras de viviendas». <http://www.camarainmobiliaria.org.ve/camara-inmobiliaria-de-venezuela-gobierno-empieza-el-ano-manipulando-cifras-de-viviendas/> [Recuperado el 09/11/17].
- Cariola, C. (Coord.) (2015). *La GMVV: hacia una política socio territorial de vivienda. Una mirada desde Caracas metropolitana*, Caracas: Fondo Editorial Méndez Castellano.
- Colmenares, A. (2013). «Debates: la GMVV como política de Estado y programa social efectivo para la construcción de viviendas. I Encuentro del Ciclo de debates sobre la GMVV, organizado por el Museo de Arquitectura (05-06-13)», Caracas: Museo de Arquitectura.

- CDH-Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del CDH. República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/WG.6/26/VEN/1), Ginebra: CDH.
- DdP-Defensoría del Pueblo (2014). *Informe Anual 2013*, Caracas: DdP.
- El Pitazo (2021). «Viviendas en el aire. Los 10 años de la Gran Misión no se sostienen». <https://www.connectas.org/especiales/viviendas-en-el-aire/> [Recuperado el 18/05/22].
- Elmore, R. (1996) «Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas», en: Aguilar Villanueva, L. (ed.). *La implementación de las políticas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- España, L. (2015). «Encuesta sobre Condiciones de Vida (Venezuela, 2014). Pobreza y programas sociales». Ponencia presentada en el Foro «Lineamientos de políticas públicas desde las organizaciones sociales», Caracas.
- Farías, E. (2015). *Análisis de la metodología de adjudicación, seguimiento y control de la Gran Misión Vivienda Venezuela: una aproximación desde el enfoque de los derechos humanos*, Caracas, Trabajo Final del Grado (Escuela de Sociología-FaCES-UCV).
- Foro Mundial Urbano (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, Barcelona.
- Giraldo, F. et al. (2006). *Hábitat y pobreza. Los ODM desde la ciudad*, Bogotá: ONU-Hábitat.
- Hábitat III-Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (2016). *Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*, Quito: ONU.
- INE-Instituto Nacional de Estadística (2012). *XIV Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. Procesamiento de microdatos censales*. <http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/index.html> [Recuperado el 10/04/16].
- La Razón (2015, abril 30). «GMVV: ¿Más viviendas o mejor ciudad?». <http://www.larazon.net/2015/04/30/gmvvmasviviendasomejorciudad/> [Recuperado el 10/01/18].
- Lovera, A. (2013a). «De la rehabilitación de barrios a la Gran Misión Vivienda Venezuela. Vivienda y Ciudad». Ponencia presentada en el Curso: «Vivienda y Sostenibilidad», Caracas.
- _____(2013b). «Foro Conclusión. Ciclo de debates sobre la Gran Misión Vivienda Venezuela. Preguntas e interrogantes», Caracas, Museo Nacional de Arquitectura.
- MPPP-Ministerio del Poder Popular de Planificación (2019). *Plan sectorial de hábitat y vivienda. El derecho a la ciudad socialista. Plan de la patria 2025*, Caracas: MPPP.
- _____(2015). *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo*, Caracas: MPPP.
- MINCI-Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (2022, diciembre 29). *Aprobado Plan Anual de Hábitat y Vivienda 2023*. <http://www.minci.gob.ve/aprobado-plan-anual-de-habitat-y-vivienda-2023/> [Recuperado el 02/04/23].
- _____(2014). *Las Misiones Sociales*, Caracas: MINCI.

MINHVI-Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (2023). *Galería hitos*. https://www.minhvi.gob.ve/?page_id=513 [Recuperado el 02/04/23].

___ (2021, junio 16). *OSNVH revisó impulso del Plan GMVV Juvenil*. <https://www.minhvi.gob.ve/?p=2046> [Recuperado el 22/01/23].

___ (2016a). *Resolución n° 47, mediante la cual se establece los lineamientos para la aplicación del Programa 0800-MIHOGAR, destinados a los créditos de adquisición de vivienda principal construidas con recursos públicos o privados en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Gaceta Oficial n° 40.865, de fecha 9 de marzo.

___ (2016b). *Resolución n° 48, mediante la cual se establece un «Método de selección de beneficiarios y beneficiarias» aplicable a las viviendas construidas con recursos provenientes de la cartera hipotecaria en el Marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela, a través del Programa 0800-MIHOGAR*, Gaceta Oficial n° 40.865, de fecha 9 de marzo. Corregida mediante Resolución n° 451, Gaceta Oficial n° 41.068, de fecha 5 de enero de 2017.

___ (2016c, julio 30). *20% de las viviendas que se construyen en el país serán destinadas a trabajadores públicos*. <http://www.inmobiliarianacional.gob.ve/index.php/sala-de-prensa/2376-20-de-las-viviendas-que-se-construyen-en-el-pais-seran-destinadas-a-trabajadores-publicos> [Recuperado el 22/01/23].

___ (2016d, enero 02). «6to Vértice reforzará la GMVV en 2016». <http://www.minhvi.gob.ve/index.php/sala-de-prensa/847-6to-vertice-reforzara-la-gmvv-en-2016> [Recuperado el 10/07/17].

___ (2015a). *Memoria 2015, que el ministro del Poder Popular para Hábitat y Vivienda presenta a la Asamblea Nacional*. Tomo I, Caracas: MINVIH.

___ (2015b). *Libro rojo de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: MINHVI.

___ (s/f). «Información del 0800 Mi Hogar». <http://www.minhvi.gob.ve/index.php/0800-mihogar/informacion-del-0800-mi-hogar> [Recuperado el 10/07/2017].

MINVIH-Ministerio del Poder Popular para Vivienda y Hábitat (2014). *Resolución n° 30, mediante la cual se establece los lineamientos para la aplicación del Plan 0800-MIHOGAR, destinados a los créditos de adquisición de vivienda principal construidas con recursos públicos o privados en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Gaceta Oficial n° 40.433, de fecha 13 de junio.

___ (2013). *Resolución n° 1, mediante la cual se prohíbe expresamente a las empresas nacionales o internacionales, Consejos Comunales, Gerencias Técnicas, Cooperativas o cualquier otra organización, que ejecute obras para la Gran Misión Vivienda Venezuela con recursos provenientes del erario público, la venta, cesión, donación o intercambio de materiales de construcción a terceras personas, sean naturales o jurídicas*, Gaceta Oficial n° 40.082, de fecha 3 de enero.

___ (2012). *Memoria 2011, que el ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat presenta a la AN*. Tomo I, Caracas: MINVIH.

___ (2011). *La Gran Misión Vivienda Venezuela*. <http://granmisionviviendavenezuela.gob.ve> [Recuperado el 26/08/12].

- Misión Permanente de la República Bolivariana de Venezuela ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organismos Internacionales con sede en Ginebra (2017). *Estrategias para la garantía del derecho a la vivienda implementadas por la República Bolivariana de Venezuela*, Ginebra: RBV.
- Muró, E. y Rosales, L. (2015). «Ellos son...». *Aproximación a las representaciones sociales de los residentes históricos de la Urbanización La Florida, acerca de los nuevos residentes, beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas, Trabajo Final de Grado (Escuela de Sociología-FACES-UCV).
- Negrón, M. (2012). «Ministros, mentiras y viviendas». <http://www.imutc.org/sitio/?p=135> [Recuperado el 07/05/14].
- Noticias 24 (2015, abril 29). «Libro refleja datos reveladores de los dos primeros años de la GMVV». <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/281973/libro-refleja-datos-reveladores-de-los-dos-primeros-anos-de-la-gmvv/> [Recuperado el 16/09/16].
- ONU-Organización de las Naciones Unidas (2015). *Resolución 70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: ONU.
- OSVH-Órgano Superior Nacional de Vivienda y Hábitat (2022). *Gran Misión Vivienda Venezuela 2013-2022*, Caracas: OSVH.
- Presidencia de la República (2019). *Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025*, Gaceta Oficial n° 6.446, Extraordinario, de fecha 8 de abril.
- ____ (2014). *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas*, Gaceta Oficial n° 6.154, Extraordinario, de fecha 19 de noviembre.
- ____ (2012). *Decreto n° 9.048, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat*, Gaceta Oficial n° 39.945, de fecha 15 de junio.
- ____ (2011a). *Decreto n° 8.001, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Refugios dignos para Proteger a la Población, en casos de emergencia o desastres*, Gaceta Oficial n° 39.599, de fecha 21 de enero.
- ____ (2011b). *Decreto n° 8.005, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda*, Gaceta Oficial n° 6.018, Extraordinario, de fecha 29 de enero.
- ____ (2011c). *Decreto n° 8.588, mediante el cual se autoriza la creación de una Empresa del Estado bajo la forma de Sociedad Anónima, denominada «Inmobiliaria Nacional, S.A.», la cual estará adscrita y bajo el control accionario del Órgano Superior del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat*, Gaceta Oficial n° 39.799, de fecha 14 de noviembre.
- Provea-Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (2017). *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual (enero, 2016-diciembre, 2016)*, Caracas: Provea.

- ___ (2013a). *Informe: 365 días de la GMVV*, Caracas: Provea.
- ___ (2013b). *Segundo informe sobre la ejecución de la Misión Gran Vivienda Venezuela (GMVV)*, Caracas: Provea.
- Sesto, Francisco (2013). «Expreso mi rechazo a las infelices declaraciones de Fruto Vivas». <https://www.aporrea.org/actualidad/a170353.html> [Recuperado el 17/01/17].
- Sutherland, M. (2019, abril). «Venezuela y el colapso eléctrico. ¿Corrupción, impericia o sabotaje imperial?». <https://nuso.org/articulo/venezuela-chavismo-crisis-energia-conspiracion-ataques-servicios/> [Recuperado el 20/10/23].
- Tal Cual* (2011, noviembre 1). «¿Y las casas?». <http://www.talcualdigital.com/Nota/61047/Y-Las-Casas> [Recuperado el 03/03/14].
- Transparencia Venezuela (2023). *Análisis de la ley de presupuesto nacional 2023*, Caracas: Transparencia Venezuela.
- ___ (2015). *Misión Vivienda: Lo que se regala...no se quita*, Caracas: Transparencia Venezuela.
- ___ (2013). *Análisis de riesgos de corrupción e integridad en la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: Transparencia Venezuela.
- UPR-Universal Periodic Review Info (2016). *Hoja Informativa. 2do. Ciclo EPU Venezuela 2016. Contribuciones de la sociedad civil venezolana*, Ginebra: UPR.
- Uzcátegui, R. (2016). «El falso millón». <http://correodelcaroni.com/index.php/opinion/item/45477-provea> [Recuperado el 17/01/17].
- Valente, X. (2018). *Análisis de la formulación e implementación de la GMVV (2011-2017) desde el Enfoque de los Derechos Humanos*, Trabajo de Grado de Maestría (CENDES-UCV).
- VTV-Venezolana de Televisión (2017, octubre 13). «Gran Misión Vivienda Juvenil construirá un millón de casas para jóvenes venezolanos». <http://vtv.gob.ve/gran-mision-vivienda-juvenil-construira-un-millon-de-casas-para-jovenes-venezolanos/> [Recuperado el 02/11/2017].

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN VENEZUELA
UNA APROXIMACIÓN A LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN
EN LA GRAN MISIÓN VIVIENDA VENEZUELA**
(primera parte)

CITIZEN PARTICIPATION IN HOUSING PROGRAMS IN VENEZUELA
AN APPROACH TO THE SPACES OF PARTICIPATION
IN THE GREAT HOUSING MISSION VENEZUELA
(part one)

EILYN E. FARIÁS C.*
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO. VENEZUELA
<https://orcid.org/0000-0003-3405-8537>

Fecha de recepción: 10/9/2023– Fecha de aceptación 23/11/2023
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.03>

* Socióloga egresada de la Universidad Central de Venezuela. Magíster Scientiarum en Planificación del Desarrollo, Mención Política Social egresada del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV. Actualmente se desempeña como Especialista en Programas y Proyectos Sociales en la Dirección de Programas y Proyectos Sociales de Extensión Social Universitaria de la Universidad Católica Andrés Bello.

Correo-e: eilynfarias.ef@gmail.com



Resumen

La Constitución de la República establece, como eje transversal, la relación Estado-sociedad, posible a través de la presencia de mayores espacios de participación ciudadana que actúan en la defensa y garantía de los derechos sociales, civiles y políticos. En este artículo se identifican dichos espacios en el campo de la vivienda a través de las acciones gestionadas desde los años sesenta y, particularmente, las llevadas a cabo mediante la «Gran Misión Vivienda Venezuela» que se ha transformado en un programa social que promueve el surgimiento de nuevos liderazgos a través de figuras organizativas y el involucramiento del ciudadano en el abordaje de temas colectivos que interfieren y le proporcionan mejor calidad de vida. Mediante un abordaje cualitativo, con el objetivo de conocer el rol del ciudadano en este programa social, se presenta una aproximación a éste en los espacios de participación ciudadana identificados. Esto se analiza en el entendido de que la participación busca dar protagonismo y corresponsabilidad al individuo, a las comunidades organizadas y a entidades asociativas en el manejo de los asuntos públicos.

Palabras clave: Derechos / Participación ciudadana / Programas sociales / Vivienda / Garantías / Gran Misión Vivienda Venezuela

Abstract

The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela establishes the State-society relationship as a transversal axis, made possible through the presence of greater spaces for citizen participation that act in the defense and guarantee of social, civil and political rights. This article identifies these spaces in the field of housing through the actions managed since the 1960s and, particularly, those carried out through the “Great Housing Mission in Venezuela”. This article identifies these spaces in the field of housing through the actions managed since the sixties and, particularly, those carried out through the “Great Housing Mission Venezuela” which, without a doubt, has become a social program that promotes the emergence of new leaderships through organizational figures and the involvement of citizens in addressing collective issues that interfere and provide a better quality of life. Through a qualitative approach, with the objective of understanding the role of the citizen in this social program, an approach is presented in the identified spaces for citizen participation. This is analyzed with the understanding that participation seeks to give prominence and co-responsibility to the individual, organized communities and associative entities in the management of public affairs.

Keywords: Rights / Citizen participation / Social programs / Housing / Guarantees / Great Mission Housing Venezuela.

JEL: P25, R21

I. INTRODUCCIÓN

La búsqueda de la garantía de los derechos sociopolíticos en el sistema venezolano amerita la realización de un análisis desde el área de las ciencias sociales, lo que conlleva adentrarse en su abordaje junto con la premisa de propiciar la integración e inclusión del ciudadano en la toma de decisiones públicas. Tras adecuaciones y avances, se ha establecido como pilar fundamental que la «participación ciudadana resulta ser el elemento subyacente dentro del Sistema Nacional de Planificación del Sector Público en Venezuela» (Correia y Peña, 2014:259).

Tomando en consideración el marco normativo que nos antecede, el caso venezolano ha presentado diversos abordajes al tema de los derechos ya indicados. En lo referente a la participación ciudadana, las anteriores constituciones (1947 y 1961) hicieron mención a una gama de derechos, pero sólo mediante la identificación del ciudadano como partícipe de eventos de elección pública. Un ejemplo de lo recién mencionado es el artículo 110 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, donde se establece el voto como derecho y función pública, seguida de la obligatoriedad del ejercicio y participación en los comicios.

Es así como «desde 1961 se había avanzado en el mundo respecto a la concepción de los viejos derechos de cada área o respecto a nuevos derechos» (Urbaneja, 2012:114); sin embargo, de acuerdo con lo planteado por el mismo Urbaneja, ha sido con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (mencionada en adelante con sus siglas CRBV), que se ponen de manifiesto las acciones y aspiraciones, más detalladas, en forma de derechos, destacando que estos no necesariamente se hacen materializables.

El enfoque de la CRBV es distinto al que orientaba la Constitución de 1961. Desde la gestión de las políticas públicas, se pauta la participación ciudadana en todos los niveles de la administración, considerándola clave para la transformación de los ciudadanos en protagonistas y reestructuradores de las desigualdades que existen en la sociedad, permitiendo la «creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas» (Jiménez, 2007:39). En ello radica la intención de transformar a las fuerzas que lo hagan posible desde la perspectiva: individual, social, económica, cultural, ambiental y política.

En suma, la participación del ciudadano en el siglo XXI supone un nuevo paradigma para impulsar el funcionamiento de la gestión democrática de los gobiernos. Así, la participación debe ser propuesta y establecida desde la posibilidad de dar protagonismo y corresponsabilidad al individuo, a las comunidades organizadas y entidades asociativas no gubernamentales para manejar los asuntos públicos.

La participación ciudadana se enmarca en los derechos humanos y acciones que promueven el desarrollo, además de favorecer su involucramiento en el análisis y atención de temas públicos.

Considerando que una de las más relevantes propuestas de la Revolución Bolivariana ha sido la reinención de la Democracia Participativa y, por ende, la transformación del ciudadano en el actor principal en los diferentes procesos de tomas de decisiones, resulta importante conocer el objetivo y relevancia de las formas asociativas surgidas en el marco de los Programas Sociales vinculados al tema habitacional, los cuales juegan un papel fundamental en lo que a Participación Ciudadana (PC) se refiere.

En esta ocasión el tema propuesto se presentará en tres entregas. La primera lo constituye el presente escrito, el cual centra su atención en conocer los espacios de participación que han estado presentes en los programas sociales de vivienda en Venezuela. Se coloca especial énfasis en el programa social en materia de vivienda de mayor importancia surgido en el siglo XXI en el país, como es la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), en tanto garantiza la participación de sus beneficiarios.

Después de la introducción, este artículo aborda dos puntos: en el primero, la transformación de la participación del ciudadano en las intervenciones habitacionales, destacando tres períodos: 1928-1998, 1999-2010 y 2011-2022 y, en el segundo punto, una aproximación al marco legal vinculado a los espacios de participación identificados en la GMVV. Este primer documento se deriva de una revisión bibliográfica sobre los programas sociales de vivienda gestionados por gobiernos anteriores y el actual, centrando la aproximación en las estrategias de participación implementadas desde una perspectiva fundamentalmente sociológica. Lo antes mencionado es el resultado de un acercamiento realizado a uno de los más relevantes proyectos de viviendas, la Ciudad Socialista Belén, oportunidad que permitió encuentros con líderes comunitarios.

Las siguientes dos entregas centrarán su atención en el abordaje de temas como: el surgimiento, evolución y lineamientos del principal espacio de participación ciudadana propuesto por la GMVV, es decir, los Comité Multifamiliares de Gestión; posteriormente, se presentará una caracterización de la participación ciudadana y su incidencia en la conformación de tal espacio, seguido de las reflexiones finales de este abordaje. Todo esto con la finalidad no solo de realizar un análisis cualitativo del rol del ciudadano, sino también dar a conocer el papel del gobierno en la apertura a la democracia participativa; su papel como garante de la actuación e intervención de los ciudadanos en asuntos de interés colectivo mediante las diversas transformaciones en la que consideran la concreción efectiva del derecho.

II. TRANSFORMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN LAS INTERVENCIONES HABITACIONALES

Según los cambios en las estructuras políticas de la Nación y el desarrollo consecuente de políticas sociales, fueron surgiendo programas de viviendas que permitían la organización de los ciudadanos y su participación progresivamente más activa.

Para los efectos de esta sección es importante mencionar que se trata de mostrar la evolución de la concepción del rol del ciudadano en cada momento histórico, así como la comprensión existente de la participación ciudadana.

1. Adecuaciones institucionales y pseudo participación: 1928-1998

Como resultado de diversas reestructuraciones, a partir del año 1928 se da inicio a una serie de cambios históricos en lo que a vivienda se refiere, como es el caso del 30 de junio de ese año cuando se crea mediante Ley el Instituto Autónomo Banco Obrero (BO), institución que tendría como propósito ofrecer una solución al creciente problema habitacional, producto de los primeros años del éxodo campesino hacia las ciudades del país. Venezuela venía afrontando serios cambios desde que se descubriera, a principios del siglo XX, la riqueza petrolera. Se trataría entonces de un período (1928-1948) caracterizado por adecuaciones institucionales que, centrados en la problemática habitacional, dieran respuesta efectiva a esta.

Entre los años 1948 hasta 1958, se da pasó a la construcción de viviendas y obras públicas, considerándola un asunto prioritario. Se registraron nuevas adecuaciones institucionales, como el BO, entidad adscrita al Ministerio de Obras Públicas (MOP) (1949) y el Taller de Arquitectura del BO, que nace en 1951. Estas instituciones favorecieron la construcción de los denominados bloques y superbloques (1953), considerados edificaciones de alta densidad y gran altura, las cuales hacían referencia, por su diseño y construcción, a la Unidad de Habitación de Marsella, Francia (Meza, 2008). Esta época se caracterizó por la modernización de la ciudad capital, dentro de la cual la propuesta principal fue la lucha contra el rancho y el objetivo «la eliminación, demolición y sustitución de este tipo de asentamientos» (Giménez, Rivas y Rodríguez 2007: 9). A pesar de tratarse de un período de escasa participación ciudadana y con pobres progresos en el tema, se alcanzaron significativos avances a través de las adecuaciones institucionales con competencia en el área; estas primeras acciones de relevancia promovieron otras que incentivaron el surgimiento de estrategias participativas o de mayor integración e inclusión del ciudadano.

Una de las grandes propuestas realizadas por la denominada democracia punto-fijista, entre los años 1958 y 1998, fue la eliminación de los barrios urbanos, lo cual significaría que la estrategia se centraría en el inicio de reformas y soluciones emergentes en aspectos tales como marco legal, financiamiento, adecuaciones institucionales y surgimiento de programas para el sector vivienda. En correspondencia, surge el Plan de Emergencia al Programa Nacional de Desarrollo Comunal (años sesenta), programa impulsado por la Organización de las Naciones Unidas que centró su atención en «mejorar las condiciones de vida de los países subdesarrollados. El énfasis venía dado por la participación de la comunidad mediante el aporte de mano de obra» (Giménez, Rivas y Rodríguez, 2007:9). Adicionalmente, se presentaron otros programas vinculados al tema: equipamiento de barrios (1969), ordenamiento de barrios (1972) y organización e incorporación de las comunidades a la consolidación de barrios (1992). Todos con un rasgo en común: «los procesos de [seudo] participación en las políticas de intervención de los barrios venezolanos. Relación que pareciera haber estado signada por el afán de las élites políticas gobernantes de mantener el control sobre la población involucrada» (Giménez, Rivas y Rodríguez, 2007: 10).

En esa era punto-fijista, se dio inicio a cambios sustanciales. Uno de estos fue la creación del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) por la Ley de Política Habitacional publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 4.124 Extraordinario, el 14 de septiembre de 1989, bajo la premisa de asesorar y contribuir técnicamente en la definición de la política habitacional del país; de igual forma le correspondería «coordinar, supervisar, evaluar y controlar la ejecución de la Ley de Política Habitacional» (Duarte, 2005: 55). En suma, luego de tres años, en 1992, se crea el CONAVI, que:

...se pronunció hacia la reforma de la Ley de Política Habitacional, adquiriendo mayor fortaleza el proceso de descentralización y transferencia de competencia en materia habitacional, la Reforma de la Ley fue aprobada por el Ejecutivo Nacional el 15 de diciembre de 1993 y entró en vigencia el 15 de mayo de 1994 (Duarte, 2005: 56).

Seguidamente, en los años noventa, surgieron varios programas en el área de la vivienda, desarrollándose en el país el Plan Sectorial de Incorporación a la Estructura Urbana de los barrios del área metropolitana de Caracas, en el marco de la promoción del Ministerio del Desarrollo Urbano. A través de este programa, sobresale la ejecución del Programa Nacional de Equipamiento de Barrios (1994) y el Programa Caracas Mejoramiento de Barrios, centrando el primero su atención en «la incorporación de la comunidad en el proceso, a través de los Comités de Participación Solidaria (CPS)» (Giménez, Rivas y Rodríguez, 2007: 11).

En 1996, el CONAVI promueve una nueva modificación a la Ley de Política Habitacional, sustituida por el Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, aprobado el 26 de abril de 1999. En esta oportunidad:

...se postula en esta reglamentación un conjunto de artículos cuya pretensión era dar repuesta oportuna al problema habitacional del país conservando al CONAVI como el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social. De esta forma, la Política Habitacional pasó a integrar el Sistema de Seguridad Social cuando se promulgó el referido Decreto-Ley (Duarte, 2005: 56).

2. Ampliación de la concepción de la participación y visión del hábitat: 1999-2010

Siguiendo esta línea de ajustes institucionales y generación de nuevos espacios de intervención e incidencia del ciudadano en el abordaje y toma de decisiones en asuntos de impacto colectivo, el CONAVI pasó a tener carácter de instituto autónomo con personalidad jurídica, autonomía administrativa y funcional, a partir del 1° de enero de 1999. En virtud de esto y según lo establecido en la Ley de Reforma del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, de fecha 30 de octubre de 2000, la Gaceta Oficial N° 37.066, en su artículo N° 70, numeral 10, señala que su atribución será «promocionar la organización de la comunidad y estimular la formación y creación de cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, consorcios y cualesquiera otras formas de organización previstas en la Ley».

Una de las formas de ver materializada esta promoción de organización social fue a través del Programa Nacional de Habilitación Física de las Zonas de Barrios y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de casas en barrios (1999). Dicho programa tuvo como objetivo la construcción de infraestructuras adecuadas y la integración de las barriadas a la estructura urbana de la ciudad:

...a través del apoyo y el fortalecimiento de la organización comunitaria; y la promoción de su participación en el desarrollo urbano local, tanto en las fases de planificación, elaboración de proyectos y construcción, como en el mantenimiento de las obras y los espacios comunes, hasta la formación de una conciencia ciudadana con derechos y obligaciones para con toda la ciudad (CONAVI, 2000 en Giménez, 2007: 13).

Durante los años noventa se generaron cambios en el abordaje y desarrollo de programas de viviendas, pero, sin embargo, fue en el inicio del siglo XXI cuando las autoridades venezolanas iniciaron un proceso de cambios sustanciales en la materia y el esquema democrático es reformulado, centrando sus esfuerzos en:

...una nueva institucionalidad y en un nuevo modelo de gestión del Estado alrededor del poder popular comunal articulado a estilos de participación territorialmente centrados. Con ello se resignificaba tanto la participación protagónica de la población, así como la relación de las instituciones con el pueblo organizado (Cariola, 2015: 21).

El cambio vino influenciado –al menos en esta área– por la sustitución de la concepción de la vivienda como unidad habitacional, por una concepción distinta, el hábitat, destacando el abordaje de su problemática de manera integral. En este sentido, Cecilia Cariola afirma que:

...esa orientación replanteó la gestión de la problemática del hábitat popular dirigiéndola no solo a construir viviendas nuevas y se adoptaron acciones para incidir más integralmente en los territorios populares, tanto en las urbanizaciones surgidas de políticas públicas de vivienda anteriores, en nuevos desarrollos habitacionales como en las áreas de barrios (Cariola, 2015:21).

Es luego de este cambio de visión y comprensión de la vivienda, que surgen experiencias que han integrado al ciudadano en las diferentes fases de toma de decisiones en los diversos programas. Una de estas fue el Programa Gestión Comunitaria del agua sustentado en la experiencia de las Mesas Técnicas de Agua (MTA) de los años 1993-1996, incorporando el Programa de Participación Comunitaria a nivel nacional, logrando nuevas formas de participación: «las comunidades participan en el diagnóstico y elaboración del proyecto para la obtención del servicio, supervisión del funcionamiento de las redes y el uso adecuado del agua, cogestión del recurso y regularización del pago del servicio» (Giménez, 2007: 13).

En esta misma línea y sobre la base de la experiencia antes indicada, se planteó atender asuntos complejos en el área «de electricidad con las Mesas Técnicas de Electricidad (MTE), de las telecomunicaciones con las Mesas Técnicas Telecomunicaciones (MTT)» (Cariola, 2015: 21). Todas estas acciones en el marco de la gestión del hábitat popular introdujeron «...desde muy temprano, la concepción participativa de la comunidad como eje de la acción pública, particularmente visible en los barrios» (Cariola, 2015: 21).

Para dar continuidad a la incorporación comunitaria del ciudadano en las políticas de vivienda, en el año 2002 y mediante el Decreto 1.666 se contempló la creación de los Comités de Tierra Urbana (CTU). El objetivo de este Decreto fue dar inicio al «proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana en barrios y

urbanizaciones populares del país, y someter a consulta pública el anteproyecto de ley que regiría la materia» (García, 2007: 56).

Adicionalmente, en el proceso de involucrar a las comunidades en la toma de decisiones y en la organización social en lo relativo a la vivienda y el hábitat, surgió otra instancia organizativa: las Organizaciones Comunitarias de Vivienda (OCV), con las cuales, de acuerdo con Uzcátegui (2008: 4) se «...establece que son la confluencia de los distintos grupos de base de la comunidad con la finalidad de organizar, diagnosticar, planificar, producir y controlar los proyectos de transformación y creación de hábitat».

De manera seguida y para cumplir la reorientación dada al tema de vivienda y hábitat, surgen cambios institucionales que trajeron consigo una reconfiguración en el desarrollo de estrategias, con el fin de integrar e involucrar al ciudadano. Uno de estos viene dado por la promulgación el 9 de mayo de 2005 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, según Gaceta N° 38.182, quedando inefectivo el Decreto-Ley del año 2000. Se instituye y garantiza:

La participación activa, protagónica, deliberante y autogestionaria de los ciudadanos y, en especial, de las comunidades organizadas con la finalidad de asegurar medios que les permitan cumplir con el deber constitucional de contribuir de forma corresponsable con el Estado, en la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y hábitat dignos (Ley del régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, artículo 9).

Con este cambio «se dio cabida a las organizaciones populares en la cogestión del proceso de producción del hábitat, desde el diagnóstico al diseño y construcción de las viviendas, equipamientos colectivos e infraestructuras, así como en el control social de las obras» (Cariola, 2015: 22). De igual forma, se da paso a la articulación del Estado, sector privado y sociedad civil para el desarrollo de programas de vivienda.

En el mismo año, el Ministerio de Hábitat y Vivienda «sería el encargado de establecer las políticas públicas en lo nacional, regional y municipal, y de generar las líneas maestras para el desarrollo del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat» (Duarte, 2005: 58). En lo que al sector privado se refiere, según la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, se promoverán, entre otras cosas «...el desarrollo y consolidación de organizaciones privadas no tradicionales, que favorezcan la participación de los usuarios y la economía social» (Duarte, 2005: 58). En este sentido, el artículo 41 establece que en lo que respecta a la conformación de los usuarios «estará integrado por las personas, familias y comunidades organizadas o

no, cuya participación formará parte primordial en la actuación que se realice en el área, y sus decisiones de carácter vinculante» (Duarte, 2005:58).

En consonancia con lo descrito hasta ahora, se da una nueva concepción de la política en vivienda y participación ciudadana. Esta contempla, ahora, la participación del ciudadano como un requisito sustancial, en aras de la movilización para lograr la satisfacción del derecho a la vivienda. En virtud de esto, surge el Movimiento de Pobladores, el cual se transformó «en una referencia de autonomía y de propuesta programática basada en la autogestión popular en la perspectiva del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad» (Cariola, 2015: 23). Uzcátegui (2008:5) señala de los «Comités de Sin Techo, Campamentos de Pioneros, la Plataforma Cero Desalojos y los Consejos Comunales»:

...fueron consolidando su experiencia en la gestión de proyectos comunitarios y abriendo un camino de participación activa en la ejecución de viviendas. Por otra parte, se ha venido consolidando desde 2004 un amplio movimiento de pobladores, surgido de la experiencia de los CTU, con la incorporación de familias con necesidad de nueva vivienda, con ocupantes de edificios deshabitados, con inquilinos amenazados de desalojo, con conserjes de edificios residenciales (Cariola, 2015: 23).

El 2004 trajo consigo el surgimiento y formulación de experiencias como la Misión Vivienda y Hábitat que centraría sus esfuerzos en «la construcción de unidades habitacionales a cargo de instituciones nacionales y locales más la participación comunitaria mediante cooperativas de autoconstrucción» (Cariola, 2015: 22). Seguidamente, ese mismo año, surgen los Centros de Participación para la Transformación del Hábitat, los cuales serían «...espacios para el ejercicio del poder de la comunidad en la transformación y evolución integral del hábitat. Contar con asesoría, asistencia técnica y formación permanente para el desarrollo de planes y programas de hábitat y vivienda» (Pérez, 2008). Este mismo año, se da paso a la Sustitución de Viviendas (SUVI) con el objetivo central de la sustitución «...progresiva de ranchos por viviendas y construcción de viviendas en barrios. En un principio se coordinó con la Misión Vuelvan Caras del Ministerio de Economía Popular; progresivamente se han conformado cooperativas» (Pérez, 2008). Años más tarde, en el 2007, nace la Misión Villanueva centrada en la reubicación de familias y comunidades en riesgo.

Con los cambios dados tras el inicio de la denominada era democrática y participativa, se dieron nuevos espacios de organización social para el abordaje del ahora denominado hábitat popular, centrandó sus acciones y estrategias para «conjuguar e insertar la participación comunitaria en la política de vivienda» (Cariola,

2015: 22). Esto hace referencia de forma concreta a los procesos transformadores de organización e incidencia del ciudadano en el marco de los programas sociales de vivienda. La participación de los beneficiarios se transformó en un componente importante, pudiendo destacar que «esta idea pasó de ser un componente implícito de los programas habitacionales de los sesenta a un elemento indispensable de la atención habitacional» (Jaramillo, 2001: 8) desde inicios del siglo XXI.

Visto de otra forma, las políticas sociales en vivienda pasan a concebirse como parte de un enfoque global en el que deberán coexistir las acciones del Estado con la organización y participación del ciudadano. Adicionalmente, un aspecto a considerar y de gran relevancia son los proyectos o propuestas que surgen en medio de cambios sociales y nuevas intervenciones. Esto último, vinculado a las adecuaciones realizadas, no solo en función de la participación ciudadana, sino también en virtud de la construcción de nuevas formas de organización social y atención a las principales necesidades de las comunidades.

3. Surgimiento de nuevos espacios de participación a través de la «Gran Misión Vivienda Venezuela»: 2011-2022

Ante la necesidad de responder a la situación de emergencia producto de las lluvias ocurridas en diciembre de 2010, el Presidente Hugo Chávez solicitó a la Asamblea Nacional la aprobación de una Ley Habilitante que le permitiese legislar de forma oportuna y tomar las medidas necesarias para dar respuesta inmediata a todos los venezolanos afectados. De esta forma en el año 2011 el sector vivienda se vio impactado por el surgimiento de la GMVV.

El objetivo esencial de esta gran misión es la planificación y ejecución de entrega a las familias sin vivienda propia de una solución habitacional digna y accesible, mediante los datos que ha de suministrar la misma comunidad organizada, interesada en la resolución del déficit habitacional. El fin último de este programa era acabar con el déficit estructural e histórico de viviendas que se presentaba en la población venezolana, particularmente en aquella que se hallaba en situación vulnerable. En declaraciones reiteradas, el presidente Hugo Chávez afirmaba ante los ciudadanos que «sólo en Socialismo es posible solucionar el drama de la vivienda», razón por la cual este programa se transformó en una de las propuestas de la revolución bolivariana con mayor relevancia.

La GMVV se trata, desde sus inicios, de un programa con impacto social, que utiliza un sistema de registro sistemático para identificar a las familias que necesitan vivienda, para realizar de manera organizada y metódica las asignaciones correspondientes según las características del grupo familiar, buscando mejorar la

calidad de vida de las personas al proporcionarles una vivienda digna. A través de esto, las comunidades pondrían en práctica el principio de corresponsabilidad, dando una muestra de autogestión y de organización ciudadana, indicando al ministerio con competencia en el área habitacional las prioridades de la población con miras hacia la asignación y adjudicación de viviendas.

Consecuentemente, se han diseñado y propuesto espacios para la incorporación y permanente actuación de los ciudadanos en diferentes acciones del ministerio y de igual forma del Órgano Superior de Vivienda (OSV). Se han establecido, desde su lanzamiento, estrategias de organización vecinal y, por ende, de participación de los denominados adjudicados. Aunque éstos participan, no se han establecido explícitamente los parámetros de tal participación; sin embargo, se han diseñado alternativas para involucrar a la población beneficiaria con diversas estrategias de participación ciudadana.

En virtud de lo indicado y con la finalidad de conocer en el marco de este programa social algunas de estas estrategias organizacionales implementadas y definir su objetivo, se presentan las modalidades para la participación ciudadana en la GMVV en la siguiente tabla:

Tabla 1: Modalidades para la Participación Ciudadana en la GMVV

Modalidad de Participación	Definición
Asambleas GMVV metodología de adjudicación	Mecanismo que presenta a los colectivos, consejos comunales y otras organizaciones del Poder Popular registrados en la GMVV o no, la metodología, parámetros, objetivos y fines que se persiguen (Farías, 2015: 100).
Asambleas Viviendo Venezolano	Mecanismo con el que se presenta a las familias preseleccionadas los avances en viviendas y los complejos urbanísticos. Igualmente, es una herramienta eficaz para presentar los resultados obtenidos según procesos previos, actualizar y verificar datos y la información referente a la GMVV (Farías, 2015: 103).
Asamblea de Resultados de Auditoría - Operativo de Seguimiento y Control	Mecanismo con el que se presenta a las familias que viven en el complejo urbanístico los resultados y hallazgos obtenidos del procedimiento de auditoría realizado. Es una herramienta eficaz para exponer el estatus de los casos y la actualización de información referente a la Gran Misión Vivienda Venezuela (Farías, 2022: 107).
Consejos Comunales	Según lo establecido en el Artículo N° 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, publicada en Gaceta Oficial N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009, éstos «...son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social».

Comités Multifamiliares	Según lo establecido en el Artículo N° 14 de la Ley de Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, publicada en Gaceta Oficial N° 6.021 Extraordinario del 6 de abril de 2011, es el Comité Multifamiliar de Gestión el órgano que ejercerá la contraloría social que corresponde a las Unidades Familiares favorecidas con la Propiedad Multifamiliar, durante la etapa de construcción de la obra. Posterior al proceso de protocolización y gestión pertinente del documento que certifica la Propiedad Familiar, este espacio de participación se entenderá como la organización responsable del análisis y decisiones respectivas en cuanto a las problemáticas comunes que puedan presentarse en la comunidad.
Mesas Técnicas	Grupos de trabajo encargados de recibir, procesar y discutir la información cuantitativa y cualitativa de un proceso participativo para elaborar y redactar propuestas de acciones que satisfagan la demanda detectada en la comunidad para enviarlas a los diferentes entes con competencia en el área (Fariás, 2022: 107).
Congreso de Hábitat y Vivienda Fortalecimiento del Poder Popular	Según lo establecido por el MINHVI (2022: 15), el congreso es un espacio ideado para la participación e integración, donde el cuerpo social crea y ajusta su línea de avance para conquistar sus objetivos estratégicos, por lo que se hace necesario que la estructura social, que hace vida en la GMVV adapte su orientación de lucha a las nuevas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que ha creado a nivel global.

Fuentes: Fariás, E. (2015: 100); Fariás, E. (2015, 103); Fariás, E. (2022:103). Ley Orgánica de los Consejos Comunales. 2009. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.335 del 28 de diciembre. Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. 2011. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.021 (Extraordinaria). Abril 6 de 2011. Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (2022: 15).

En cuanto a los consejos comunales y mesas técnicas, en su mayoría, se encontraban previamente establecidos en espacios como los refugios temporales, aunque no todos sus miembros serían los mismos una vez habitados los urbanismos o ciudades socialistas.

En consonancia con los lineamientos de organización y participación en estos espacios, la organización de los refugiados se concreta de igual manera a través de los Comités Populares de Vivienda y las Comisiones de Trabajo. La primera, según el Artículo N° 15 de la Ley Especial de Refugios Dignos, según decreto N° 8.001 del 18 de enero de 2011 «son organizaciones sociales basadas en la democracia participativa y protagónica» con el objeto de, según lo establecido en el Artículo N° 16, «contribuir a organizar la vida en los refugios, facilitar la convivencia, velar por la garantía de derechos y el cumplimiento de deberes por parte de todos sus integrantes».

En cuanto a la segunda forma de organización, estas comisiones integran los Comités Populares de Vivienda. Según el artículo número 22 de la ley que los regula, se cuenta con la presencia de cuatro (4) comisiones: la primera, es funcionamiento y atención integral del refugio que «tendrá a su cuidado la organización y buen funcionamiento del refugio»; la segunda, formación, capacitación y trabajo que:

...tendrá la responsabilidad de cooperar para garantizar la formación integral y la capacitación técnica y productiva de los ciudadanos y ciudadanas que hagan vida en los refugios, con el fin de contribuir a su incorporación en el diseño y construcción del nuevo barrio; además de la capacitación y formación en las distintas áreas productivas que se definan como parte de las actividades económicas a realizar en la nueva comunidad.

La tercera es la comisión de construcción, responsable «de la participación del pueblo organizado en el proceso de construcción, adecuación y mantenimiento de los refugios» y, finalmente, la cuarta, es la comisión de salud, protección y prevención social que «...deberá garantizar la atención permanente, integral y oportuna de las familias y personas que viven en los refugios». Por lo tanto, son estas comisiones y el comité que las integra, quienes dan paso en los urbanismos, a los consejos comunales como figuras organizacionales que buscan la resolución de problemas colectivos, que pretenden dar reconocimiento a las necesidades vecinales y tomar incidencia en las decisiones que representen el interés de todos, sin olvidar las obligaciones del Estado, unificación de visiones y presencia permanente de sinergia dentro de los urbanismos.

Siguiendo este planteamiento y abordaje a las diferentes representaciones de organización social, se encuentran las Mesas Técnicas que hacen vida en los urbanismos de la GMVV, las cuales requieren de autonomía. Con este aspecto, se busca hacer referencia a la capacidad de tomar decisiones de manera independiente del gobierno o de otra forma institucional u organizativa como los partidos políticos (García, 2008).

Existen también dos nuevas modalidades de participación en los urbanismos; se trata de organizaciones vinculadas al activismo político y recibimiento de beneficios alimentarios, los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), surgidos en abril de 2016 y que, según el Instituto Nacional de Nutrición (INN), plantean la implementación del Sistema Popular de Distribución de Alimentos en las comunidades, además de garantizar la atención diferenciada de familias de integrantes con condiciones especiales y que requieren un régimen alimenticio particular. Estos Comités, se encargarían de mantener y vigilar el sistema mencionado, con el fin último de garantizar el adecuado uso de los recursos que el Estado haya destinado para su ejecución.

Simultáneamente, en algunos de los urbanismos o Ciudades Socialistas, hacen vida las Unidades de Batalla Bolívar Chávez (UBCh) creadas en febrero de 2014,

las cuales sustentan sus labores en los propios estatutos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Estas organizaciones, fueron fundadas con el objetivo de defender a la revolución bolivariana, tratándose de organizaciones políticas vinculadas a los Círculos de Lucha Popular y Buen Vivir (CLPBV) y a actividades electorales, como fue en el año 2018 con la activación de la «maquinaria roja». Las UBCh «son las estructuras base de nuestro Partido Socialista Unido de Venezuela y su vanguardia está conformada por los 40 militantes más disciplinados y conscientes de la referida estructura» según lo indicado en el sitio web oficial del PSUV. Así mismo, se encuentran los Círculos de Lucha Popular del Buen Vivir (CLPBV) que tienen como finalidad, según lo indicado por Darío Vivas para el portal oficial del PSUV, «el activismo político y también servir como órgano de gestión pública que pueda atender y resolver problemas puntuales en las comunidades».

Cada uno de estos espacios juegan un papel fundamental en lo que a la intervención ciudadana se refiere, ampliando la modalidad organizativa de la GMVV, la cual tiene gran relevancia y rol protagónico en la conformación de equipos de trabajo en los urbanismos y en la organización vecinal, en busca de mejoras para el colectivo; algunos de aquellos se encuentran ampliamente vinculados a la consolidación de las bases políticas que sustentan a la revolución bolivariana.

III. APROXIMACIÓN AL MARCO LEGAL DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN IDENTIFICADOS EN LA GMVV

Luego de la promulgación de la CRBV en el año 1999, se introducen novedosos principios y definiciones en lo que a participación ciudadana se refiere. Esto último permite hacer referencia a nuevos retos planteados en cuanto a modos, medios e instancias relativas a su ejercicio. De esta manera se logra ver que la ciudadanía juega un papel fundamental en la medida en que «se hace efectiva como expresión del carácter protagónico que el texto constitucional atribuye al ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos» (Morales *et al.*, 2006: 454).

Lo ya mencionado es el punto de partida para la nueva visión del ciudadano en el abordaje y toma de decisiones en temas de interés e impacto público, asumiendo el reto de ampliar la noción de la participación ciudadana, su intervención directa en procesos decisorios, al considerar a «la participación como un instrumento fundamental para mejorar la capacidad de gobierno, ya que, además de ser un derecho, es un instrumento de optimización de la gestión pública» (Bracho, 2001 en Morales *et al.*, 2006: 455).

En referencia al consecuente desarrollo e implementación de una propuesta política, con la premisa de la reivindicación de los derechos sociales, civiles y políticos, es importante traer a la palestra las temáticas vinculadas al ciudadano así como a su desarrollo en la colectividad; esto con la finalidad de garantizar sus derechos y transformarlos en agentes partícipes del cambio, con el rol protagónico que como sujeto de derechos la época histórica amerita y, por ende, exige a la sociedad. Esto promueve su incidencia y transformación en un instrumento democratizador a través de la optimización de la gestión pública.

La participación debe ser considerada no solo como «la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público» (Cunill, 1991:49), sino como un derecho al cual se brinde y garantice un marco normativo e institucional, además de práctico en todos los escenarios posibles. Para Font (2000) desde la ciudadanía se deberán propiciar condiciones como: motivación, tiempo e información. En cuanto a estas categorías, el involucrar a los ciudadanos beneficiados de los programas de vivienda gestionados en el país, se ha perseguido el objetivo «de alcanzar algunos acuerdos que puedan llegar a tener su reflejo en forma de políticas públicas, los resultados son otro gran criterio para juzgar el funcionamiento de estos instrumentos» (Font, 2000: 133).

Siguiendo a Font (2000: 133), la voluntad política o motivación es «imprescindible para que cualquier proceso participativo se desarrolle», permitiendo ella en muchos casos incrementar las posibilidades de éxito, así como ser una expresión de la ingeniería institucional. Esto será esencial en toda organización que se conduzca hacia la integración de los ciudadanos, el liderazgo y la voluntad ya mencionada, incidiendo en el funcionamiento del proceso participativo. Un manejo adecuado de estos aspectos, conformarán la condición *sine qua non* para la viabilidad de estos espacios. Lo señalado es únicamente viable mediante el manejo adecuado del poder a través del ámbito discursivo y su materialización. Una vez integrado e incluido el ciudadano de manera activa, se da paso a su reconocimiento como pieza fundamental del entramado construido en el marco de la «democracia participativa y protagónica» como propuesta principal del proyecto bolivariano actual.

Hablar de la participación ciudadana en Venezuela es hacer mención de un elemento que se encuentra consagrado en la CRBV, bien sea como principio, derecho, deber o como proceso sociopolítico. Un ejemplo de esto es el preámbulo de la misma, veamos:

(...) se aprecia la intención del Constituyente de plasmar la participación ciudadana como elemento esencial de una verdadera forma de gobiernos

democrática, constituyéndose la base fundamental de las normas constitucionales, y señalándose los valores sociales y económicos, políticos y jurídicos que inspiran la acción del Estado y los fines políticos del mismo: refundación de la República, perfeccionamiento de la democracia, así como también las características socioculturales del Estado (Morales *et al.*, 2006: 458).

De esta manera, se cambia la tradicional concepción del Estado Venezolano, dejando atrás lo señalado por la Constitución de 1961, la cual declaraba un sistema de democracia representativa, además de concebir «(...) una noción de participación ciudadana muy restringida, casi exclusivamente concentrada en la participación electoral (voto), entendiéndose al ciudadano, en relación al accionar estatal como un usuario del mismo, a quien se minimizaba su intervención directa» (Morales *et al.*, 2006: 454).

Lo anterior no quiere decir que en Venezuela no existiera la participación del ciudadano en diversos escenarios, al contrario, se ampliaron las relaciones asociativas; se trata más bien de hacer mención a que «la participación impulsada por los ciudadanos o las asociaciones no era protagónica en los procesos de toma de decisiones públicas. Al menos así fue hasta principios de los 80 (Torres, 2007: 63). Es precisamente en esta década donde se lograron grandes avances en el tema participativo, se puede destacar que estos sirvieron como base para los siguientes años, ya que:

...las organizaciones y movimientos sociales...[actuaron] en redes informales y desde espacios autónomos del Estado y de los partidos. El logro de la descentralización política definió a los interlocutores, legitimó los mecanismos y estrategias... [de lucha] y contribuyó a la pluralidad ideológica de las organizaciones y movimientos sociales (García, 2005:9)

Tras avances y ampliación de escenarios, la Sociedad Civil:

...encontró el camino de la articulación y se movilizó activamente en torno a la propuesta de un proceso constituyente que propuso el presidente Hugo Chávez al iniciar su mandato en 1999. Esto aunado a la apertura de innumerables espacios para la participación de las asociaciones en dicho proceso, le dio un nuevo norte y un nuevo aliento a la participación ciudadana en Venezuela, articulada una vez más en pro de un modelo de democracia más participativa (Torres, 2007: 68).

Con su llegada a la Presidencia de Venezuela Hugo Chávez, en el año 1999, y posterior a la organización de un nuevo Gobierno y la aprobación de una nueva carta magna, buscó estimular el poder protagónico del pueblo a través de:

...la transformación de las redes informales existentes en los años ochenta y gran parte de los noventa, en redes formales e institucionalizadas, la creación e institucionalización de nuevas redes nacionales de carácter formal y electrónicas junto con la continuidad y reforzamiento de las redes informales y sumergidas preexistentes y el surgimiento de alianzas, comunicación e intercambio con redes internacionales a través de medios electrónicos (García, 2005: 12).

Es con este cambio que, en la vigente CRBV, surge una «...nueva tendencia que involucra fundamentalmente al ciudadano como sujeto activo, con una serie de obligaciones y responsabilidades dentro de una dinámica cónsona con los procesos de participación ciudadana en aras del fortalecimiento del sistema político establecido en la Constitución» (Morales *et al.*, 2006: 454).

En el desarrollo del articulado constitucional y demás leyes orgánicas se releva que la participación es una característica propia del sistema de gobierno venezolano; los diversos artículos la establecen como un medio que permite la integración e inclusión del ciudadano para el perfeccionamiento de la democracia. En virtud de esto –aclarando que no se trata de una revisión exhaustiva, sino de una aproximación al marco regulatorio de ciertos espacios de intervención–, realizamos un primer abordaje a la regulación de la participación ciudadana con efecto en los programas sociales del área de la vivienda, concretamente en la GMVV. En este sentido, los instrumentos concernidos y las materias reguladas se pueden observar en la tabla 2.

La Participación Ciudadana (PC) mediante la CRBV puede intervenir y ejercer la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, y así abrir la posibilidad de que los ciudadanos participen según los procedimientos de selección y asignación de cargos.

Tabla 2: Aproximación al marco normativo de los espacios de participación ciudadana identificados en la GMVV

Instrumentos	Año	Artículos	Materia regulada
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	1999	5	Principio de Soberanía Popular.
		51	Derecho de petición y respuesta.
		52	Derecho de asociación.
		62	Derecho de participación en la gestión pública.
		184	Participación ciudadana en la gestión de servicios.

Instrumentos	Año	Artículos	Materia regulada
Ley Orgánica de los Consejos Comunales	2009	1	Los Consejos Comunales como instancias de participación.
		2	Los ciudadanos y las diferentes organizaciones comunitarias.
		4	Definiciones relevantes.
		9 al 18	Constitución del Consejo Comunal.
		19 al 37	Organización y funciones del Consejo Comunal.
		44 al 46	Ciclo comunal como proceso de participación popular.
		47 al 55	Administración de recursos de los Consejos Comunales.
Ley Orgánica del Poder Popular	2010	2 al 8	Definiciones claves: Poder Popular, asamblea de ciudadanos/as, autogestión, cogestión, comunidad organizada, control social, corresponsabilidad, Estado comunal, instancias y organizaciones de base del Poder Popular, planificación participativa, presupuesto participativo, sistema económico comunal, socialismo.
Ley Orgánica de las Comunas	2010	5 al 7	Definición de Comuna, propósito y finalidad de la Comuna.
		21 al 26	Organización y funcionamiento de la Comuna.
Ley Orgánica de Contraloría Social	2010	7	Ejercicio de la Contraloría Social.
		8	Deberes de los voceros y voceras de las organizaciones de contraloría social.
		9	Medios de ejercicio: individual, colectiva y orgánicamente.
Ley del Régimen de Propiedad de las viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela	2011	14	Conformación del Comité Multifamiliar de Gestión
		15	Designación de los miembros
		16	Duración en las funciones y reelección
		17	Funciones del Comité Multifamiliar de Gestión

Fuentes: Morales, Núñez y Delfín (2006: 459). Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. 2011. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.021 (Extraordinaria). Abril 6 de 2011. Ley Orgánica de los Consejos Comunales. 2009. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.335 del 28 de diciembre. Ley Orgánica del Poder Popular. 2010. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 (Extraordinaria). Diciembre 21 de 2010. Ley Orgánica de las Comunas. 2010. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 (Extraordinario). Diciembre, 21 de 2010. Ley Orgánica de Contraloría Social. 2010. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 (Extraordinario). Diciembre, 21 de 2010.

De igual forma se puede observar cómo los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento de derechos y garantías establecidas en la Constitución. En referencia al compendio de artículos ya mencionados, nuestra CRBV destaca en su Artículo 70:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

De igual forma se hace necesario hacer mención de lo expresado en el Artículo 132 de la CRBV en virtud de que «Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social».

En consonancia con la Instrumentación Legislativa de la Participación Ciudadana y sobre la base de los parámetros constitucionales, se ha dispuesto, en el plano normativo sub-constitucional, una serie de artículos que buscan consolidar el modelo participativo previsto en la CRBV.

Este principio participativo que caracteriza a la vigente constitución se ha traducido en «la creación de nuevos espacios de interacción que tenderían a sustituir las organizaciones políticas y sociales existentes, creando canales de comunicación directos entre los ciudadanos y el Estado» (Briceño y Maingon, 2015: 5). De esta forma se da continuidad a la intención declarada de modificar la arquitectura del Estado de derecho para lograr la transformación de las condiciones sociales de vida de la mayoría del país, «uno de los mecanismos seleccionados para ello fue la creación de espacios institucionales comunitarios para el ejercicio de la participación directa en los asuntos públicos» (Briceño y Maingon, 2015: 13), dando paso al surgimiento de los Consejos Comunales (CC). De esta forma se establece que:

A través de los CC se profundizaría la descentralización y transferencia de servicios, recursos, funciones relacionadas con el desarrollo regional, local y comunal, dirigidas, principalmente, a darle respuestas a las necesidades

más apremiantes de las comunidades. Los CC tendrán que formular propuestas de inversión, ejecutarlas, evaluarlas y ejercer el control de obras, de programas sociales, de empresas públicas, del funcionamiento de cooperativas y otras formas asociativas, así como también, generar procesos dirigidos hacia la autogestión y cogestión, entre otras funciones (Briceño y Maingon, 2015: 13).

A pesar de que el 7 de abril de 2006 fue sancionada la Ley de los CC, no fue sino hasta el año 2009 que se les otorga personalidad jurídica. Esto implica que los CC tienen «derechos, responsabilidades penales y administrativas y sus miembros podrían ser considerados como funcionarios públicos» (Briceño y Maingon, 2015: 15). Seguidamente luego de un año:

En diciembre de 2010 fue aprobado un paquete de cinco leyes relativas al poder popular, al Estado Comunal y al sistema económico comunal. Estas leyes, conjuntamente con las anteriores, implican un nuevo cambio en la visión del gobierno sobre la participación a través de los CC y en la concepción de Estado, al estar orientadas a la construcción de las bases de la sociedad socialista entendida como un nuevo modelo político, social, cultural y económico, inspirado en la doctrina del Libertador Simón Bolívar y tienen como finalidad promover y fortalecer la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria (Briceño y Maingon, 2015: 16).

La PC, mediante el ya mencionado compendio de leyes del Poder Popular, deja visualizar cómo, en los primeros diez años del siglo XXI, han emergido experiencias de integración del ciudadano en temas de interés, incluyendo el habitacional. Así pues, se propone una nueva figura, la *comuna*, entendiendo a ésta, según el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas, como:

...un espacio socialista que, con entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la nación.

La *comuna*, tiene como propósito fundamental la construcción del Estado Comunal que, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 4 numeral 10 de la ley ya citada, será la «forma de organización político social, fundada en el Estado

democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en el cual el poder es ejercido directamente por el pueblo».

De acuerdo con lo indicado en el marco normativo, las comunas tendrán como funciones: en primer lugar, asumir el rol activo en cuanto a las estrategias que cada CC decida; en segundo lugar, sus miembros deben ejecutar un trabajo organizado, como inicio elaborar un diagnóstico de necesidades a corto y largo plazo, porque el objetivo es la elaboración de proyectos macros, que le den solución a las necesidades identificadas.

La integración del ciudadano en el abordaje de temas como los ya indicados ha cambiado la dinámica propia de la PC. Al articulado antes mencionado se le suma la Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS), promulgada en la Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010, en la que se amplían los espacios de inclusión del ciudadano en el debate de temas de interés colectivo:

Con la práctica de la contraloría social el ciudadano, las comunidades y las organizaciones populares tienen la posibilidad de propiciar una relación más cercana, directa y transparente con el gobierno como responsable principal de la ejecución de los proyectos destinados a elevar la calidad de vida de las comunidades o de sectores sociales organizados (González, 2011).

Esta alusión a la esencia de la Contraloría Social nos conduce a comprenderla como «un mecanismo para que los actores y organizaciones sociales actúen en corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción y la impunidad. La contraloría social además de ser transparente debe optimizar la eficiencia» (Álvarez y García, 2011:181). Por eso, en correspondencia con lo establecido en la CRBV, su base es la de un conjunto de leyes, en las que se pueden destacar las ya mencionadas, como la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y la Ley Orgánica del Poder Popular.

Sin duda alguna, lo expuesto hace referencia a cambios duales, tal como lo afirma Lovera cuando señala que «ha habido avances en el ámbito de los mecanismos participativos, no sólo por efectos de la legislación aprobada vía leyes y decretos, sino por una activación de la movilización y organización ciudadana» (2008: 6). El conjunto de leyes citadas, a pesar de no representar a la totalidad de leyes vinculadas con el ámbito participativo, evidencian la intención del gobierno bolivariano en la instauración de una nueva geometría del poder «en la cual la cúpula presidencial se articula sin intermediarios con la base popular» (Lovera, 2008: 18).

Esto nos hace pensar en un naciente escenario en el que convergerán las organizaciones ciudadanas y el Estado, donde se observa más la construcción de una «geometría del poder» que la presencia de dos fuerzas que buscarán ejercer autoridad. Según Lovera (2008) se trata de dos estrategias, inicialmente una «desde arriba» y otra «desde abajo», la primera hace referencia a la actuación del Estado y partidos políticos como instrumentos de cambio sin perder su poderío, la segunda es «activada por movimientos sociales y sectores no organizados de la población que promueven su propia agenda de transformación» (Lovera, 2008: 18).

La aprobación de este conjunto de leyes otorga valor, importancia y sentido a la integración del ciudadano en el abordaje y toma de decisiones. Se buscaría entonces no sólo la conformación de nuevos espacios para la participación del ciudadano, sino la articulación entre estos con el Estado y los partidos políticos, siendo importante recalcar que es ahora el ciudadano, además del actor principal, quien deberá velar por el surgimiento de nuevos espacios participativos que gocen de sustentabilidad, es decir, su promoción y permanencia en el tiempo.

Una vez promulgado el compendio de leyes que respaldan y les procuran legalidad a diferentes estrategias, espacios de organización y participación ciudadana, surgen planteamientos y análisis con respecto a los que esto significa para la integración e inclusión del ciudadano en el debate de temas de interés colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, R y García, M. (2011). «Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela». *Revista Politeia*, vol. 34, n° 46, enero-junio, pp. 175-207.
- Briceño, H y Maingon, T. (2015). *Avances y retrocesos en la democracia participativa en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Cariola, C. (Coord.) (2015). *La Gran Misión Vivienda Venezuela: hacia una política socioterritorial de vivienda. Una mirada desde Caracas metropolitana*, Caracas: Fondo Editorial Méndez Castellano.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2000. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36860. Diciembre, 30 de 1999. 40.106 febrero 6 de 2013.
- Correia, L y Peña, P. (2014). El sistema nacional de planificación en Venezuela y el diseño de planes estratégicos. *Anuario*, vol. 37, pp. 258-283.
- Cunill, N. (1991). «La participación ciudadana». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas.
- Duarte, R. (2005). «Autogestión: modelo de participación ciudadana en la gestión pública, caso: IVI-Miranda». Tesis de Maestría, Universidad Católica Andrés Bello.

- Farías, E. (2022). «Análisis de la Participación Ciudadana en la Gran Misión Vivienda Venezuela (2019). Estudio de caso: Ciudad Socialista Belén». Tesis de Maestría, Universidad Central de Venezuela.
- Farías, E. (2015). «Análisis de la metodología de adjudicación, seguimiento y control de la Gran Misión Vivienda Venezuela: Una aproximación desde el enfoque de los derechos humanos (2014)». Tesis de Pregrado, Universidad Central de Venezuela.
- Font, J y otros. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*. Caracas: Concurso de Ensayos del CLAD «Administración Pública y Ciudadana».
- García, M. (2005). *La Sociedad civil venezolana (1961-2004): Institucionalización de nueva ciudadanía y luchas por la democracia*. Madrid: Alianza.
- García-Guadilla, María (2007). «Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los Comités de Tierra Urbana como movimientos sociales», *Cuadernos del Cendes*, tercera época, año 24, n° 66, Caracas, septiembre-diciembre, pp. 47-73.
- Giménez, C; Rivas, M y Rodríguez, J. (2007). «Estado y participación ciudadana en las políticas de intervención urbanística del barrio en Venezuela. Del puntofijismo a la revolución bolivariana. Una retrospectiva crítica», Caracas: Inédito.
- González, M. (2011). «Principios de Contraloría Social». [Diapositivas]. <https://es.slideshare.net/ciudadanolibre/principios-de-contralora-social1>
- Jaramillo, C. (2001). La Política Habitacional en Venezuela: A la búsqueda de un nuevo Contrato Social. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 11, n° 31, mayo-agosto, pp. 222-241.
- Jiménez, W. (2007). «El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas». *Civilizar, Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 7, n° 12, enero-junio, pp. 31-46.
- Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela. 2011. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.021 (Extraordinaria). Abril 6 de 2011.
- Ley Especial de Refugios Dignos. 2011. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.599. Decreto No. 8001. Enero 18 de 2011.
- Ley Orgánica de Contraloría Social. 2010. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 (Extraordinario). Diciembre, 21 de 2010.
- Ley Orgánica de las Comunas. 2010. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 (Extraordinario). Diciembre, 21 de 2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales. 2009. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.335 del 28 de diciembre
- Ley Orgánica del Poder Popular. 2010. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.011 (Extraordinaria). Diciembre 21 de 2010.
- López M., M. (2019). «Venezuela 2019: nuevo intento por alcanzar la transición democrática». <https://prodavinci.com/venezuela-2019-nuevo-intento-por-alcanzar-la-transicion-democratica/>

- Lovera, A. (2008). Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (1), 107-214.
- Meza, B. (2008). «Superbloques y masificación: vivienda Banco Obrero en Venezuela (1955-1957)». *FAU-UCV*, 24 (2), 19-21.
- Morales, E., Núñez, I. y Delfín, M. (2006). Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, Año XI, n° 35, 453-470.
- Pérez de M., T. (2008). «Política de Vivienda en Venezuela. (1999-2007). Balance de una Gestión en la Habilitación Física de Barrios». <http://www.eb.edu/geocrit/-xcol/174.htm>
- PSUV. (10 de noviembre 2013). «Las UBCH». <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/ubch/>
- PSUV. (11 de mayo 2011). «Círculos de Luchas Populares serán instrumento para una gestión pública eficiente». <http://www.psuv.org.ve/portada/circulos-lucha-populares-instrumento-gestion-publica-eficiente/>
- Real Academia Española. (2000). *Diccionario de la Lengua Española*. España: Editorial Espasa Calpe, S.A
- Salamanca, L. (2020). «Los actores colectivos de la política: grupos, partidos y movimientos», en: Fernando Spiritto (Comp.). *Ciencia Política. Temas fundamentales*. Caracas: Abediciones.
- Torres, C. (2007). «Nuevas organizaciones de base a partir de la democracia participativa de la CRBV. Exploraciones en 5 comunidades del DMC». Tesis de Pregrado, Universidad Católica Andrés Bello.
- Urbaneja, D. (2012). *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Caracas: Centro Gu-milla.
- Uzcátegui, R.(2008). *Situación actual y desafíos del derecho a la vivienda en Venezuela*, Caracas: ILDIS.

MACROPRUDENTIAL POLICIES CAPITAL FLOW MANAGEMENT

**POLÍTICAS MACROPRUDENCIALES
DE GESTIÓN DE FLUJOS DE CAPITAL**

SIMONE FERREIRA DE MATOS BARROS*
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ-BRASIL
<https://orcid.org/0000-0002-0002-004X>

MARCOS ROBERTO VASCONCELOS**
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ-BRASIL
<https://orcid.org/0000-0003-1476-4899>

Fecha de recepción: 6/6/2023– Fecha de aceptación 3/12/2023
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.04>

* Máster en Teoría Económica por el Programa de Posgrado en Ciencias Económicas de la Universidad Estadual de Maringá (PCE-UEM). Departamento de Economía y Programa de Postgrado en Ciencias Económicas.

Correo-e: simonematos02@outlook.com.

** Doctor en Teoría Económica por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP) y profesor asociado del Programa de Posgrado en Ciencias Económicas de la Universidad Estadual de Maringá (PCE-UEM). Departamento de Economía y Programa de Postgrado en Ciencias Económicas.

Correo-e: mrvasconcelos@uem.br.



ABSTRACT

This article aims to present the legitimization process of macroprudential capital flow management policies as a tool for economic stability after 2009, when such policies started to have the support of multilateral institutions such as the IMF. To this end, we conducted extensive bibliographical research, bringing together several academic strands to present how this process of transformation and acceptance developed and the motivations, impacts, and effective results of these policies. As a result, we verified that the use and effectiveness of these management strategies must follow an arrangement in which their scope must involve several other policies of the fiscal, macroprudential, monetary, exchange rate, and capital control, mainly in emerging economies and in these cases, reduce financial fragility and maintain the macroeconomic stability of these countries in the face of adverse shocks to the balance of payments caused by excessive capital inflows or outflows, mitigating the resulting externalities in the process.

Keywords: Macroprudential policies / Stability / Capital flow

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar el proceso de legitimación de las políticas macroprudenciales de gestión de flujos de capital como herramienta para la estabilidad económica a partir de 2009, cuando dichas políticas comenzaron a contar con el apoyo de instituciones multilaterales como el FMI. Para ello, se realizó una extensa investigación bibliográfica, reuniendo varias corrientes académicas con el fin de mostrar cómo se desarrolló este proceso de transformación y aceptación y cuáles fueron las motivaciones, impactos y resultados efectivos de estas políticas. Como resultado, se verificó que el uso y efectividad de estas estrategias de gestión deben seguir un arreglo en el cual su alcance debe involucrar varias otras políticas de control fiscal, macroprudencial, monetaria, cambiaria y de capitales, principalmente en economías emergentes y, en estos casos, deben reducir la fragilidad financiera y mantener la estabilidad macroeconómica ante choques adversos en la balanza de pagos causados por entradas o salidas excesivas de capital, mitigando las externalidades resultantes en el proceso.

Palabras clave: Políticas macroprudenciales / Estabilidad / Flujos de capital

JEL Code: E44; F38; G28; E58.

I. INTRODUCTION

The free mobility of cross-border capital was widely defended by institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank during the 1980s, 1990s, and until the mid-2000s, aiming at the integration of emerging economies into financial globalization. However, the financial crises that affected East Asian countries in the 1990s and, in a more recent period, the subprime global financial crisis, which started in the US in 2007, showed that the pro-cyclical volatility of capital flows could negatively affect the financial and macroeconomic order of countries, with the imposition of some regulation not only necessary but essential.

In response to the imposition of factual reality, a reassessment of the most appropriate capital flow policies began. Political and academic discussions led to the construction of a new theory called “Capital Flow Management,” which came to justify and base political stability actions after 2009. This view began to be defended even by the IMF (2012), which legitimized adopting capital flow management measures via the imposition of controls as part of a set of macroprudential tools capable of mitigating these impacts, guiding their use in line with other macroeconomic policies.

The existing arguments in the macroprudential literature regarding the use of policies related to the management of capital flows, according to authors such as Ostry *et al.* (2012) and Galindo *et al.* (2013), would be justified under two conditions: The first would be at the macroeconomic level, based on the recognition that intense movements of capital inflows into an economy can cause an excessive exchange rate appreciation, harming the competitiveness of the tradable goods sector; The other condition would be related to control measures to reduce financial fragility, the so-called macroprudential policies. Here, there is an acceptance that large capital inflows can cause externalities such as excessive domestic debt in foreign currency, increasing currency exposure, and potentially triggering domestic credit booms and asset bubbles. Thus, a context prone to the emergence of a financial crisis is formed in the event of reversals in international liquidity conditions.

Capital control management measures began to be adopted, mainly by developing economies, as a strategy to reduce external vulnerability. As a result, capital controls begin to help guide the state of confidence in the country and mitigate the intensity of any instability in the international financial market. The country’s economic authority has started to adopt a series of tools for managing capital flows, aiming to reduce the distortions that excessive capital inflows or outflows can generate. In addition to the policies used directly, there is also the

agent's perception of the economic measures implemented, the development of the financial sector, the quality of institutions, and the economic scenario. The agents absorb all this information and influence decision-making regarding capital allocation in each economy.

In this context of theoretical reformulation and, consequently, of the most appropriate policy recommendations for the management of international capital flows, the objective of this study is to expose the various theoretical discussions regarding the process of institutionalization of this new arrangement of policies of capital controls, seeking to rescue the main discussions that contributed to the advancement of this new political reformulation of the use of capital controls. In this sense, this work seeks to contribute to the understanding of the subject by expanding the contemporary discussion on the macroprudential capital control policies that have been used by countries to mitigate the most diverse externalities resulting from the inflows and outflows of capital in economies, in addition to the primary evidence found in the literature of the effectiveness of these policies on economic activity.

Thus, the remainder of the paper is organized as follows to discuss these issues. Section 2 presents an overview of the emergence, definitions, and need for countries to use capital flow management policies. Then, in section 3, a discussion is carried out on the externalities generated by capital mobility and the importance of identifying and implementing ideal control measures to mitigate its macroeconomic impacts. Section 4 discusses the main tools used by countries in managing capital flows. Next, in section 5, the main transmission channels of capital control policies are presented and discussed, showing that in addition to the direct policies adopted by the government, there is also the issue of signaling and the expectations of agents, who, when considering other related information to the institutional environment, can directly impact choices related to capital allocation. Section 6 addresses some works that emphasize the macroeconomic effects verified in countries using active capital control management policies, highlighting the main results and discussions that have contributed to the knowledge of the subject. Furthermore, we have the final considerations of the work.

II. CAPITAL FLOW MANAGEMENT POLICIES

The defense and advantages of free capital mobility were widely disseminated during the 1980s, 1990s, and until the mid-2000s. The release of the capital account was a necessary compromise for advancing the economic agenda defended by multilateral institutions, such as the International Monetary Fund (IMF) and

the World Bank. As pointed out by Korinek (2017) and Erten *et al.* (2021), there was an understanding that capital account liberalization would be a necessary and beneficial process in promoting market efficiency, with better allocation of productive resources, thus boosting economic growth and the well-being of these economies.

This movement followed what was advocated by conventional neoclassical literature. It was based on applying the first welfare theorem: the market self-adjusts to a Pareto optimal condition. In this way, free mobility would be beneficial by expanding resources such as limited savings for countries with less economic development, attracting financing for productive investment projects, and encouraging investment risk diversification, thus contributing to developing their financial markets. In this sense, the imposition of restrictions on capital mobility meant forgoing these benefits due to the distortions of resources arising from the misallocation that controls could cause, which would reduce economic efficiency and welfare (Ostry *et al.*, 2010; Erten *et al.*, 2021).

Several authors define the restrictions imposed on capital mobility as «capital controls» (Magud *et al.*, 2011; Ahmed & Zlate, 2014; Rebucci & Ma, 2019). This concept designates all restrictions based on the quantity or price of transactions of financial assets and liabilities between residents and non-residents, that is, inflows and outflows of portfolio investments, direct investment, and bank loans (Korinek, 2017; Fritz & Prates, 2018).

As of the second half of the 2000s, the term «capital controls» has also been referred to in the literature as «capital account regulations» due to the existing connection with the other policies of macroprudential regulations. Following the terminology used by the International Monetary Fund (IMF) in documents in which it establishes its institutional vision (IMF, 2012), capital control measures can also be referred to as «capital flow management measures» (CFMs - Capital Flow Management Measures).

In these new denominations, they started to include, in addition to traditional capital controls, other measures that do not discriminate based on residence but, even so, are designed to limit the movements of capital flows, also known as macroprudential policies (IMF, 2012; Forbes *et al.*, 2016; Benigno *et al.*, 2016; Erten & Ocampo, 2017; Korinek, 2017; Erten *et al.*, 2021, among others). This new terminology signaled an essential change in the understanding of economic theory about the potential effects that capital flows can have on a national economy that is not internalized (considered) in the utility functions and constraints of private agents, therefore called externalities.

Such considerations became more important with the integration that took place in capital markets on a global scale between 1995 and 2005. During this period, there was a significant increase in international capital flows, with gross transactions exceeding US\$ 6 trillion daily, as indicated by IMF (2005). As an example, due to the adoption of the Euro as the common currency, Europe had rapid growth in intra-European flows, increasing its spending on investment and consumption and increasing social welfare (IMF, 2005).

However, in many cases, the environment of intense capital flows can result in what Galindo and Izquierdo (2003) and Calvo (2013) called a «Sudden Stop»: a situation in which capital flows abruptly reverse their inflow movements, with the effects of this phenomenon that is immediately reflected in the real side of the economy, often causing recessions and systemic financial crises. Therefore, economies gradually became more exposed to expansion and contraction cycles in international capital flows, with their markets subject to greater financial and macroeconomic instability. The East Asian crisis of 1997-98 was the first milestone that changed the prevailing view until that moment, showing that large flows of international private capital can make even economies with low and stable inflation, economic growth, and equilibrium in the trade balance, vulnerable to financial crises (Ostry *et al.*, 2010; Erten *et al.*, 2021).

Even so, until the end of the 1990s, the theoretical framework exposed in the economic literature was still incipient to offer policymakers guidance on why it might be desirable to intervene in the free market equilibrium. Even more uncertain was defining how to regulate capital flows optimally and what the welfare implications and international side effects of such policies might be (Erten *et al.*, 2021).

However, a new policy paradigm emerged after the global financial crisis of 2008-09. In it, government measures such as capital controls and other restrictions on credit flows, previously considered inadequate, became part of the package of policy tools for preventing financial crises. Following this trend, even the IMF, known for conservatism, changed its orthodox view on capital controls. However, although the new «institutional vision» (IMF, 2012) provides an opening for the use of capital control policies to manage risks to financial and macroeconomic stability, the IMF recommendation remains strongly oriented in its previous vision that these measures should be used as policies of last resort. Thus, they should be triggered after, for example, using fiscal tightening measures and other macroeconomic policies, such as countercyclical monetary and fiscal policies, active management of foreign exchange reserves, and macroprudential domestic financial regulations (Benigno *et al.*, 2016; Erten & Ocampo, 2017).

In this new approach, the main reason supporting capital controls is the search for financial stability and the recognition of externalities in capital flows. This practice justifies ex-ante prudential interventions (that is, before the formation of financial imbalances and, in many cases, the occurrence of a financial crisis), which are desirable and recommendable because they can make agents internalize the consequences of their individual decisions. The benefits of capital control management policies in this configuration arise by discouraging the taking of financial excesses, reducing the amount that agents borrow, thus decreasing the probability of a financial crisis and increasing welfare intertemporally (Benigno *et al.*, 2016).

To broaden the scope of the discussion, the next section presents and discusses the implications of the different types of externalities that arise between economic agents in an open economy, given the importance of the topic in capital control policy decisions.

III. EXTERNALITIES OF CAPITAL FLOWS

In the literature, an extensive generation of authors (Rebucci & Ma, 2019; Korinek, 2020; Erten *et al.*, 2021) has reported the existence of several externalities that arise from the inability that economic agents have to internalize the effects of their individual decisions on economic activity, requiring some regulation to mitigate the unwanted impacts that arise from the volatile and pro-cyclical nature of international financial capital. In order to moderate these externalities, a series of control tools are used to encourage and discourage the entry or exit of international flows. Another highlighted point deals with the strong signaling effect in capital allocation decisions, often more decisive in directing these flows than the policies directly imposed, being thus stimulated by several other channels, such as the quality of institutions and the other political directions of an economy.

The view of the externalities of capital flows recognizes that their benefits and costs can be distinguished into private and social benefits and costs (Korinek, 2020). Private benefits and costs are automatically identified and controlled by the free market. However, the social benefits and costs, because the agents do not internalize them, generate macroeconomic externalities that provide greater financial instability and negatively impact the aggregate demand of the economy (Korinek, 2020; Erten *et al.*, 2021).

The literature identifies two types of externalities, pecuniary and aggregate demand (Dávila & Korinek, 2018; Rebucci & Ma, 2019; Korinek, 2020). The pecuniary externality arises due to the direction in the allocation of wealth in the economy between national and foreign residents, which can affect variables such as exchange rates and prices of domestic assets.

Externalities of pecuniary origin emerge when economic agents take on excessive debts, which can be aggravated in financial crises or when the institutional framework of the country changes. That is, investors expect that economic or political changes may negatively affect the financial structure and, consequently, the expected capital returns, and in these cases, they may respond negatively with the withdrawal of capital from these countries.

In times of financial crisis, externalities arise as an effect of imbalances in the balance sheet, when economic agents, by submitting themselves to rapid and excessive deleveraging, cause, through their collective actions, falls in asset prices and depreciation in the exchange rate that ends up reducing the value of assets on borrowers' balance sheets or increasing the value of their liabilities. These effects represent externalities because individual actors do not internalize how their joint behavior fuels and amplifies the initial shock. Therefore, pecuniary externalities are induced through redistributive or allocative mechanisms originated by the impact of individual decisions (Korinek, 2017; Dávila & Korinek, 2018; Erten *et al.*, 2021; Korinek, 2020).

The effects described above have important implications for understanding the benefits and costs of capital flows and determining how a pecuniary externality arises. For example, if foreign investors perceive that a negative output shock could affect the domestic economy, they may immediately respond with increased risk aversion, withdrawing capital from the economy. In this environment, the exchange rate depreciates, financial restrictions increase, and this dynamic is amplified at the macroeconomic level, affecting other economic prices (Korinek, 2017).

According to Korinek (2020), the fact that capital flows have a hierarchy makes some investments more prone to sudden and intense movements of entries or exits in times of disturbances in the financial market. Foreign direct investment (FDI) is considered the most benign type of inflow, as in addition to being able to convert into greater production capacity in the host country, it is characterized by lower volatility and capacity to exit in times of crisis. On the other hand, equity portfolio flows, and local currency debt flows are considered more volatile and subject to reversal. Debts indexed to inflation or in foreign currency are the types of entry with the most significant potential for negative externalities due to the fluctuations these variables suffer in line with market fluctuations. Likewise, short-term flows generate more significant externalities than long-term flows due to the difficulty of refinancing the debt during times of crisis. In this way, capital controls can increase earnings and economic well-being when inserted according to the origin, structure, and ideal risk profile.

The works that propose to investigate the implications of pecuniary externalities in economic activity identify two types of them: distributive pecuniary and collateral (Caballero & Lorenzoni, 2014; Dávila & Korinek, 2018; Jeanne & Korinek, 2010).

Distributive pecuniary externalities arise in cases where financial institutions can change market prices in a risky environment, redistributing wealth and the level of risk among economic agents. That is, when the monetary authority restricts an economy's lending capacity or dollar leverage, respectively, falls in the exchange rate and asset prices are mitigated, improving the terms of trade for borrowers who are involved in immediate sales, thus providing a better division of risk between borrowers and lenders (Rebucci & Ma, 2019).

Collateral pecuniary externalities, on the other hand, would be those capable of directly affecting the agents' financing capacity, arising when financial restrictions are binding, that is, in foreign currency, being pegged to exchange rates. In such cases, borrowing agents often, especially in emerging economies, take on excessive debts in foreign currency (Benigno *et al.*, 2016; Dávila & Korinek, 2018; Rebucci & Ma, 2019).

As shown by Bianchi and Mendoza (2010), assuming the presence of externalities and opposing the formation of financial imbalances can positively affect the economy. In a study on the implications of agents' excessive indebtedness in an open economy, using a stochastic dynamic general equilibrium model (DSGE), Bianchi and Mendoza (2010) showed that agents' excessive indebtedness affects the probability and severity of crisis of financial institutions an average of 0.4% to 5.5%. As a result, according to his estimates, consumption drops by 17%, capital inflows are reduced by around 8%, and the real exchange rate drops by 19%. The author identified various measures that can mitigate the impacts of a crisis, all of which involve restricting the amount of credit in the economy. These measures are imposed before a crisis occurs (*ex-ante*) so that private agents internalize external borrowing costs, and the economy becomes less vulnerable to future adverse shocks.

Therefore, as prudential actions, it is up to policymakers to identify and quantify these externalities. From this, using capital control policies in conjunction with macroprudential policies is essential so private agents can recognize these externalities and establish macroeconomic well-being.

On the other hand, aggregate demand externalities occur when wealth allocations in the economy affect real variables such as output and employment. Discussions regarding aggregate demand externalities have been addressed in the

literature by several authors (Benigno *et al.*, 2016; Farhi & Werning, 2014; Schmitt-Grohé & Uribe, 2016; Rebucci & Ma, 2019; Korinek, 2020). In these analyses, there is recognition that they can spread through different mechanisms. The first would be the case of economies with the presence of price and wage rigidity. In these economies, as economic agents cannot individually internalize their consumption decisions, aggregate demand externalities can arise whenever aggregate demand differs from the aggregate supply. In this environment, aggregate demand can be excessively boosted in the expansionary phases of economic cycles and make the economy more vulnerable during the contractionary phase due to the ineffectiveness of monetary policy in the presence of price and wage rigidity, with macroprudential interventions being critical to reducing distortions in prices and contraction costs in these economies.

Farhi and Werning (2016) highlighted another mechanism by which the unrestricted mobility of capital flows imposes aggregate demand externalities: when capital outflows occur, and domestic agents are subject to financial restrictions, a net transfer of wealth from domestic agents to foreign agents is observed. Therefore, domestic agents are obliged to restrict consumption, and, as foreigners are less likely to spend on domestic goods, they tend to compensate only partially for the decline in demand in the country that suffers from capital outflows. If stabilization policies, such as interest rate cuts and exchange rate depreciations, succeed in counteracting recessive pressures, they can undo these aggregate demand effects and restore the efficient level of production.

However, if stabilization policies are only partially effective and there is a shortage of aggregate demand, as is the case during financial crises (for example, because interest rate cuts generate contractionary depreciations due to balance sheet effects), outflows of capital can generate aggregate demand externalities, further depressing an already inefficient level of aggregate demand. Similar arguments with opposite signs are valid for capital inflows in an overheated economy (Korinek, 2020). In these cases, capital control policies, when properly managed, can restrict capital inflows into an overheated economy or reduce capital outflows from those with a shortage of aggregate demand.

Schmitt-Grohé and Uribe (2016) presented a model in which the combination of downward nominal wage rigidity, a fixed exchange rate, and free capital mobility creates a negative externality. The nature of this externality is that expansions in aggregate demand raise wages, putting the economy in a vulnerable situation. Already in the contractionary phase of the cycle, downward nominal wage rigidity and a fixed exchange rate may prevent real wages from falling to a level consistent

with employment. Agents understand this mechanism but are too small to internalize that their individual spending decisions collectively cause inefficiently significant expansions in wages during expansions, exacerbating unemployment during contractions. The existence of these externalities creates a justification for the adoption of capital controls.

Finally, there is also some evidence (Benigno *et al.*, 2016; Farhi & Werning, 2014) that emerging countries have not been able to use international financial markets effectively to reduce consumption volatility. The financial crises in these economies were associated with sharp declines in income and consumption. This appears to be a significant pro-cyclical element for international capital mobility in these markets. International investors are willing to lend to them in good times, but tend to pull back in bad times, amplifying macroeconomic swings (Kose *et al.*, 2003).

IV. CAPITAL FLOW MANAGEMENT TOOLS

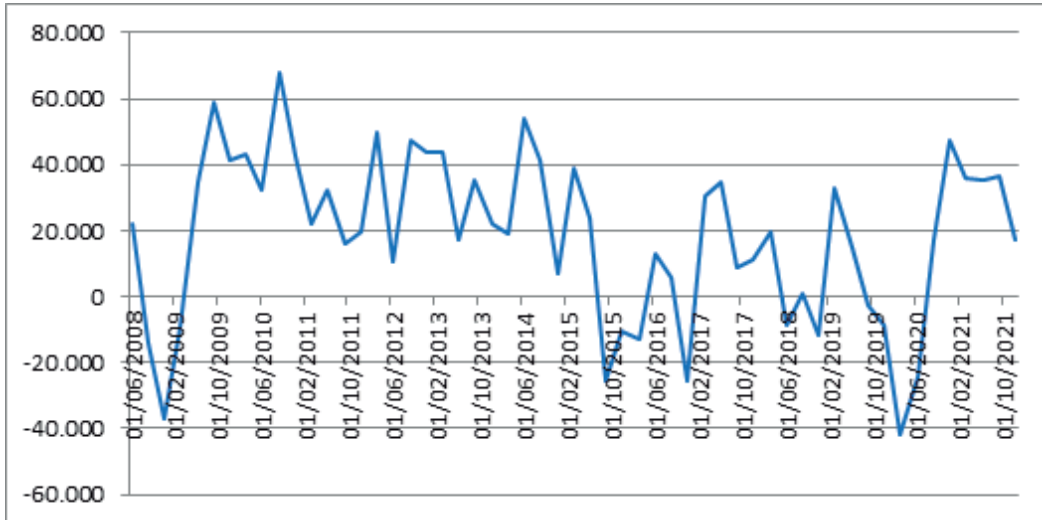
Capital flow controls have been an essential macroeconomic policy tool, especially in emerging economies. This occurs due to the characteristic of the temporary nature of international capital flows, which, as pointed out in the previous section, are easily reversed according to the interest rate differentials in these economies concerning advanced economies and the fluctuations in premiums and risk aversion required and exhibited by investors operating in international markets. However, another worrying situation with the excessive inflow of capital flows is its potential to generate growing financial fragility fueled by the possibility of an increase in external loans in foreign currency and the consequent exchange rate exposure. Such a situation can fuel domestic credit booms and asset bubbles capable of potentially causing significant adverse effects in case of a sudden stop of these flows, as occurred in the subprime crisis in the US (Calvo, 2013; Ostry *et al.*, 2010), in a sample of seven emerging countries¹, the period recorded one of the largest capital flights, reaching US\$ 37 billion.

As can be seen in Graph 1, by recognizing the pro-cyclical volatility of capital flows, developing countries have come to grips with boom and bust cycles in capital flows and using capital controls to manage these cycles. In this way, countries adopt a combination of macroeconomic policies to face the challenges imposed by this high volatility, with the choice of appropriate management instruments being defined according to each situation.

¹ Sample of seven countries (Chile, Colombia, South Korea, India, Ukraine, Poland and Brazil).

Graph 1 - Portfolio flow to emerging economies (2008-2021).

(In US\$ billion)



Source: Own preparation with data from the Central Bank of Brazil, 2023.

It is, however, a highly complex decision, as it depends on a set of macroeconomic, institutional, and structural factors, such as the degree of financial openness, the composition of capital flows, and the characteristics of foreign exchange and financial markets (Athukorala & Rajapatirana, 2003; Erten & Ocampo, 2017; Fritz & Prates, 2018; Erten *et al.*, 2021).

Thus, capital controls can also be divided according to the purpose they seek to achieve. It is essential to first consider the direction of capital flow if they are to control capital inflows or outflows. Another important dimension to consider is the type of capital account transactions affected and whether they are restrictions on prices (taxes or subsidies) or quantitative or administrative restrictions. Controls are also differentiated according to their objectives: they are imposed *ex-ante* or *ex-post* in relation to financial or macroeconomic instability. Controls can also be structural (long-standing) or cyclical (Erten *et al.*, 2021). Moreover, finally, whether capital controls are directly imposed on international transactions or whether it is a domestic regulation that restricts the financial transactions of domestic agents or the domestic use of foreign currency (Ostry *et al.*, 2010; Erten *et al.*, 2021).

As for the distinction over which type of transaction the control is being imposed, it is essential to distinguish which type of capital account investment the

measure will restrict or encourage, for example, Foreign Direct Investment (FDI), portfolio investment in shares or securities, or others that include bank loans and other bank flows (Erten *et al.*, 2021). Regarding bonds and loans, these controls can be between foreign and local currency or short-term flows versus long-term flows. Capital controls that impose quantitative or administrative restrictions are characterized by complete prohibitions or explicit quantitative limits that reduce the scope of private portfolio management freedom. Controls that impose price restrictions seek to discourage capital flows by increasing their costs through tax disincentives, compulsory deposits, multiple exchange rates, and other mechanisms. Controls with administrative restrictions start to limit the exchange exposure and leverage of banks and companies, not only in amounts but also in terms of terms (Deos *et al.*, 2006).

Capital controls used to reduce financial and macroeconomic instability may be those imposed ex-ante or ex-post. Ex-ante capital controls are prudential tools that aim to reduce the risk of financial crises, preventing economic agents from assuming excessive risks. They include measures such as tightening restrictions to curb capital inflows during booms and prevent overheating. Capital inflow and outflow controls can also be used as ex-post interventions, that is, once a crisis occurs. For example, measures encouraging new borrowing from abroad by reducing capital inflow regulations are ex-post interventions that can increase credit availability after a crisis. (Saborowski *et al.*, 2014; Erten *et al.*, 2021).

Capital controls can also be differentiated from structural (or long-standing) capital controls in that they are applied for long periods, while cyclical (or episodic) capital controls are those that are typically implemented and adjusted throughout the business cycle (Erten *et al.*, 2021). In addition, structural controls take the form of quantity-based restrictions, while cyclical controls are price-based (Erten *et al.*, 2021).

Another important distinction is whether a policy measure is an explicit capital control directly imposed on international transactions or a domestic regulation restricting domestic agents' financial transactions or the domestic use of foreign currency. Although the latter type of regulation does not theoretically target international capital flows, it does have a de facto effect of influencing the level of such flows by impacting financial regulations, starting with regulations on financial transactions by national residents in national currency (regulation of traditional prudential, including those called countercyclical macroprudential). Thus, there are restrictions on the domestic use of foreign currency by residents of the country (exchange-related regulations), which do not officially count as capital controls, but

have the side effect of applying to most transactions with foreigners who typically transact in foreign currency foreign (Ocampo, 2017; Erten *et al.*, 2021).

Finally, there are restrictions on domestic agents' transactions with foreign residents, also known as financial sector regulations (Erten *et al.*, 2021). In this category are, for example, limits on the amount that residents can borrow and maintain in accounts abroad or the reverse, as well as the ability of non-residents to maintain domestic accounts. These regulations are also considered capital controls by discriminating between residents and non-residents.

V. CAPITAL FLOW MANAGEMENT TRANSMISSION CHANNELS

Erten *et al.* (2019) highlight several channels through which capital management tools can affect the economy. According to them, the most apparent channel would be the direct one, whereby capital controls would change the cost of international capital or limit the amount of certain financial transactions and transfer of funds through complete prohibition or the imposition of explicit quantitative limits, such as the total control or limitations on the actions of investors. These controls, for example, can be seen when a country prohibits foreign investors from investing in its stock exchange. Therefore, administrative controls seek to directly affect the volume of certain financial transactions (Silva & Resende, 2010).

Nevertheless, there are also indirect channels through which controls affect international capital flows and are empirically relevant. What seems to matter most is the signaling channel. Its effects are characterized by directly affecting agents' expectations, discouraging the movement of capital and associated transactions, making them more onerous, and imposing costs for certain financial operations. Through this channel, controls discourage certain types of transactions (Silva & Resende, 2010; Erten *et al.*, 2021).

Prasad *et al.* (2003) point out that the signaling channel can be considered one of the ways that most generate indirect impacts on capital flows. They highlighted three relevant elements for its functioning: the development of the financial sector, the quality of institutions, and the quality of macroeconomic policies.

Concerning the development of the financial sector, in particular, Prasad *et al.* (2003) suggest that it is a vital determinant of the extent of a country's growth and stability and the benefits that financial globalization can bring. The more developed the country's financial sector is, the greater the benefits of growing capital flows and the lower its vulnerability to crises. Another benefit of further financial sector development would be the positive effect on macroeconomic stability, which, in

turn, has implications for the volume and composition of capital flows (Prasad *et al.*, 2003). For developing countries where funding sources are reduced, sudden changes in the direction of capital flows tend to induce or exacerbate boom and bust cycles, contributing to the occurrence of financial crises.

In turn, institutional quality would play an essential role in the determination and composition of flows, attracting mainly foreign capital in the form of Foreign Direct Investment (FDI) and less in the condition of short-term Portfolio capital flows. Prasad *et al.* (2003) point out that FDI flows tend to bring more collateral benefits to developing economies' productive and social financing, directly impacting their macroeconomic results.

The credibility of macroeconomic and domestic policies also stands out as an essential form of signaling to influence the level and composition of inflows and the country's vulnerability to crises (Prasad *et al.*, 2003). In these cases, implementing liberal government policies sends a favorable signal that can trigger significant capital inflows.

In summary, the channel of expectations of capital controls arises when agents evaluate the set of policy measures imposed to control the mobility of capital flows, especially when such controls seek to impose barriers to exit (Erten *et al.*, 2021). That is, the perception of international investors when policies are changed is that the economic environment in the country may be susceptible to weaknesses of an economic, political, or financial nature still unknown to the public and that the government, having previously been aware of this information, immediately changes its policies to mitigate future recessive impacts that the excessive movement of inflows or outflows of these capitals could amplify.

VI. MACROECONOMIC EFFECTS

As described in the previous topics, international capital flows are central to the functioning of the global economy and the dynamics of developing economies since the capacity of a government and its citizens to borrow and lend abroad allows domestic investment spending to deviate from domestic savings, which can promote growth and greater economic efficiency (Fernández *et al.*, 2015). However, in practice, it turns out that large capital flows can also create substantial challenges for policymakers, as Galindo and Izquierdo (2003) showed when they analyzed the impact of the Russian Crisis on Latin American economies. Moreover, these challenges are even more significant for emerging market economies (EMEs) due to their greater susceptibility to the volatility of capital flows (Ahmed & Zlate, 2014).

In this sense, the free mobility of capital flows has caused costs and benefits for the receiving countries, as shown for example by Athukorala & Rajapatirana (2003), Saborowski *et al.* (2014), Fernández *et al.* (2015), and Erten *et al.* (2019). The benefits were widely discussed in a collection of works carried out by the IMF (2022) and can be obtained by allowing an efficient allocation of resources, due to the possibility of migration of resources between less productive countries to countries with greater productivity, favoring both the country of origin as the recipient of these resources. Capital flows established in the banking market can also reduce financial constraints and facilitate economic growth and exports; capital flows can also increase exchange liquidity, facilitating the granting of credit during crises. It was also found that the access of large banks to the international credit market can facilitate domestic credit conditions, benefiting companies by providing better financing conditions, encouraging technological innovations, increasing production efficiency and consequently the country's aggregate production. The costs arise from the high volatility of these flows, which accompany changes in global financial conditions, mainly affecting emerging and developing economies (IMF, 2020).

Given this scope, the empirical literature has sought to analyze how a wide range of macroeconomic outcomes, such as economic growth, exchange rate, and financial fragility, are affected by capital controls (Klein, 2012; Ostry *et al.*, 2011; Erten *et al.*, 2021).

Thus, the implementation of controls at the entrance is justified by its preventive function. Through them, the aim is to avoid the undesirable effects of the excessive flow of capital. In retrospect, for exit controls, the main objective is to encumber capital flight in an attempt to decrease its likelihood. For example, to mitigate capital outflows, policymakers can raise the interest rate to counteract exchange rate depreciations, reducing balance sheet effects. However, an adverse effect of this strategy would be the existence of demand externalities. This strategy was even used in Brazil in the 1990s, after the financial opening, even after the stabilization of chronic inflation, the results went beyond imbalances on the demand side, as high interest rates attracted almost all capital of high volatility, which resulted in an evident worsening from a macroeconomic perspective (Barros, 2022). In this case, an alternative would be the use of ex-ante prudential policies, that is, during the expansive phases of the economic cycle. With them, legislators can adopt a strategy of reducing interest rates, avoiding exchange rate appreciation and its effects on the trade balance, and preserving greater autonomy of macroeconomic policy. With this type of ex-ante measures, there would be a significant reduction in capital inflows and their effects associated with domestic aggregate demand (Stiglitz, 2002; Erten *et al.*, 2021).

Another macroeconomic variable considered, undoubtedly the one with the most significant impact on political decisions on capital flow management, is the exchange rate due to the resulting externalities, both pecuniary and demand, which can propagate through the economy with different effects and may vary according to the «economic and financial health» of the country. Its effects in the case of appreciations, in times of excessive inflows, are highly damaging to the export sector, and consequently to economic growth, in addition to worsening external imbalances, in the case of reversals. Depreciations that occur at times of capital flight, as they encourage the imposition of policies such as raising the interest rate, to discourage capital outflow, in which case they can cause demand externalities by increasing other prices in the economy, generating in this case process imbalances in economic activity with diverse effects on investment, production, and employment (IMF, 2020). Such findings were empirically evidenced in the work of Adrian *et al.*, (2020), but it already had been highlighted by Calvo and Reinhart (1996) when they examined the contagion of the 1994 Mexican crisis in other Latin American economies. However, Athukorala and Rajapatirana (2003) showed that the effects of flows on exchange rates depend not only on the volume but also on the modalities in which they occur. This empirical finding will give even more importance to the role of capital flow management policy.

Therefore, as already discussed in previous sections, the concern of the political authority in administering the management tools available to control this variable, which has such an essential weight in the economic direction of the country, is considerable. This perception contrasts with the main considerations of authors such as Cardarelli *et al.* (2009), in a study for the IMF, on the macroeconomic impacts of capital control policies for developed and emerging economies, the authors conclude that among the primary motivations for the use of capital flow management policies is the concern regarding exchange rate appreciations or depreciations. Appreciations, in times of excessive inflows, are highly detrimental to the export sector and, consequently, to economic growth, in addition to aggravating external imbalances, in the case of reversals. On the other hand, the depreciations that occur at times of capital flight, as they stimulate the imposition of policies such as raising interest rates, to discourage capital outflows, in which case they may cause demand externalities by increasing other prices in the economy, generating in this process imbalances in economic activity with diverse effects on investment, production, and employment.

In parallel, authors such as Ostry *et al.* (2011) presented a set of circumstances under which capital controls are recommended and effective as a policy response to surges of external capital inflow as part of a macroprudential policy arrangement.

However, the authors point out that although capital control measures in conjunction with prudential regulations can help to reduce the accumulation of vulnerabilities in balance sheets and the emergence of credit booms, both inevitably create distortions. Moreover, prudential tools that directly limit capital inflows—acting like capital controls—can also have adverse multilateral implications and should not be used as a substitute for macroeconomic policies. Therefore, a pragmatic approach is needed to consider all relevant risks and distortions to strengthen the financial system's resilience. The authors also point out that the basic principle is to use instruments (or combinations of instruments) that best achieve policy objectives with minimal national and multilateral costs.

Following this perspective, Klein's work (2012) examined the pattern of controls on capital inflows and the association of these controls with financial and macroeconomic variables, such as Gross Domestic Product (GDP) and exchange rates. He addressed a set of 44 advanced countries and emerging economies in the period from 1995 to 2010. As a result, the author pointed out that, with some exceptions, there is little evidence of the effectiveness of capital controls on the selected variables. He also concluded that the statistics presented show that countries with more significant restrictions on capital inflows have lower annual expansion rates of financial variables associated with booms and higher GDP growth rates. The regression results also showed that, in partial correlations, there was a lower growth rate of these aggregate economic variables among countries with long-standing controls compared to those that imposed controls episodically. Nevertheless, countries with long-standing controls on capital inflows differ in important respects from others in the sample, most notably by having lower levels of per capita GDP.

Similarly, in Brazil between 2009 and 2019, according to a collection of records from the Bulletins of the Central Bank of Brazil (BCB), its economy can be compared to a laboratory for verifying the effectiveness of these policies. We can observe, in a period of ten years, several capital flow management measures being applied, at first to contain and select the excessive inflow of foreign incoming capital, with the tightening of these policies.

Between 2009 and mid-2011, a period of significant foreign capital inflows, the clear objective of the policies was to contain the appreciation of the exchange rate, with a series of measures applied to restrict excessive inflows in various segments of the account financial. The results of this management effort were considerable, with reductions in capital inflows, mainly in the variable income market, with the process of appreciation of the Brazilian currency being interrupted, as expected (BCB, 2012).

However, from 2012 onwards, with changes in the world scenario and internally, with the first signs of rupture in the growth process of the Brazilian economy, a gradual loss of effectiveness of capital control management policies can be observed, mainly with the change in the pattern of these policies. From that year onwards, they began to control the length of stay of foreign capital. If, on the one hand, at that time, the intention of these policies was just to reduce the financial fragility that accompanies the nature of these flows, on the other hand, such policies seemed to have signaled to the market that challenging years were to come. As a result, although at first the management measures were beneficial in diversifying part of the capital, previously predominant in high volatility assets such as stocks and other short-term assets, to other long-term segments, in a short period, a reversal of these flows was observed, marking a reduction in the dynamism of the Brazilian economy, accompanied by a change in the response pattern of foreign capital flows to the management measures adopted from that moment on, as highlighted by BCB (2013).

In a second moment, from 2014, with the arrival of the recessive period of the Brazilian economy, there were substantial changes in these policies, which were made more flexible to attract foreign capital (BCB, 2014). The results verified mainly on the exchange rate showed that the capital control management policies adopted in the period were indeed necessary. However, its validity and effectiveness may be related to several other factors, as confirmed by Ostry *et al.* (2011), some of which are even endogenous, such as the quality of institutions and governments' commitment to fiscal control policies. Likewise, other exogenous factors are related to the dynamics of the international financial market. Thus, the agents' decisions are guided by various factors. If expectations are shaped according to the individual perception of each agent, in the case of negative ones, regarding the risk and return of their asset portfolios, the withdrawal of foreign capital is inevitable, as well as the resulting externalities, such as exchange rate depreciation and consequent macroeconomic impacts.

Such empirical findings, observed for Brazil, reinforce the dynamic defended by the IMF concerning applying capital flow management policies,² although, according to the agency's recommendations, such policies should be accompanied

² Works such as Magud *et al.* (2011), Pandey *et al.* (2015), Chamon and Garcia (2016), Alfaro *et al.* (2017), Erten and Ocampo (2017), Erten *et al.* (2021) and Montiel (2022) find both favorable and unfavorable results regarding the effectiveness of capital flow management policies. Therefore, research to evaluate the effectiveness of capital flow management policies is still a work in progress.

by a set of policies of fiscal, macroprudential, monetary, and exchange rate magnitude and not just measures with the direct objective of encumbering or exempting foreign capital. The results highlighted above confirm the predilection in the arrangement emphasized by the agency as necessary for the success of such management strategies.

VII. FINAL CONSIDERATIONS

The objective of this work, when considering the growing support that international capital control policies, modernly known as Capital Flow Management, began to receive from academic circles and multilateral institutions in the last decade, was to update the debate regarding the conduct of such policies structured in this new management system.

Thus, from the theoretical framework discussed, it is possible to list a series of macroeconomic benefits made possible by entering foreign capital into a country's economy. But, on the other hand, we also have a series of consequences in the case of excessive inflow of these capitals and sudden reversals. Another point discussed is related to the effectiveness of capital flow management policies in mitigating the resulting impacts on the balance of payments, whether to attract capital, restrict its inflow or outflow, and select the quality and diversification of the portfolio of this capital. Finally, we also have the impact of the macroeconomic situation regarding changes in the international and national environment on the economic decisions of individuals regarding the allocation of capital, with the indirect effects of signaling and expectations of agents in the transmission of the management policies adopted being often predominant, as occurred in Brazil after the year 2014.

Furthermore, when synthesizing some works that explored the use of these policies in the last section, it appears that the macroeconomic effects of capital flows in an economy, relating their importance, their costs, and benefits in the performance of the economic activity in addition to the importance of control measures of these flows to contain some intrinsic externalities of this market, related to the exchange rate, interest, and financial fragility, showed that the effectiveness of these measures when used without the intermediation of other macroprudential policies can have minimal or even null results, corroborating the strategy defended in the implementation of these policies by multilateral institutions such as the IMF.

Thus, throughout this work, it was shown how harsh reality was imposing itself on a theoretical conception. The recurring financial crises have weakened

the idyllic vision that multilateral organizations such as the IMF and the World Bank had regarding the free flow of capital in the international economy. The outbreak of the 2007 financial crisis was crucial in this process, as it occurred in the main world economies, and which adopted the macroeconomic measures proclaimed by conventional economic literature. The impact of the financial crisis was so strong that it opened space for the improvement and institutionalization of policies capable of managing the externalities produced by financial flows within and between countries. Macroprudential policy, especially in its branch called capital flow management, came to provide approval and a theoretical basis for various measures that developing countries had been adopting since the 1990s. This not only reduces the possibilities of new crises but also allows for an analysis and more careful assessment of the efficiency and effectiveness of measures, improving government action.

As discussed in the present work, issues related to capital mobility, both in terms of its economic costs and benefits and how management policies can help mitigate financial cycles, prolonging or shortening their recessive impacts on economies, are far from clear to be fully understood, being a field with several directions yet to be explored. For Brazil and other Latin American countries, as a suggestion for future work, it would be an attempt to measure in detail how these policies were applied and the respective qualitative impacts on the most diverse economic and financial variables in comparison with other economies.

REFERENCES

- Alfaro, L., Chari, A. & Kanczuk, F. (2017). «The Real Effects of Capital Controls: Firm-Level Evidence from a Policy Experiment». *Journal of International Economics*, 108, pp. 191–210.
- Ahmed, S., & Zlate, A. (2014). «Capital flows to emerging market economies: A brave new world?». *Journal of International Money and Finance*, 48(PB), pp. 221–248.
- Adrian, T., Erceg, C., Lindé, J., Zabczyk, P. & Zhou, J. (2020). «A Quantitative Model for the Integrated Policy Framework». IMF Working Papers, 20(122). <https://doi.org/10.5089/9781513549668.001>
- Athukorala, P.-C. & Rajapatirana, S. (2003). «Capital inflows and the real exchange rate: a comparative study of Asia and Latin America». *World Economy*, 26 (4), pp. 613-637.
- Banco Central do Brasil (2009). *Relatório Anual* (v.45). Brasília: BACEN.
- Banco Central do Brasil (2012). *Relatório Anual* (v.48). Brasília: BACEN.
- Banco Central do Brasil (2013). *Relatório Anual* (v.49). Brasília: BACEN
- Banco Central do Brasil (2014). *Relatório Anual* (v.50). Brasília: BACEN.

- Barros, S. F. M. (2022). *Políticas de gestão de fluxos de capitais no Brasil: uma análise do de 2009 a 2019* [Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Maringá]. <http://www.pce.uem.br/publicacoes/dissertacoes/2022>.
- Benigno, G., Chen, H., Otrok, C., Rebucci, A. & Young, E.R. (2013). «Financial crises and macroprudential policies». *Journal of International Economics*, 89(2), pp. 453–470.
- Benigno, G., Chen, H., Otrok, C., Rebucci, A. & Young, E.R. (2016). «Optimal capital controls and real exchange rate policies: A pecuniary externality perspective». *Journal of Monetary Economics*, 84, 147–165.
- Caballero, R. J. & Lorenzoni, G. (2014). «Persistent Appreciations and Overshooting: A Normative» Analysis. *IMF Economic Review*, 62(1), 1–47. <https://www.jstor.org/stable/43297811>
- Calvo, G. (2013). «The Mayekawa Lecture: Puzzling over the Anatomy of Crises- Liquidity and the Veil of Finance». *Monetary and Economic Studies*, 31, pp. 39–64.
- Calvo, S., & Reinhart, C. (1996). «Capital flows to Latin America: is there evidence of contagion effects?» *Policy Research Working Paper*, 1619, World Bank, Washington, D.C.
- Cardarelli, R., Elekdag, S.A. & Kose, M.A. (2009). «Capital Inflows: Macroeconomic Implications and Policy Responses». *IMF Economic Review* 40 (1): pp. 333-356.
- Chamon, M. & Garcia, M. (2016). «Capital Controls in Brazil: Effective?» *Journal of International Money and Finance*, 61, pp. 163–187.
- Damasceno, A. O. (2013). «Fluxos de capitais e crescimento econômico nos países em desenvolvimento». *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 43(4), pp. 773–811.
- Dávila, E., & Korinek, A. (2018). «Pecuniary Externalities in Economies with Financial Frictions». *The Review of Economic Studies*, 85(1 (302)), pp. 352–395.
- Eichengreen, B. (2001). «Capital Account Liberalization: What Do Cross-Country Studies Tell Us?» *The World Bank Economic Review*, 15(3), pp. 341–365.
- Erten, B., & Ocampo, J.A. (2017). «Macroeconomic Effects of Capital Account Regulations». *IMF Economic Review*, 65(2), pp. 193–240.
- Erten, B., Korinek, A. & Ocampo, J.A. (2021). «Capital Controls: theory and Evidence». *Journal of Economic Literature*. 59 (1), pp. 45-89.
- Farhi, E. & Werning, I. (2014). «Dilemma Not Trilemma? Capital Controls and Exchange Rates with Volatile Capital Flows». *IMF Economic Review*, 62(4), pp. 569–605.
- Farhi, E. & Werning, I. (2016). «A Theory of Macroprudential Policies in the Presence of Nominal Rigidities». *Econometrica*, 84(5), pp. 1645–1704.
- Fernández, A., Rebucci, A. & Uribe, M. (2015). «Are capital controls countercyclical?» *Journal of Monetary Economics*, 76, pp. 1–14.
- Forbes, K. J., Fratzscher, M. & Straub, R. (2013). «Capital Controls and Macroprudential Measures: What are They Good for?» *Social Science Research Network*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2444797

- Forbes, K., Fratzscher, M., Kostka, T. & Straub, R. (2016). «Bubble thy neighbour: Portfolio effects and externalities from capital controls». *Journal of International Economics*, 99(C), pp. 85–104.
- Fritz, B., & Prates, D.M. (2018). «Nova abordagem do FMI sobre a gestão dos fluxos de capitais e suas limitações: lições do Brasil e da Coreia do Sul». *Texto para Discussão* n° 2430. Brasília: IPEA.
- Galindo, A. J., Rojas-Suarez L. & Del Valle, M. (2013). «Macroprudential Regulations in Andean Countries». *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2236339>
- Galindo, A. J. A. & Izquierdo (2003). «Sudden stops and Exchange rate strategies in Latin America». BID Working Paper, n. 484. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- International Monetary Fund- IMF (2020). «Toward an Integrated Policy Framework for Open Economies». Washington, D.C. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/07/13/toward-an-integrated-policy-framework-for-open-economies>
- International Monetary Fund (2012). «The Liberalization and Management of Capital Flows— An Institutional View». Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2005). «International Monetary Fund Annual Report 2005: Making the Global Economy Work for All». Washington, D.C. Retrieved May 24, 2021, from <https://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/International-Monetary-Fund-Annual-Report-2005-Making-the-Global-Economy-Work-for-All-18002>
- Jeanne, O. & Korinek, A. (2010). «Managing Credit Booms and Busts: A Pigouvian Taxation Approach». *National Bureau of Economic Research*. <https://www.nber.org/papers/w16377>
- Klein, M. (2012). «Capital Controls: Gates versus Walls». *Brookings Papers on Economic Activity*, 43(2 (Fall)), pp. 317–367.
- Korinek, A. (2017). «Currency Wars or Efficient Spillovers? A General Theory of». *Nber Working Paper* (N.23004). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Korinek, A. (2020). «Managing Capital Flows: Theoretical Advances and IMF Policy Frameworks». *IEO Background Paper Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund*. Washington, D.C.
- Kose, M., Rogoff, K. Prasad, E. & Wei, S.J. (2003). «Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence». In *Occasional Papers*. <https://doi.org/10.5089/9781589062214.084>
- Magud, N., Reinhart, C. & Rogoff, K. (2011). «Capital Controls: Myth and Reality a Portfolio Balance Approach». *Nber Working Paper Series*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16805/w16805.pdf
- Mendoza, E. G. & Bianchi, J. (2011). «Overborrowing, Financial Crises and ‘Macro-Prudential’ Policy?» *IMF Working Papers*, 11(24), 1.
- Meyrelles Filho, S. F., Jayme Jr, F. G. & Libânio, G. de A. (2009). «Mobilidade de capitais e crescimento econômico: elementos para uma síntese teórica». *Economia E Sociedade*, 18(3), pp. 439–467.
- Montiel, P. J. (2022). «IMF Advice on Capital Flows: How Well is it Supported by Empirical Evidence?» *Journal of Globalization and Development*, 13(1), pp. 149-186.

- Ocampo, J. A. (2017). «Resetting the International Monetary (Non) System». *Wider Studies in Development Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostry, J. D., Ghosh, A.R., Habermeier, K., Chamon, M., Qureshi, M.S. & Reinhardt, Denis B.S. (2010). «Capital Inflows: The Role of Controls». *IMF Staff Position Note* SPN/10/04; February 19, 2010.
- Ostry, J. D., Ghosh, A.R., Chamon, M. & Qureshi, M.S. (2011). «Capital Controls: When and Why?» *IMF Economic Review*, 59(3), 562–580.
- Pandey, R., Pasricha, G., Patnaik, I. & Shah, A. (2015). «Motivations for Capital Controls and Their Effectiveness». *Bank of Canada Working Paper* 2015-5. <https://www.bankofcanada.ca/2015/02/working-paper-2015-5/>
- Prasad, E., Rogoff, K., Wei, S.J. & Kose, M.A. (2003). «Effects of Financial Globalisation on Developing Countries: Some Empirical Evidence». *Economic and Political Weekly*, 38(41), 4319–4330.
- Rebucci, A. & Ma, C. (2019). «Capital Controls: A Survey of the New Literature». *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*. New York and Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190625979.013.309>
- Saborowski, C., Sanya, S., Weisfeld, H. & Yopez, J. (2014). «Effectiveness of Capital Outflow Restrictions». *Repec - Econpapers*. https://econpapers.repec.org/paper/imfifwpa/2014_2f008.htm
- Schmitt-Grohé, S. & Uribe, M. (2016). «Downward Nominal Wage Rigidity, Currency Pegs, and Involuntary Unemployment». *Journal of Political Economy*, 124(5), 1466–1514.
- Silva, G.J. C. & Resende, M.F.C. (2010). «Eficácia dos Controles de Capitais no Brasi: uma abordagem Teórica e empírica». *Est. Econ. São Paulo*, v.40, n.3, pp. 617-649.
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton.

AMOR, RELIGIÓN CATÓLICA Y MUJER: EDUCACIÓN AMOROSA IRREGULAR

LOVE, CATHOLIC RELIGION AND WOMEN:
IRREGULAR LOVE EDUCATION

ERLY J. RUIZ*

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

<https://orcid.org/0000-0001-9830-0615>

Fecha de recepción: 3/8/2023– Fecha de aceptación 1/12/2023

<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.05>

* Sociólogo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (FaCES-UCV-2008); Mg. Sc. en Filosofía de las Ciencias Humanas de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad Central de Venezuela (FHE-UCV-2022); profesor en la categoría de Asistente en el Departamento de Teoría Social, Escuela de Sociología (FaCES-UCV).
erly.dolli@gmail.com



Este artículo y sus anexos se distribuyen por la *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

RESUMEN

La extensión de la religión en Latinoamérica resuena a la Iglesia Católica y sus diversas filiaciones e intereses. Dentro de un modo de difusión particular, la educación, donde se transmite conocimiento, orden y visión de mundo, en el caso del amor, es injusto e irregular. El siguiente artículo explora la importancia de la educación amorosa católica y su repercusión en la vida de las mujeres a través de una metodología documental y desde una perspectiva filosófica-sociológica. Se inicia con una breve introducción al trato de la religión en la teoría social clásica y contemporánea. A continuación, se propone una revisión a la relación amor y religión en el catolicismo, enfatizando la importancia del discernimiento y el discurso fundacional religioso. Por último, se plantean una serie de consecuencias de la educación amorosa católica en la vida de las mujeres. Se concluye que la actual evasión del tema por parte del discurso fundacional religioso establece demandas amorosas injustas para las mujeres las cuales afectan directamente su libre existencia y su derecho a la religiosidad.

Palabras clave: Amor / Educación / Institución / Mujeres / Religión

ABSTRACT

The spread of religion in Latin America resonates with the Catholic Church and its various affiliations and interests. Within a particular mode of diffusion, education, where knowledge, order and vision of the world are transmitted, in the case of love, is unfair and irregular. The following article explores the importance of religious love education and its impact on the lives of women through a documentary methodology and from a philosophical-sociological perspective. It begins with a brief introduction to the treatment of religion in classical and contemporary social theory. Next, a review of the relationship between love and religion in Catholicism is proposed, emphasizing the importance of discernment and the religious foundational discourse. Finally, a series of consequences of Catholic loving education in the lives of women are considered. It is concluded that the current evasion of the religious foundational discourse establishes unfair loving demands for women which directly affect their free existence and their right to religiosity.

Keywords: Love / Education / Institution / Women / Religion

JEL: Y8, Z0, Z12

I. INTRODUCCIÓN

Si bien el amor es una experiencia humana popular, su estudio ha sido evadido históricamente por la academia. Por la propia condición, tal como sostiene Schopenhauer (2001), ha sido delegado a músicos, artistas y poetas, quienes en sus obras logran describir y dar cuerpo a la circunstancia. La evasión contribuye a una formación endeble propiciando confusión en su definición. No obstante, en el caso de América Latina, la religión católica, una de las tres religiones del amor (Uhde, 2005), se extiende por su territorio presentándose como una guía existencial para sus adeptos. El siguiente artículo tiene por objetivo explorar la importancia de la educación amorosa religiosa y su repercusión en la vida de las mujeres. En cuanto a la información necesaria para su consecución, la investigación es de tipo documental y su abordaje estrictamente exploratorio. La perspectiva es filosófica-sociológica y se encuentra dividida en tres partes complementarias.

Religión y secularización presenta una somera introducción a la aproximación de la religión en la teoría social clásica y contemporánea. Se inicia con una exposición sobre el papel rector de la institución en la sociología de Emile Durkheim. A continuación, se examina la privatización de la religión en Thomas Luckmann, la cual expresa como la misma no ha desaparecido sino que se ha desplazado a la esfera privada de la sociedad. Finalmente, se explora la idea de la post secularización en Jurguen Habermas en concomitancia a las condiciones particulares de Latinoamérica.

Educación amorosa propone una revisión a la relación amor y religión en el catolicismo. Empieza con la importancia del discernimiento en vinculación al amor, lo cual formula una distinción importante entre el mismo, la pasión y el compadecimiento. Posteriormente, se explora el carácter personal del amor con la intención de resaltar la primacía de la reflexión sobre la creencia. Por último, se explora la relación de pareja desde la perspectiva del Papa Francisco, quien, en sintonía con las críticas de Bauman, sostiene que la cosificación reinante en la contemporaneidad incide negativamente en la toma de compromisos a largo plazo y en la fundación familiar.

Religión, amor y mujer constituye la parte crítica y prospectiva de la indagación. Se inicia aludiendo a la apropiación del cuerpo de las mujeres que algunos justifican a partir de la conjunción irreflexiva entre la religión católica y la familia. Luego, se explora la importancia conformativa de la institución y como la religiosidad femenina no pretende la eliminación de la noción, más si una necesaria e impostergable reformulación. Finalmente, se aborda la noción del cuidado pastoral, la cual, a partir de la evasión abierta al discurso religioso fundacional, recae exclusivamente en la mujer.

II. RELIGIÓN Y SECULARIZACIÓN

La religión es una temática común en la teoría social clásica. Su tratamiento es diverso, centrándose en el papel rector de las instituciones en el caso de Durkheim, la preeminencia de la base real de la historia sobre una pauta situada fuera de ella para Marx y la integración de la misma a una forma de producción particular mediante la noción de profesión (*beruf, calling*) en Weber. La variedad teórica no actúa en detrimento de la comprensión del fenómeno en la actualidad. Provee puntos de partida diferentes que, en su aplicación, son mucho más complementarios que mutuamente excluyentes, tal como lo evidencia el trabajo de Berger y Luckmann (2001), en *La construcción social de la realidad*. Para efectos de la siguiente investigación, la teoría de Durkheim es crucial, no obstante, hay espacio para argumentos marxistas y weberianos puntuales.

Tal como sostiene Collins (1996), en *Cuatro tradiciones sociológicas*, será Fustel de Coulanges quién inicialmente interesará a Durkheim en la relación religión y sociedad. En sus estudios sobre Grecia y Roma antiguas, Fustel sostenía cómo «los rituales religiosos pueden formar a una sociedad entera» (en Collins, 1996:217). Tomando como punto de partida *Ancient city* (La ciudad antigua) publicado en 1864, Durkheim desarrolla la noción de la sociedad como fenómeno religioso. El historiador «demostró que la religión es la base de las instituciones sociales, desde la familia y la propiedad hasta la guerra y la política» (Collins, 1996:217). Una segunda traza sociológicamente relevante se encuentra en la vinculación entre religión y conocimiento expuesta en el título de la introducción a *Las formas elementales de la vida religiosa* (Durkheim, 2012:25). La relación entre ambas esferas, desarrollada posteriormente por Berger y Luckmann, «coloca de entrada a la investigación durkheimiana dentro de parámetros bien definidos, es más, dentro de dos ámbitos sociológicos específicos» (Cipriani, 2004:96).

De acuerdo con Durkheim, «toda religión, en efecto, tiene un aspecto que supera el círculo de las ideas propiamente religiosas» (2012:36). En este sentido, pensar sobre religión presenta una situación transdisciplinaria, ocupando el interés tanto de historiadores, como de sociólogos y filósofos. La aglutinación disciplinaria permite al francés afirmar que «los primeros sistemas de representaciones que el hombre se ha hecho del mundo y de sí mismo son de origen religioso» (Durkheim, 2012:36). Es posible notar con mayor claridad la impronta sociológica a través de la cuestión significativa propuesta por Alfred Schutz en su ensayo *El ciudadano bien informado*. Las representaciones pueden ser intrínsecas, resultado de «nuestros intereses elegidos, establecidos por nuestra decisión espontánea de resolver un problema mediante nuestro pensamiento, de alcanzar un objetivo mediante

nuestra acción o de concretar un estado de cosas proyectado» (Schutz, 2003:125) o impuestas, donde se nos «imponen como significativos situaciones y sucesos que no se vinculan con intereses elegidos por nosotros, que no derivan de actos de nuestro albedrío y que debemos recibir tal como son» (Schutz, 2003:126). Si bien ambos son «solo tipos constructivos, que en la vida diaria se superponen casi siempre y muy pocas veces se presentan en estado puro» (Schutz, 2003:125), delinear el sempiterno problema de la religión como acontecimiento coercitivo.

Las representaciones fungen como formas organizativas positivas. «Las concepciones religiosas tienen como objeto, ante todo, expresar y explicar, no lo que hay de excepcional y anormal en las cosas, sino al contrario, lo que tiene de constante y regular»; de tal forma, mantienen el curso normal de la vida (Durkheim, 2012:63,64), proporcionando fundamento y seguridad para sus adeptos. La regulación ubica a los fenómenos religiosos en dos categorías complementarias, las creencias y los ritos. Las creencias «son estados de opinión, consisten en representaciones, los segundos son modos de acción determinados» (Durkheim, 2012:75). En referencia a las primeras, suponen una clasificación de las cosas «en dos clases en dos géneros opuestos, designados generalmente por dos términos distintos que traducen bastante bien las palabras *profano* y *sagrado*» (Durkheim, 2012:75). De tal manera, nos encontramos de cara a una articulación que logra efectivamente orientar el conocimiento y los actos humanos. Tal como sostiene su autor, *Las formas elementales de la vida religiosa* presentan una aplicación sociológica a un tema típicamente filosófico.

Quizás la dimensión colectiva más evidente se encuentra en la importancia articuladora de la institución. «Una sociedad cuyos miembros están unidos porque se representan de la misma manera el mundo sagrado y sus relaciones con el mundo profano, y porque traducen esta representación común con prácticas idénticas, es lo que se llama una Iglesia»; las creencias religiosas «son comunes a una colectividad determinada que declara adherir a ellas y practicar los ritos que le son solidarios» (Durkheim, 2012:85). La Iglesia es la manifestación y existencia pública de la *declaración*. La fe común existe en una comunidad moral, reafirmando su condición colectiva. La articulación de la Iglesia provee de «una defensa contra el terror. Ser anómico, por lo tanto, significa *carecer* de esa defensa y estar expuesto, solo, al asalto de la pesadilla» (Berger y Luckmann, 2001:132). La institución estructura el universo simbólico, el cual «resguarda al individuo contra el terror definitivo adjudicando legitimación definitiva a las estructuras protectoras del orden institucional» (Berger y Luckmann, 2001:132).

Si bien Durkheim no preveía la desaparición de la religión, la secularización de la sociedad constaba de igual manera como un interés frecuente en la teoría

social clásica. Tal como indica Luckmann, la importancia de la institución en la legitimación religiosa fue, de algún modo, un argumento tan persuasivo en la sociología de la religión posterior que, «en ausencia de una teoría bien fundada, la secularización se examina físicamente como un proceso de patología religiosa a medir por la decreciente capacidad de atracción de las iglesias» (Luckmann, 1973: 33). Vale la pena recalcar que, aunque Luckmann en *La religión invisible* critica fuertemente las concepciones estrechas de la religión ‘church oriented’ (Caffarena, 1973:12), no desmerece el papel constitutivo de las mismas dentro de la historia. La articulación del universo simbólico es la constitución (compartida) de sentido, una organización significativa entre muchas. El establecimiento de la jerarquía significativa es ontológica, cosmológica, moral y puede extenderse hasta lo ético a través de la conducción de la vida profesional, tal como ha sido expuesto por Weber (2004) en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

Luckmann (1973) considera que el declive religioso, estrechamente comprendido en relación a la asistencia parroquial, va de la mano con el desarrollo del mercado religioso. La mengua tiene que ver con las condiciones religiosas existentes, donde el cristianismo es emblemático al respecto. Además de expresar «el ejemplo más claro del pleno desarrollo institucional de un modelo oficial de cosmos sagrado y una correspondiente base social eclesiástica» (Caffarena, 1973:14), su expansión mundial es innegablemente predominante. En este sentido, no sería injusto considerar cómo, para muchas personas, su existencia goza de oficialidad (legitimidad) mientras otras deben disputar aún el rango. No obstante, en función de la perenne dinámica social (actualización de la visión científica de las cosas, inmersión en el mundo técnico-industrial, creciente diversidad informativa de interpretaciones de la vida), el modelo oficial puede devenir en retórica sin significación, y «los individuos pueden verse más y más inclinados a formarse por cuenta propia un cosmos sagrado» (Caffarena, 1973:14). La sintonía significativa depende del *aggiornamento* de las instituciones. Una buena ilustración de ello se encuentra en la discusión sobre el aborto como un Derecho humano y la posición de la Iglesia Católica y sus adeptos.

La respuesta a la pérdida significativa del modelo oficial es la adopción de una actitud consumista. De tal forma, «la religión no desaparece, pero se retira a la esfera privada» (Caffarena, 1973:15). Es necesario no perder de vista la relación entre la religión y la *visión de mundo* formulada por Luckmann (1973), para poder comprender las implicaciones significativas de tal privatización. Lo primero a tener en cuenta es como la misma es parte de la realidad socialmente objetivada. «La visión de mundo como sistema subyacente de significado está formada por tipificaciones, esquemas interpretativos y fórmulas de conducta de diferentes

niveles de generalidad» (Luckmann, 1973:67). Estamos de cara a un sistema de orientación elemental multidimensional, uno capaz de brindar sentido. Tal como comenta Grondin en *La filosofía de la religión*:

En la religión se ha articulado, y de un modo infinitamente variado, una experiencia de la vida que reconoce en ella un trayecto dotado de sentido, porque esta vida se inscribe en un conjunto que lleva una dirección y tiene un fin y su origen (Grondin, 2010:13).

La existencia de un mercado religioso supone la convivencia de una diversidad de visiones del mundo capaces de proveer sentido. «La coherencia de significado de la visión del mundo en su conjunto y del cosmos sagrado se debe a un trabajo 'teórico' de un cuerpo de expertos incipientes» (Luckmann, 1973:77). La especialización suministra justificación al conocimiento, consolidando una visión del mundo particular. La relación religión y conocimiento, ajustada a las condiciones históricas institucionales, expresa magníficamente la cualidad dialéctica de la concomitancia. La inclusión del experto religioso es capital en la medida que permite formular una premisa y, al menos, una conjetura investigativa. El argumento del declive religioso a partir de la mengua de la asistencia parroquial, si bien puede implicar la falta persuasiva del trabajo teórico de unos expertos determinados, no supone la extinción de la posibilidad analítica. Dicho de otra forma, la privatización de la religión no se agota en los consumidores y su elección; incluye la presencia de una serie de expertos capaces de otorgar coherencia a una visión del mundo posiblemente no reconocida institucionalmente.

Políticamente, Habermas comenta que «la secularización del Estado fue una respuesta apropiada a las guerras confesionales de la modernidad temprana» (Habermas, 2008:174). La separación de la Iglesia del Estado fue gradual y tomó sus particularidades en cada conjunto de leyes nacionales. Es necesario considerar la cuestión política en la medida que formula la relevancia de la religión en las estructuras de la sociedad contemporánea. Si bien en el caso europeo, y con sus claros matices, la religión perdió cierta maniobrabilidad, en Latinoamérica y específicamente en Venezuela, la misma es aún influyente en la política, la educación e inclusive, en la ciencia. Tanto en la era democrática, como durante el régimen bolivariano, la religión católica ha influido abiertamente en su desarrollo. Una buena ilustración de ello se encuentra en la imagen del expresidente Chávez sosteniendo un crucifijo post golpe de Estado en el 2002 o cuando anunció el olor a «azúfre» (en referencia a la reciente presencia del expresidente George W. Bush) en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 2006. En cuanto a la educación, la religión católica se extiende desde la educación

básica hasta la universitaria. La primera escuela pública en Mérida fue fundada en 1782 por el sacerdote, Doctor en Teología y Sagrados Cánones, Francisco Antonio Uzcátegui (Moreno Molina, 2016:45) y en 1953 fue fundada en Caracas, bajo el auspicio del Episcopado venezolano, la Universidad Católica Andrés Bello por la Compañía de Jesús, una de las primeras universidades privadas del país.

Vivimos de tal forma y, siguiendo nuevamente a Habermas (2008), en un mundo postsecular. No es que la religión posea la primacía de antaño, sino que aún mantiene una relevancia persistente e innegable. «La idea de la sociedad postsecular se refiere al hecho de que la sociedad secular tiene que asumir y ajustarse a la existencia de comunidades y prácticas religiosas coexistiendo con la secularidad» (Smilde y Pérez Hernáiz, 2021:7). El «resurgimiento de la religión» (si es que en algún momento *realmente* desapareció) parte de la convergencia de tres fenómenos: a) la expansión misionera, b) la radicalización fundamentalista y c) la instrumentalización política del potencial para la violencia, innato en muchas religiones del mundo (Habermas, 2008:170). Por otro lado, la sociología norteamericana contemporánea, en plena sintonía con su tradición pragmática, presenta otra dimensión del asunto, poniendo el foco en el extremo de la vivencia y la significación de la cotidianidad. Mientras la postsecularidad aún mantiene relación con la influencia institucional, la religión vivida se interesa en «la religiosidad de los individuos quienes construyen su práctica según lo necesiten» (Smilde y Pérez Hernáiz, 2021:12). De acuerdo con Ammerman (2007), las prácticas religiosas son esencialmente híbridas, no poseen un ámbito natural. En este sentido, las mismas se sirven de recursos *no oficiales* y lo espiritual y religioso son, en muchos casos, intercambiables.

1. Educación amorosa

Es innegable la presencia que detenta el amor en la esfera pública. Su expresión es diversa, extendiéndose desde la narración poética, musical y visual hasta el desarrollo de una propuesta fundamental, casualmente inmortalizada por Los Beatles: *all you need is love*. En términos del contenido narrado, típicamente se encuentran las virtudes y vicisitudes de la relación de pareja, así como la respuesta fundamental al menos en dos niveles. El primero, existencial: Se existe *por* amor. El segundo, orientativo: Se vive *para* amar. Mientras la primera dimensión alude a lo físico y a la reproducción humana (siendo el objeto final de toda la travesía para Schopenhauer), la fundamental trasciende la relación de parejas incluyendo el amor a Dios, a la naturaleza o a un modo de obrar específico, entre otros. La variedad de las experiencias amorosas plantea un incesante ajuste, lo que conlleva

tres inquietudes que conducen la presente indagación. ¿Sobre qué o quiénes, reposa la educación amorosa?, ¿Es una cuestión *propia* de la esfera privada? ¿Es posible una educación amorosa institucional?

De acuerdo a Molina Pérez el amor es «fundamento de la vida humana y causa final de la existencia –como indica el texto bíblico (Juan 13,34: Juan 4,8-10) y la tradición (*Catecismo de la Iglesia Católica* N° 1)» (Molina Pérez, 2020:157). La primera referencia bíblica describe el «nuevo mandamiento–, el amor al otro sin distinción. El «modo amoroso» proporciona además una identidad particular: al amar unos a otros, tal como Jesús amó a sus discípulos, serán reconocidos como tales; el amor actuante distingue y crea pertenencia. La segunda cita delinea la relación humana con Dios: amar es conocer a Dios. El verso es bastante específico. El amor no consiste en amar a Dios, sino en reconocer que él nos ama y, en consecuencia, envió a su hijo en propiciación por los pecados. La equivalencia Dios-amor permite comprender una máxima popular, la cual se extrae de la epístola a los Corintios. El amor (Dios) «todo lo soporta, todo lo cree, todo lo espera, todo lo aguanta. El amor nunca falla» (1 Corintios 13:7-8). Desde esta perspectiva, el amor es un elemento fundamental en la institución religiosa, el cual se sostiene en un texto determinado.

La adhesión a una posición religiosa no supone la claudicación de la razón. La última tiene la misión de juzgar la pasión amorosa. «Es esencial distinguir la pasión del amor y el amor virtuoso, superando el romanticismo que afirma un amor en el que la razón no tiene ningún lugar» (Molina Pérez, 2020:160). La virtud en el citado autor parte de su definición San Agustiniana, *ordo amoris* «esto es, orden en el amor (*La ciudad de Dios* XV, 22)» (Molina Pérez, 2020:160). De tal forma, el amor plantea una ética y una relación con la autoridad que no son mutuamente excluyentes. Amar no desprecia al discernimiento, conlleva una manera de vincularse a la otredad en un sentido amplio:

El amor es el *modo primordial* de relación, requiere de la inteligencia y de la conciencia, sin las cuales puede ser nocivo. Lo que se hace con amor y conciencia es promisorio para los amantes y el entorno. El amor viene bien entre hombres y mujeres, así como en las relaciones humanas, los negocios, la educación y el servicio (Molina Pérez, 2020:164).

La reflexividad presenta una suerte de antídoto para la conducción pasional. El amor es una actividad, no una mera reacción. En su disertación sobre el rol del amor en la construcción de una ética fenomenológica, Muñoz Pérez (2010) amplía la diferenciación; partiendo de las investigaciones de Max Scheler considera que

es posible delimitar entre el amor ético fundamentante del compadecimiento. La actividad supone intencionalidad, por ello, según Scheler, es un error «reducir el concepto de simpatía a nociones tales como la atracción vital o contagio afectivo, ya que en ellas no hay intencionalidad» (Muñoz Pérez, 2010:13). Retomando el *ordo amoris*, la actividad amorosa puede ser virtuosa. Comenta San Agustín:

El amor, que hace que se ame bien lo que debe amarse, debe ser amado también con orden, y así existirá en nosotros la virtud, que trae consigo el vivir bien. Por eso me parece que la definición más breve y acertada de virtud es ésta: la virtud es orden en el amor (Rojo, 1999:421).

Al resaltar la cualidad activa del amor en consonancia a la dualidad correctiva razón-orden, es posible notar dos posiciones típicas al respecto. La primera, en cuanto a la obligación que supuestamente implica, la cual estimula como consecuencia, a la segunda, la irreflexividad. Es importante acentuar la actividad, ya que, tanto en el caso de la relación de pareja, como en su dimensión personal, ilumina la cuestión de la responsabilidad. De tal forma, no sería injusto afirmar que si bien Kant en *Metafísica de las costumbres* (2007) formuló su imperativo categórico en abierta oposición a la autoridad divina, la consideración del otro como fin en sí mismo y no simplemente como medio es asimismo una auténtica preocupación religiosa amorosa. Por otro lado, aunque la noción del amor romántico usualmente conlleva a una equivalencia pasional, donde desaparece la responsabilidad, tener presente la definición de Novalis consolida la importancia protagónica del amante. «En cuanto *doy* alto sentido a lo ordinario, a lo conocido dignidad de desconocido y apariencia infinita a lo finito, con todo ello romantizo» (Safranski, 2009:15).

Otra vinculación interesante entre el amor y la actividad se encuentra en *Del amor personal humano al divino. Un estudio desde la antropología trascendental de L. Polo* por Juan Fernando Sellés (2013). El Doctor en Filosofía sostiene la posibilidad de amar sin desterrar al amante.

En la radicalidad de la persona están el amar y el conocer personales, no el conocer racional y sensible ni el deseo sensible y el querer de la voluntad. Si median el conocer y el amar personales, el mundo se conoce como don, no meramente como bien, ya sea éste útil, deleitable u honesto (Sellés, 2013:89).

El amor personal, así como el romántico comprendido con Novalis, interviene en la constitución de la visión de mundo. La divinidad no implica la expulsión de lo personal. La evasión, tal como se ha comentado previamente, impide la formación de la responsabilidad. Propone una existencia meramente reactiva,

una contradicción desde el *modus vivendi* religioso. En cuanto al amor al prójimo, la antropología trascendental de Polo considera que existe una distinción entre donación y beneficencia, la cual radica en «la intención dignificante que se concentra en la idea de prójimo» (Sellés, 2013:93). La noción del prójimo implica la vinculación natural y amorosa a lo divino, aunque se desconozca la estrechez o distancia de su vínculo a Dios. De tal forma «se debe amar a los demás por su *persona*, es decir, por su *acto de ser*, más que por su *esencia* y *naturaleza* humana» (Sellés, 2013:93).

Muñoz Pérez (2010) remarca la envergadura de lo personal al amor mediante la lectura de Scheler del mundo griego. De acuerdo al último, y citando a Platón, «‘si fuéramos dioses, no amaríamos’, pues en el ser perfectísimo no puede haber ninguna ‘aspiración’ ni ‘necesidad’» (Pérez, 2010:16). El énfasis, aunque se opone al amor del dios católico cristiano mencionado previamente, subraya la imperfecta condición humana, desvinculándose asimismo de la obligación que supuestamente lo caracteriza (*all you need is love*). Desde esta perspectiva, amar solicita una apertura auténtica, complicada al tenor del presente compartido. La complejidad radica en la vida con el prójimo, la cual desde una posición higiénica presenta el retiro como solución. Dicho de otra manera, para conservar una noción de amor perfecta, ideológica, algunos consideran preciso abandonar la compañía del alter. Comenta Muñoz Pérez:

El sumo bien no es un valor de la cosa, sino de acto; es el valor del amor mismo como amor, no por lo que haga y produzca, sino en la medida que sus consecuencias valen como símbolos y fundamentos para reconocer ‘su existencia en la persona’ (Muñoz Pérez, 2010:18).

En cuanto a la relación de pareja, el trabajo de Velásquez Camelo (2020) propone una apreciable correspondencia entre teoría sociológica posmoderna y encíclica contemporánea. En *El amor líquido en las relaciones de pareja: hacia la utopía viable de la alegría del amor. Aproximación desde Zygmunt Bauman y el Papa Francisco* (Velásquez Camelo, 2020), el filósofo expone una posición religiosa actual (católica cristiana) de cara a una situación social, la vida *desechable*. La *liquidez* posmoderna de Bauman (en Velásquez Camelo, 2020), se presenta como una metáfora adecuada para enfatizar el carácter *sólido* del compromiso. Tal como indica James, «para los hombres corrientes ‘religión’, tenga los especiales significados que tenga, siempre significa un estado de ánimo *serio*» (James, 1986: 39). En *Amoris Laetitia*, exhortación apostólica postsinodal, el Papa Francisco establece una relación entre el temor al fracaso y la madurez que requiere el amor de pareja:

El ideal matrimonial, con un compromiso de exclusividad y de estabilidad, termina siendo arrasado por las conveniencias circunstanciales o por los caprichos de la sensibilidad. Se teme la soledad, se desea un espacio de protección y de fidelidad, pero al mismo tiempo crece el temor a ser atrapado por una relación que pueda postergar el logro de las aspiraciones personales (Papa Francisco, 2016:34).

El Papa Francisco sostiene, de igual forma, que la ascendente cosificación del mundo incide directamente en el trato del prójimo como medio y no fin en sí mismo:

Me refiero, por ejemplo, a la velocidad con la que las personas pasan de una relación afectiva a otra. Creen que el amor, como en las redes sociales, se puede conectar o desconectar a gusto del consumidor e incluso bloquear rápidamente. Pienso también en el temor que despierta la perspectiva de un compromiso permanente, en la obsesión por el tiempo libre, en las relaciones que miden costos y beneficios y se mantienen únicamente si son un medio para remediar la soledad, para tener protección o para recibir algún servicio. Se traslada a las relaciones afectivas lo que sucede con los objetos y el medio ambiente: todo es descartable, cada uno usa y tira, gasta y rompe, aprovecha y estruja mientras sirva. Después, ¡adiós! El narcisismo vuelve a las personas incapaces de mirar más allá de sí mismas, de sus deseos y necesidades (Papa Francisco, 2016:39)

Quizás la preocupación más evidente del Papa Francisco radica en la imposibilidad de establecer una familia cristiana en función con los modos de existencia posmodernos, a saber: la rapidez de las relaciones y la consecuente descartabilidad. Retomando la vinculación entre el fracaso y la creciente individualidad, Velásquez Camelo señala que, bajo la dinámica de la sociedad actual, «se prefiere vivir sin lazos afectivos, sin decepciones amorosas, ni tener que lidiar con el otro *para siempre*» (Velásquez Camelo, 2020:88). No obstante, la crisis presenta la oportunidad de aplicar valores religiosos, los cuales están en sintonía con la Epístola a los Corintios, mencionada previamente: valentía, paciencia, diálogo sincero, perdón, reconciliación y sacrificio. Si bien los mismos son expuestos negativamente (el amor *no es...*), es la constante actividad en la cotidianidad, el espacio predilecto para la realización de la utopía viable de la alegría del amor la cual consiste en:

Ubicar los sueños no en el futuro como algo lejano, sino más bien en el presente ¿cómo? Estamos acostumbrados a pensar la utopía como un no-lugar –de hecho, la definición nos dirige a esa comprensión– , pero aquí no queremos pensarla simplemente de esa manera. Se entiende por *utopía viable* los ideales que jalonan las decisiones humanas para la consecución de un mundo más humano, solidario y comunitario. En clave teológica sería la instauración paulatina del Reino de Dios (Velásquez Camelo, 2020:91).

2. Religión, amor y mujer

Contrario a sus principios y querencias, en relación a la mujer, la vinculación religión e institución ha estado históricamente en la base de la exclusión y subordinación. Si bien la institución religiosa primordial es la Iglesia, su influencia en Latinoamérica ha sido tan amplia que se ha vertido al Estado transformando sugerencias morales de carácter individual en injustas políticas públicas obligatorias. Para el adepto religioso radical la manifestación del terror contemporáneo es la aniquilación de la familia, usando el epíteto «pro-vida» como excusa para el control de la vida ajena. Comentan Bandeira *et al.*:

Se trata de grupos y líderes religiosos, especialmente cristianos, que buscan, en su trabajo en el espacio público, subordinar las políticas públicas y la legislación de los países a los principios doctrinales religiosos, apuntando especialmente a la regulación de las políticas de sexualidad y reproducción, con especial atención al aborto –como se observa en Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia–, y al mantenimiento de familias heteronormativas y patriarcales (Bandeira *et al.*, 2021: 5).

De igual forma, la influencia religiosa busca un espacio en las instituciones educativas oponiéndose a la educación sexual integral la cual descalifican como «ideología». Tal acción contribuye directamente a la erosión de políticas que promuevan «la identidad de género y el reconocimiento de los derechos de la población LGBTQIA+» (Bandeira *et al.*, 2021: 5). El universo simbólico religioso sostiene la opresión a través de la irreflexividad de sus participantes. El autocontrol pierde importancia de cara al control ajeno, opuesto a la examinación de la propia vida a los ojos de la deidad (o el otro más signifiante, de acuerdo con Luckmann, 1973) muchos decantan por el rol de comisario y juez de las acciones de sus prójimos.

La erosión sostenida de modos de vida alternativos a la heteronormatividad interviene tanto en las formas de amar de las mujeres como en la imposibilidad de

vivir religiosamente en sintonía con la comunidad. En este sentido, el impedimento, sostenido por ciertas autoridades eclesiásticas como por adeptos particulares, manifiesta con claridad que la cuestión no es exclusivamente privada o psicológica, es abiertamente social. Comenta Gebara que:

Una primera necesidad que mujeres y hombres perciben es la de tener un lugar, una comunidad pequeña, donde sus preguntas y sus convicciones puedan ser compartidas y en la que, poco a poco, ellas/os puedan introducir a sus hijos e hijas jóvenes. Precisan un lugar donde no se sientan aisladas/os, donde puedan hablar de sus angustias, y sean oídas/os y apoyadas/os (Gebara en Mendes, 2008: 187).

Desde esta perspectiva, es posible notar que el impedimento amoroso radica en una institución y comunidad particular y no en la noción en sí. Tal como sostiene Mendes (2008), desde la teología feminista existe un abanico de propuestas que no se oponen a la institución *per se*. Tal es el caso de Elizabeth Schüssler Fiorenza (en Mendes, 2008), quien propone la *ekklesia*, «una asamblea radicalmente democrática de ciudadanos y ciudadanas libres reunidos para mantener un debate crítico con el fin de determinar su propio bienestar comunitario, político y espiritual» (en Mendes, 2008:187). Asimismo, Schüssler Fiorenza propone algo más específico: la *ekklesia de mujeres* con el fin de superar «el énfasis que a lo largo de la historia se le ha dado a los varones en el ejercicio de su ciudadanía plena y la democracia» (en Mendes, 2008:187). Otra expresión de la importancia de la comunidad se encuentra en la vinculación a la ética del cuidado. Letty Russell, plantea «una eclesiología feminista basada en la primitiva ‘comunidad alrededor de la mesa’ en la que las personas se reúnen para partir el pan y compartir la justicia y la paz de Dios» (en Mendes, 2008:188).

La recuperación de la *ekklesia* no es gratuita. La discriminación de género, la cual incide directamente en la disminución de las posibilidades de amar de las mujeres, ha devenido en un patrón perdurable a partir de la importancia histórica de la religión en el desarrollo de las sociedades. No obstante, tal como apunta Alonso Seoane, «la cuestión radica en conocer los verdaderos motivos de que en todas las religiones se haya ignorado el discurso de sus fundadores para volver a un patrón patriarcal anterior» (Seoane, 2019:125). Por ello, es crucial la separación entre Iglesia y religión (Luckmann, 1973), así como la comprensión de la última como el resultado de una actividad humana (Berger, 1973). Es preciso asimismo acentuar la importancia de la actividad humana en la construcción del mundo ya que la interpretación (hermenéutica) tiene un papel capital en la organización.

Tal como fue mencionado previamente, existen dos sugerencias amorosas que ilustran con claridad la ignorancia del discurso de los fundadores sostenida por

Alonso Seoane (2019). La primera tiene que ver con la ausencia de jerarquías para el amor humano (el amor al prójimo *sin distinción*), la segunda, aunque refiere directamente a Dios, ha estado en la base de la ética del servicio y sumisión que se espera de la mujer cristiana («todo lo soporta, todo lo cree, todo lo espera, todo lo aguanta. El amor nunca falla», 1 Corintios 13:7-8). La permanencia de ambas máximas en detrimento del amor tiene que ver con la especialización institucional, la cual, tal como observa Luckmann (1973), influye en la transformación de la religión en una realidad cada vez más subjetiva y privada. En ese sentido, existe una innegable relación entre la pérdida de atracción de las Iglesias y la interpretación especializada, la cual se expresa históricamente en la arremetida del protestantismo liderado por Lutero.

El retorno al patrón patriarcal resuena con el uso institucional en función a la lógica de la propiedad. El afianzamiento contradice cualquier posibilidad de amor virtuoso a partir de una lectura irreflexiva, la que transforma reductivamente para muchos la doctrina religiosa en dogma. Retomando el amor virtuoso San agustiniano, es claro ver como la educación amorosa cristiana actual formula para las mujeres una obligación opuesta al discernimiento e intencionalidad propuestas por el santo en cuestión. Es crucial comprender la importancia del discernimiento al menos por dos razones. La primera tiene que ver con la actualización que implica. De la misma manera en que la Iglesia católica lo ha hecho en relación a la defensa de los Derechos Humanos, es necesario un tipo de *aggiornamento* en cuanto a la educación amorosa religiosa con perspectiva de género. La segunda se refiere a la intencionalidad. El amor no es compadecimiento ni pasión, es una realización. Comprender la actividad que supone conlleva a la responsabilidad, la cual, es preciso enfatizar, no es sumisión ni servicio.

La distinción del amor como pasión es importante en Latinoamérica no solo por la extensión de la religión católica en su geografía. Lamentablemente, en pleno siglo XXI, la violencia contra la mujer es aún tipificada legalmente como *crimen pasional*. La muerte es justificada a partir del «padecimiento» liberando de responsabilidad al perpetrador. Aunque parecen temas distantes, la noción de amor religioso, en el caso de la mujer, está estrechamente vinculada al compromiso opuesto al caso masculino. Lo que se le demanda está mucho cerca de la responsabilidad exclusiva de la «estabilidad» (de la relación, de la familia) mientras que su contraparte juega el fresco papel del propietario. Por ello, es necesario reflexionar sobre tales circunstancias desde la perspectiva de género. La educación amorosa religiosa sugiere para las mujeres una devoción (*ser* la esposa de X) mientras en el caso del hombre propone una suerte de representación pública así como un mandato (*jefe* de familia).

Es posible considerar tales demandas como exigencias amorosas irregulares. Si bien parece una perogrullada, es preciso resaltar que *el prójimo* no tiene género ni edad específica asignada. Una de las imposiciones más extendidas tiene que ver con la exaltación de la virginidad. Comenta Alonso Seoane:

A día de hoy, países como Jordania sufren cientos de crímenes de honor contra las mujeres pese al intento de su monarquía por darles igualdad mediante educación. Esto no impide que en las propias familias se asesine a una mujer por una sospecha de pérdida de virginidad, tradición que parece tener más autoridad que normas y leyes (Seoane, 2019:125)

La virginidad, aunque en algún momento fue una demanda mística relacionada con la pureza del corazón y la mente (mente *no dual*), poco a poco se vertió a la corporalidad, como se advierte en Alonso Seoane:

Para la mística, la virgen nunca fue una mujer de carne y hueso, sino una cualidad de la mente, una forma de energía con sus propios símbolos, que poco tenían que ver con la maternidad corporal o con la pureza del cuerpo, sino con la de la mente. La transformación de la divinidad femenina en Madre pudiera haber sido una aportación del Imperio romano a Occidente (Seoane, 2019:135).

La fijación en la corporalidad reduce drásticamente el amor fundacional a la propiedad y a la sexualidad. Dicho en corto: la mujer pasa a ser una propiedad que debe poseer asimismo una cualidad sexual que al hombre contemporáneo no se le exige. Aunque los fundadores plantean el amor humano e inclusive personal, tal como se comentó previamente, lo que se vive en la actualidad es una indudable cosificación.

Otra penosa contradicción al libre discernimiento del amor fundacional se encuentra en la exigencia del mismo como suerte de pago de una deuda existencial. Así se aprecia en Alonso Seoane:

La idea transmitida mediante las religiones del libro es la construcción de la mujer como fuente de todos los males de la humanidad desde su inicio. Tanto cristianismo como judaísmo e islam han cargado a las mujeres con el 'pecado original' (Seoane, 2019:128).

Nuevamente nos encontramos con otra forma de evasión de la responsabilidad masculina. La consolidación de la culpa se traduce en el cuidado y servicio como expresiones del amor femenino. Tal como sostiene Alonso Seoane (2019), al ser la mujer cara y cruz (fuente del mal - madre) sus posibilidades amorosas se presentan mucho más cerca de la penitencia y pérdida de su autonomía. «El rol

de cuidadora ha sido una parte fundamental del proceso de socialización de la mayoría de las mujeres, y está muy internalizado dentro de esquemas patriarcales, particularmente, de la Iglesia» (Mendes, 2008:177).

Por último, si bien la crítica de Gilligan está centrada en el cuidado pastoral cristiano, sus observaciones son significativas en la comprensión de la educación amorosa femenina. La primera apreciación tiene que ver con la implicación de la bondad en el cuidado, donde según el autor:

El cuidado supone la bondad y la maternidad de todas las mujeres: pero no todas las mujeres son madres y no todas las madres son buenas. Ivone Gebara habla acerca del mal practicado por las mujeres y dice que ellas reproducen el tejido del mal al perpetuar el patriarcado abusando de su poder en los roles como madres, suegras, y abuelas en las familias (Gilligan en Mendes, 2008:185).

El cuidado como actividad exclusiva femenina implica la pérdida de su autonomía, más cuando es centrado a la familia y relaciones cercanas, opuesto a la sociedad en pleno. Continúa Gilligan:

El cuidado puede ser esclavizante para las mujeres: algunas autoras feministas sugieren que, aunque la compasión de las mujeres es algo que debe ser encomiado, hay que tener cuidado de no reforzar la tendencia hacia la explotación que existe en la sociedad, puesto que generalmente se asume que las mujeres al final serán quienes proveerán el cuidado que la familia, la sociedad o la iglesia no han podido proveer a sus miembros (Guilligan en Mendes, 2008:185)

Es preciso acotar que la cuestión no radica en una oposición total al cuidado cristiano; se trata de recalcar que como demanda no debe ser el rol exclusivo de la mujer. El supuesto *amor de madre, fiel, imperecedero, sostén de la familia* para que sintonice con el discurso fundacional religioso cristiano debe deslastrarse de la fijación al género:

Un mandamiento nuevo os doy: Que os améis unos a otros; como yo os he amado, que también os améis los unos a los otros. En esto conocerán todos que sois mis discípulos, si tenéis amor los unos por los otros (Juan 13,34-35).

III. CONCLUSIONES

La extensión de la religión en Latinoamérica resuena a la Iglesia Católica y sus diversas filiaciones e intereses. Dentro de un modo de difusión particular, la educación, donde se transmite conocimiento, orden y visión de mundo, en el

caso del amor, es injusto e irregular. La omisión de ciertos preceptos claves en la narrativa de sus fundadores incide directamente en la desigualdad de las demandas amorosas. Es posible formular al menos dos razones que posibilitan la desproporción. La primera tiene que ver con lo individual, el desconocimiento como fundamento. La segunda indica a lo institucional, lo que nuevamente nos refiere a la Iglesia. Una consecuencia directa de la interpretación especializada sobre la temática es el abandono parroquial, el cual, vale acotar, no implica bajo ninguna forma una negligencia a la religiosidad.

La reproducción de la diferenciación está sostenida por la irreflexividad, la cualidad *mejor repartida* en la modernidad. Una existencia auténticamente religiosa consiste en amar sin distinción ni jerarquías. Lamentablemente lo que caracteriza a ciertos seguidores es la auto adjudicación de facultades, quienes, transformándose de prójimos a comisarios, pretenden expulsar el mal en el nombre de Dios. Sobre el mal, vale la pena recordar la posición estética de San Agustín:

Los males, ciertamente no son amados por Dios, pero tampoco están fuera del orden. Sin embargo, Él ama el orden. Esto es lo que verdaderamente quiere Él: amar las cosas buenas y detestar las cosas malas; esto mismo constituye un orden acabado y una divina disposición. Y puesto que esta disposición mantiene la armonía del universo por medio del contraste entre sus distintos elementos, sucede que los mismos males son en cierto modo necesarios. De este modo, la hermosura universal del mundo se produce como resultado de ciertas antítesis, es decir, debido a la combinación de cosas contrarias: por ello es que las piezas retóricas pronunciadas por los oradores nos agradan tanto (San Agustín, 1969:612).

La irreflexividad no implica falta de pensamiento en función a la fe religiosa. Indica a la abierta evasión a regresar a *sí mismo*. Es necesario enfatizar que tenerse presente, evaluarse y, en tal caso, controlarse, no actúa en detrimento de los demás. El presente artículo consiste en una invitación a la auto consideración amorosa religiosa, la cual, tal como se ha sostenido hasta el momento, no supone pérdida de discernimiento. Más que una crítica se invita al diálogo tomando en consideración la perspectiva de género.

Por la cualidad documental de la investigación son inherentes ciertas limitaciones. Por ello, se formulan al menos, un par de recomendaciones. Se sugiere ampliar las trazas teóricas aquí expuestas con investigación aplicada y recabación testimonial. Por su naturaleza sociológica se vinculó la religión a la institución, no obstante, se recomienda expandir la perspectiva a la noción de la religión vivida.

Por último, la circunstancia aquí planteada es actualmente pertinente en la medida que expresa una drástica reducción de los derechos humanos a partir del amor. Si la Iglesia Católica se actualiza efectivamente en ciertos asuntos ¿Por qué no considerar otra formación amorosa religiosa?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agustín de Hipona (1969). *Obras Volumen 1: Del orden*. B.A.C. Madrid, España.
- Alonso Seoane, M.J. (2019). Género y religión. A la búsqueda de un modelo de análisis. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*, 82, 124-137. Madrid, España.
- Ammerman, N. (2007). *Everyday religion*, Oxford University Press. New York, Estados Unidos de América.
- Bandeira, O, García Somoza, M-S. y Mazo, S. (2021). Religión y género en América Latina: perspectivas teóricas y metodológicas para la investigación. *Descentrada*, 5(2), e144. Buenos Aires, Argentina.
- Berger, P. & Luckmann, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Caffarena, J. (1973). Prólogo a la edición castellana. En T. Luckmann, *La religión invisible*. Ediciones Sígueme. Salamanca, España.
- Cipriani, R. (2004). *Manual de sociología de la religión*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Collins, R. (1996). *Cuatro tradiciones sociológicas*. Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México, México.
- Durkheim, E. (2012). *Las formas elementales de la vida religiosa*. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Grondin, J. (2010). *La filosofía de la religión*. Herder Editorial. Barcelona, España.
- Habermas, J (2008). Apostillas sobre una sociedad post-secular. *Revista colombiana de Sociología*, 31(2), 169-183. Bogotá, Colombia.
- James, W. (1986). *Las variedades de la experiencia religiosa*. Ediciones Península. Barcelona, España.
- Kant, I. (2008). *Las metafísica de las costumbres*. Editorial Tecnos. Madrid, España.
- Luckmann T. (1973). *La religión invisible*. Ediciones Sígueme. Salamanca, España.
- Mendes, N. (2008). Un acercamiento a la ética feminista del cuidado pastoral cristiano. *Revista Venezolana de estudios de la mujer*, 13(30). Caracas, Venezuela
- Molina Pérez, S. (2020). El amor como modo primordial de la existencia. *Cuestiones teológicas*, 47(108), 155-166. Medellín, Colombia.
- Moreno Molina, A. (2016). Francisco Antonio Uzcátegui. En L. Carvajal (Coord.), *200 educadores venezolanos*. Fundación Empresas Polar (44-47). Caracas, Venezuela.

- Muñoz Pérez, E. (2010). El rol del amor en la construcción de una ética fenomenológica. *Veritas* (23), 9-22. San Rafael de Valparaíso, Chile.
- Papa Francisco (2016). *Amoris Laetitia*. Exhortación apostólica postsinodal. Ciudad del Vaticano.
- Rojo, J. (1999). La virtud como *Ordo amoris* según San Agustín. *Anuario de historia de la Iglesia*, (8), 418-423. Navarra, España.
- Safranski, R. (2009). *Romanticismo. Una odisea del espíritu alemán*. Tusquets Editores. Barcelona, España.
- Schopenhauer, A. (2001). *El amor, las mujeres y la muerte*. Editorial Edaf. Madrid, España.
- Schütz, A. (2003). *Estudios sobre Teoría Social II*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Selles, J. (2013). Del amor personal humano al divino. Un estudio desde la antropología trascendental de L. Polo, *Veritas*, (28), 85-111. San Rafael de Valparaíso, Chile.
- Smilde D. y Pérez Hernáiz, H. (2021). Introducción. En D. Smilde y H. Pérez Hernáiz (Coord.), *Postsecularismo y la religión vivida. Aportes desde la sociología cualitativa norteamericana*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela.
- Uhde, B. (2005). ¿Religiones del amor? Reflexiones sobre religión y violencia en las grandes religiones monoteístas. *Areté*, 17(2), 213-236. Lima, Perú.
- Velásquez Camelo, E. (2020). El amor líquido en las relaciones de pareja: hacia la utopía viable de la alegría del amor. Aproximación desde Zygmunt Bauman y el Papa Francisco. *Escritos*. 28(61), 78-94. Medellín, Colombia.
- Weber, M. (2004). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Alianza Editorial. Madrid, España.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA EN LOS PROCESOS DE INDUSTRIALIZACIÓN EN EL SIGLO XXI

KNOWLEDGE MANAGEMENT AND
TECHNOLOGY TRANSFER IN INDUSTRIALIZATION
PROCESSES IN THE 21ST CENTURY

ALFREDO E. ORDÓÑEZ LÓPEZ*
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
<https://orcid.org/0009-0008-2520-4743>

Fecha de recepción:15/04/2024–Fecha de aceptación 20/05/2024
<https://doi.org/10.54642/RVAC.2024.30.1.06>

* Licenciado en Estudios Internacionales (UCV), Magister Scientiarum en Economía Internacional (UCV), Doctor en Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV). Coordinador del Área de Ciencias Económicas de la Comisión de Estudios de Postgrado (CEAP) y Director del Centro de Extensión Profesional (CEP) de FACES UCV.
Correo-e: alfredo.ordonez@ucv.ve



Este artículo y sus anexos se distribuyen por la *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual

Resumen

El desarrollo económico desigual de las naciones ha obligado a los agentes económicos a construir estructuras más productivas y sustentables con base en la generación y gestión del conocimiento. El presente artículo tiene como objetivo explicar como los modelos de gestión del conocimiento son fundamentales para la aplicación de un plan de transferencia tecnológica que optimice la productividad de las organizaciones en los procesos de industrialización. Para el desarrollo del tema, se identificaron los aspectos teóricos que sustentan la transferencia tecnológica en las relaciones económicas internacionales y en la gestión del conocimiento como factores determinantes para el proceso de industrialización en el siglo XXI.

Palabras clave: Gestión del conocimiento / Transferencia tecnológica / Industrialización

Summary

The uneven economic development of nations has forced economic agents to generate more productive and sustainable structures based on the generation and management of knowledge. The objective of this article is to explain how knowledge management models are fundamental for the application of a technology transfer plan that optimizes the productivity of organizations in industrialization processes. For the development of the topic, the theoretical aspects that support technology transfer in international economic relations and knowledge management as a determining factor for the industrialization process in the 21st century have been identified.

Keywords: Knowledge management / Technology transfer / Industrialization

JEL: O31,O33,O35

I. CONSIDERACIONES INICIALES DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

El inicio del siglo XXI le otorga un gran peso al «conocimiento» como el principal activo con el que debe tener un agente económico si desea contar con ventajas competitivas y mantener su sostenibilidad productiva. De ahí, la pertinencia de la gestión del conocimiento como una herramienta eficaz y fundamental para lograr el desarrollo de los agentes económicos.

La creación de modelos de gestión del conocimiento representa de forma tangible los procedimientos simplificados, resumidos, simbólicos, esquemáticos, que inciden en la toma de decisión del cómo y cuándo controlar el conocimiento generado o adquirido. Sin embargo, a nivel intangible, los modelos de gestión del conocimiento constituyen la base de datos e información propios de la organización, así como del individuo, que no tienen ningún tipo de limitación o restricción en espacios de socialización ante un entorno complejo, característico del mundo de hoy.

Los modelos de gestión del conocimiento han permitido, mediante la mejora de rutinas y prácticas organizacionales, que las empresas tengan una mejor articulación en la dinámica de las relaciones económicas internacionales, por lo que el conocimiento representa una variable fundamental en el proceso de gestión organizacional. Para ello, los mecanismos de aprendizaje de estos agentes económicos han tenido que contar con el apoyo de las políticas públicas dirigidas a mejorar las capacidades competitivas de manera de que cada organización pueda diseñar las estrategias empresariales que considere las más óptimas.

Wenger, McDermott y Snyder (2002) explican la importancia que tiene para las empresas el comprender con precisión qué conocimiento les dará una ventaja competitiva y, luego, cómo deben mantener ese conocimiento a la vanguardia, como implementarlo, así como aprovecharlo en las operaciones y difundirlo. En esencia, consideran que es indispensable cultivar comunidades de práctica (espacios de socialización) en áreas estratégicas, siendo una forma de administrar el conocimiento como un activo, tal cual como otros activos considerados críticos para una compañía.

Al respecto, los autores tratan de concientizar que la explosión generada en el siglo XXI por la ciencia y la tecnología crea una paradoja difícil de gestionar. La creciente complejidad del conocimiento requiere una mayor especialización y colaboración entre los agentes económico, tomando en cuenta que la vida media del conocimiento se acorta aceleradamente, por lo que, sin comunidades enfocadas en áreas críticas, es difícil mantenerse al día con el rápido ritmo de cambio.

Para Saba Sattar (2012), la gestión del conocimiento tiene numerosos aspectos que deben considerarse, tales como: el aspecto organizativo (los métodos, entornos, tradiciones y estructura), el aspecto gerencial (la gestión correcta), el aspecto tecnológico (la disposición, los medios y la maquinaria) y, finalmente, el aspecto político (el apoyo para aplicar y mantener un programa que incluya todas las funciones de la organización), que con frecuencia no tiene un retorno de inversión notable y abierto.

En tal sentido, se entiende, de forma general, que la gestión del conocimiento engloba un conjunto de actividades que permiten a las organizaciones crear valor a partir de activos de conocimiento. El estudio de la gestión del conocimiento nace de la necesidad de las organizaciones y, por lo tanto, de la demanda de las naciones para lograr una mejor competitividad en el sistema internacional, tal cual como se puede apreciar en la evolución del pensamiento teórico de las relaciones económicas internacionales y de la organización.

De acuerdo con Sánchez (2015), existen dos formas de abordar la gestión del conocimiento en diferentes modelos, porque unos se fundamentan en la medición del capital intelectual y otros en la gestión del conocimiento propiamente dicho. En lo que se refiere al capital intelectual, éste es la suma del capital humano, estructural y relacional. Son todos aquellos elementos y fuerzas no tangibles, incluidos los conocimientos tácitos y explícitos (marcas, patentes, software, etc.) que, dentro de un marco estratégico específico, conducen a la creación de valor de los activos físicos, tangibles e inciden directamente en el valor agregado de las organizaciones. Es el capital que reside en las personas y, de forma explícita, en sus organizaciones.

En lo que respecta a la gestión del conocimiento, ésta representa el conjunto de procesos y sistemas que hacen que el capital intelectual de la organización crezca, por lo que para gestionar el capital intelectual es necesaria la gestión del conocimiento en sus dos dimensiones:

- *Hard* - Aspectos más duros o formalizables. Dentro de esta, se encuentran aquellas incluidas en el capital intelectual con posible cuantificación: el capital estructural y el capital relacional.
- *Soft* - Aspectos más blandos o no formalizables. Dentro de esta, se encuentra la variable fundamental del capital intelectual: el capital humano, es decir, los conocimientos atesorados en los cerebros de los empleados, producto del aprendizaje.

Pereira (2011) resalta que las actividades básicas de la gestión del conocimiento están relacionadas con diferentes campos del saber, que integran el ciclo de vida

del conocimiento o su cadena de valor. Las más generales de dichas actividades son las destinadas a identificar, adquirir, desarrollar, compartir, utilizar y retener el conocimiento.

Cuando se trata de identificar el conocimiento, la organización debe evaluar qué es lo que quiere lograr y cuánto saber necesita para ello. Se debe incluir un análisis enfocado para identificar el conocimiento que no se ha adquirido (sea tácito o explícito) a todos los niveles (estratégico, funcional, de procesos, personal, etc.). Esta información es vital para la toma de decisiones y, para obtenerla, se recomienda utilizar técnicas como los mapas del conocimiento, tormentas de ideas, retroalimentación con los clientes, experiencias de proyectos realizados, bases de datos para identificar a los aliados estratégicos, monitoreo de sitios web, entre otros medios que permitan expresar el modelo a desarrollar.

La organización puede adquirir el conocimiento en múltiples mercados, pero debe distinguir entre adquirir conocimiento que se pueda utilizar directamente y aquél que puede ser útil en el futuro. La adquisición del conocimiento «externo» casi siempre genera reacciones de defensa; el conocimiento adquirido debe ser tan compatible con la empresa como sea posible y, para obtenerlo, existen muchos sistemas y métodos.

Crear conocimiento es tal vez lo más importante, porque implica descubrir cómo se desarrolla en la empresa, teniendo en cuenta los individuos y los grupos, con el fin de considerar el flujo de ideas en procesos de innovación y mejora en la gestión de datos e información. Por ejemplo, para lograrlo se requiere de programas que permitan desarrollar la creatividad necesaria que ayude a resolver problemas en forma sistemática, procedimientos para la planificación de la innovación y equipos de alto rendimiento que investiguen nuevas tecnologías; es decir, una serie de actividades asociadas a la ciencia como expresión del conocimiento.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el de compartir el conocimiento, el cual tiene como propósito transferirlo al lugar donde sea necesario, en el momento adecuado, con la calidad requerida y que cuente con las capacidades de absorción. El conocimiento se debe distribuir para que otras personas o agentes económicos puedan encontrarlo y lo utilicen en procesos en los que puedan añadir valor. La mayoría del conocimiento se transmite de mejor forma de persona a persona, mediante la colaboración de talleres, aprendizaje en el trabajo diario, entre otras actividades que involucren una relación directa (persona-conocimiento-persona).

Retener el conocimiento se refiere a la construcción de sus activos, puesto que el conocimiento debe incorporarse a la empresa para su reutilización; esto adquiere mayor relevancia en organizaciones donde existen pocos especialistas

en temas de importancia, pues podría ser muy negativo para la empresa si ellos se retiran o deciden abandonarla por cualquier motivo. Para que este efecto sea menor, la empresa tiene que ser capaz de almacenar el conocimiento y resguardarlo (experiencias vividas por los trabajadores, lecciones aprendidas en proyectos anteriores, documentación de los buenos resultados en proyectos ejecutados, procedimiento a nivel de clientes para registrar las minutas formales de las reuniones anteriores, aplicación de la técnica de recordación en parejas, etc.), facilitándose su transferencia a otros agentes económicos.

Figura 1: **Proceso de la gestión del conocimiento**



Fuente: Elaboración propia, 2019. Datos extraídos de Pereira, 2011:3.

Para Feria (2009), diferentes modelos de medición de activos de conocimiento se han propuesto y desarrollado por varias organizaciones mundiales, tales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), entre otros. Algunos de estos modelos han constituido los cimientos de la gestión y

medición del conocimiento en algunos países y regiones del mundo, y, en general, se caracterizan por lo siguiente:

- Toman en cuenta a todos aquellos elementos que constituyen el desarrollo económico de un país (económico e institucional, social y cultural, capital humano y educación, conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación, infraestructura de información y comunicación, empresas, etc.).
- Proveen una base analítica útil para promover el uso efectivo, la creación y la difusión del conocimiento.
- Identifican los problemas y las oportunidades desde las diferentes perspectivas de un país, hacia donde puede requerirse enfocar la atención de las políticas y las futuras inversiones.

Otro aspecto a considerar, y de gran importancia en esta esfera, es que al emplear la gestión del conocimiento como estrategia se debe contemplar la cultura como un recurso intangible, que ha influido en el hombre a través de sus ideas, sus costumbres y su manera de relacionarse en la sociedad.

Kaplan y Norton explican que:

La cultura organizativa debe destacar la innovación, la interrupción y el cambio como valores centrales. También debe fomentar la adquisición de conocimiento desde fuera de la empresa y superar la tendencia neutral (llamada el síndrome de no-se-inventó-aquí o NSIA) a menospreciar los avances conseguidos por científicos e ingenieros externos, incluso si trabajan para empresas de la competencia (Kaplan y Norton, 2016:192).

La cultura es quizás el factor más importante en la gestión exitosa del conocimiento, pues representa una influencia clave en los comportamientos de la organización. La cultura de una organización actúa como mediadora de la relación entre el conocimiento personal y organizacional y, a la vez, determina qué conocimiento pertenece a la organización y cuál permanece bajo el control de individuos y grupos.

Los objetivos establecidos para la gestión del conocimiento en la organización deben tener en cuenta las reglas y hábitos relacionados con la propiedad y el control de conocimientos específicos, a fin de fomentar su transición de lo personal a lo organizacional (*European Committee for Standardization*, 2004). En esencia, la gestión del conocimiento cuenta con la capacidad de regenerarlo y de promover el aprendizaje mediante una estructura socio-cultural.

En tal sentido y con base en las consideraciones de Pereira (2011), la gestión del conocimiento tiene como meta lograr los siguientes beneficios:

- a) Transferir de la forma más rápida y efectiva el conocimiento adquirido en la empresa, para que la información no pierda su valor.
- b) Utilizar al empleado como motor de la innovación; que la fuente principal sea interna.
- c) Identificar nuevas estrategias de experimentación y solución a los problemas.
- d) Transformar el conocimiento del personal en competencias corporativas y ventajas competitivas.
- e) Medir y compartir el efecto de cada uno de los empleados en la empresa.
- f) Aprender más rápidamente y sacar mejor provecho de la experiencia.
- g) Capitalizar el conocimiento creado y lograr un retorno de la inversión en formación del personal, y en el conocimiento de los clientes y competidores.
- h) Crear en la organización una cultura de mejora y aprendizaje continuos.

Lo antes expuesto, permite destacar que un proceso de transferencia tecnológica deberá estar enmarcado en técnicas, procedimientos y sistemas organizacionales que permitan aplicar el conocimiento tecnológico adquirido, con el propósito de mantener la competitividad, el control y manejo de la materia prima, la capacitación de la mano de obra, el *know-how*, la disposición y las habilidades, todo ello de acuerdo a las tecnologías tangibles e intangibles.

Sin embargo, es indispensable traer a colación la visión de Lundvall (2000), quien considera que la creación y difusión del conocimiento está en la base y proviene de las actividades rutinarias en la vida económica, por lo que el aprendizaje se genera haciéndolo, usándolo e interactuando. El comprender la formación y difusión del conocimiento desde esta perspectiva implica que se deben tomar en cuenta las características de las relaciones industriales a nivel nacional y local, las especificidades de la organización intrafirma e interfirma, así como la organización de los sectores financieros y de aquellos factores institucionales que finalmente incidan en una mayor productividad del agente económico.

La importancia de los procesos de aprendizaje en las empresas es que han adoptado una mezcla de conductas y mecanismos de innovación por la acumulación semiautomática de experiencias, así como por una inversión deliberada en actividades dirigidas a la articulación y codificación de conocimiento (Cervilla, 2004). Es por ello, que la gestión del conocimiento no debe verse, solamente, como un mecanismo estratégico que permite la creación de conocimiento desde adentro de las organizaciones, sino también, como una estrategia inteligente de planificación, control y elección del conocimiento necesario para lograr mecanismos de transferencia, y así satisfacer las demandas del entorno tanto a

nivel local-nacional como internacional, lo que finalmente generará una causación circular positiva en el desarrollo económico de las naciones.

II. MODELOS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Los países industrializados después de mediados del siglo XX experimentaron grandes transformaciones sociales gracias a la evolución de los procesos de industrialización e innovación. Estos procesos se generaron mediante la definición de estrategias relacionadas con el conocimiento, las cuales han venido evolucionando hasta la actualidad, que caracterizan un sistema global conformado por agentes económicos que se sustentan en el conocimiento como el motor fundamental para mejorar su productividad y, por ende, lograr un desarrollo económico sostenible.

El reconocimiento de la naturaleza interactiva de los procesos de innovación ha permitido la diferenciación temprana entre la innovación (producción del conocimiento) y la difusión (flujo del conocimiento). En esencia, el aumento de la importancia del conocimiento en las relaciones económicas internacionales ha demostrado que la mayoría de las inversiones de los sectores en recursos intangibles ahora son mayores que aquellas en equipos de capital fijo.

Los economistas sostienen que el uso del conocimiento como recurso en la acción económica conduce a rendimientos crecientes y un mayor apalancamiento. Es por ello que, para alcanzar ese apalancamiento, los agentes económicos necesitan una integración, construcción y reconfiguración constante y paralela de las competencias internas y externas. A través de esas competencias, los recursos intangibles, que son invisibles en un balance general, pueden convertirse en un valor que afecta el resultado final.

David Snowden (2002) estima que el desarrollo del estudio sobre gestión del conocimiento en los últimos años se puede dividir en tres fases: se inicia con el uso del conocimiento explícito, se avanzó hacia conversiones de conocimiento explícito y, luego, se dieron cuenta del papel del conocimiento potencial en el negocio. Las fases las resume como: a) implementación eficiente del conocimiento; b) aprendizaje y transferencia de conocimiento; y c) creación de nuevos conocimientos.

A efectos prácticos para la presente investigación, se tomará en cuenta a continuación, solamente, los modelos de gestión del conocimiento que rescatan la importancia de los procesos que implican aprendizaje y transferencia tecnológica, considerando a la innovación como el valor o resultado final que resulta del referido proceso. En esencia, se trata de tomar los aspectos más significativos de

los modelos de gestión del conocimiento, vistos desde la fase de aprendizaje y la transferencia tecnológica para su implementación en proyectos industriales.

1. Proceso de Creación del Conocimiento Organizacional

El modelo de proceso de creación del conocimiento organizacional, elaborado por Nonaka y Takeuchi en el año 1995, inicia tomando en cuenta la importancia de la socialización como un mecanismo ideal para compartir el conocimiento tácito que poseen los individuos en el interior de la organización. Durante ese proceso de socialización, se genera una transferencia de conocimiento entre individuos que permitirá adoptar nuevas formas o enfoques de adaptabilidad dentro de la organización.

Luego, el conocimiento tácito se transforma en conocimiento explícito y adopta la forma de un nuevo concepto, el cual es evaluado dentro de la organización para determinar su viabilidad a futuro. Por supuesto, aquellos conceptos que se consideren viables son desarrollados con base en un modelo, sea este un prototipo, si se trata del desarrollo de un producto físico, de un mecanismo operacional, si es una innovación abstracta o un nuevo sistema administrativo, o estructura organizacional innovadora. Seguidamente, se expande el conocimiento creado en los grupos de interés al interior o exterior de la organización. El modelo expuesto por Nonaka y Takeuchi se expresa ilustrativamente de forma circular o espiral, ya que lo consideran un proceso cíclico bajo un contexto organizacional que provee las condiciones facilitadoras para el proceso de creación de conocimiento.

Nonaka, Utnemoto y Senoo (1996) explican las fases de la espiral del conocimiento destacando que la socialización es un proceso de creación de conocimiento tácito común a través de experiencias compartidas. Para iniciar, en la socialización se debe construir un espacio de interacción, donde los individuos compartan experiencias en el mismo tiempo y espacio, creando así creencias comunes no articuladas o habilidades encarnadas, en donde el conocimiento tácito tiene dos dimensiones: técnico y cognitivo.

En la dimensión técnica, el aprendizaje tradicional es un ejemplo por excelencia de socialización; mientras en la dimensión cognitiva, las empresas suelen organizar reuniones informales fuera del lugar de trabajo, donde los participantes tienen conversaciones sobre variedades de temas, creando así un conocimiento tácito común (por ejemplo, una visión del mundo), así como confianza mutua.

En el caso de la externalización, ésta es un proceso de articulación del conocimiento tácito en conocimiento explícito como conceptos o diagramas, a menudo utilizando metáforas, analogías o bocetos. Este modo se activa mediante un

diálogo destinado a crear conceptos a partir del conocimiento tácito. Crear un nuevo concepto de producto es un buen ejemplo de externalización.

Lo que corresponde a la combinación es un proceso de ensamblar conocimiento explícito nuevo y existente en un conocimiento sistémico como un conjunto de especificaciones para un prototipo de producto nuevo. La mayoría de las veces, un concepto recién creado debe combinarse con el conocimiento explícito existente para materializarlo en algo tangible. Por lo tanto, este modo comienza con la vinculación de diferentes cuerpos de conocimiento explícito.

Y, finalmente, la internalización representa un proceso de incorporación de conocimiento explícito en conocimiento tácito y operacional como el *know-how*. De este modo se activa el «aprender haciendo o usando». El conocimiento explícito documentado en formatos de texto, sonido o video facilita el proceso de internalización. Por ejemplo, «(...), los estudios de caso de ingeniería ayudan a los ingenieros novatos a internalizar el conocimiento explícito que se ha externalizado del conocimiento tácito de la experiencia concebida de los ingenieros veteranos en su proceso de diseño» (Nonaka *et al.*, 1996:208).¹

De acuerdo con este modelo, el conocimiento organizacional se crea mediante un espiral de conocimiento a través de los cuatro modos de conversión del conocimiento. Sin embargo, a pesar que el espiral del conocimiento puede comenzar desde cualquier modo, este generalmente comienza desde la socialización, en donde se genera un «conocimiento operativo» que finalmente resulta en la mejora del proceso de producción o en el desarrollo de otros productos. De ahí, que se genera un análisis desde la dimensión epistemológica y ontológica por parte de Nonaka y Takeuchi.

Dicho modelo es fundamental para el desarrollo de la presente investigación, pues se fundamenta en el supuesto de que hay una interacción social y un intercambio entre el conocimiento tácito y el explícito durante las actividades creativas de las personas y, de esta forma, el conocimiento humano se crea y expande, convirtiéndose en un conocimiento operativo. Entonces, esta interacción termina resultando en la conversión de conocimiento, y es ahí donde se pueden diseñar los mecanismos necesarios para establecer la gestión del conocimiento durante un proceso de transferencia tecnológica entre los miembros de los agentes económicos.

¹ Texto original: «...engineering case studies help novice engineers to internalize explicit knowledge that has been externalized from veteran engineers' experience-based tacit knowledge of their design process». Traducción propia, 2024.

2. Modelo de Gestión del Conocimiento *KPMG Consulting*

El modelo conocido como *KPMG Consulting* intenta desarrollar estrategias a partir del interrogante en torno a los factores que condicionan el aprendizaje de una organización y sobre los resultados que produce dicho aprendizaje. El modelo parte de la premisa de que la estructura organizativa, la cultura, el liderazgo, los mecanismos de aprendizaje, las actitudes de las personas y la capacidad del trabajo en equipo no son independientes, sino que están conectadas entre sí para lograr la meta de las organizaciones.

Al respecto, el modelo parte de la premisa de que el conocimiento ha sido, históricamente, el aspecto más importante en el desarrollo económico, por lo que los agentes económicos lo han venido expandiendo a través de la gestión, tomando en cuenta que el mismo ha evolucionado conforme a la dinámica económica.

Si en la era agrícola el recurso central fue la tierra y en la era industrial fue la maquinaria (capital físico), en la nueva economía que se está configurando, el conocimiento y su distribución entre las distintas unidades que componen el sistema económico es el elemento clave para la creación de la riqueza (Alfaro y Alfaro, 2012:10).

Tejedor y Aguirre (1998), creadores de este modelo, diseñan una figura en donde exponen como ha evolucionado la importancia de los factores a lo largo de la historia de la humanidad. Clasifican dichos factores en etapas o eras cronológicas, a saber: la agraria, la industrial y la del conocimiento.

Para comprender los factores que condicionan el aprendizaje de una organización, Tejedor y Aguirre definen el aprendizaje como un «proceso mediante el cual se integran conocimientos, habilidades y actitudes para conseguir cambios, mejoras en la conducta» (Tejedor y Aguirre, 1998:235). Consideran que hay tres factores que configuran la capacidad de aprender de una empresa, a saber:

1. Compromiso firme y consciente de toda la empresa. El aprendizaje debe ser un proceso gestionado de forma generativa, continua y en todos los niveles.
2. Comportamientos y mecanismos de aprendizaje a todos los niveles. Para lograr que una organización aprenda, es necesario desarrollar mecanismos de creación, captación, almacenamiento, transmisión e interpretación del conocimiento, permitiendo el aprovechamiento y utilización del aprendizaje que se da en el nivel de las personas y equipos.
3. Desarrollo de las infraestructuras que condicionan el funcionamiento de la empresa y el comportamiento de las personas y grupos que la integran, para favorecer el aprendizaje y cambio permanente.

Tejedor y Aguirre (1998) explican que la gestión del conocimiento es un conjunto de procesos que permiten utilizar el conocimiento como factor clave para añadir y generar valor. De tal manera, que se hace especial referencia a los condicionantes del aprendizaje en una organización, así como a la interacción de todos sus elementos en un sistema complejo, siendo la transferencia de conocimiento (vía aprendizaje) un elemento clave en este modelo.

La estructura global del modelo de gestión del conocimiento de *KPMG Consulting* se divide en dos partes: factores condicionantes y resultados del aprendizaje. Como el modelo toma en cuenta la esencia del aprendizaje en las organizaciones considera, igualmente, las características que lo dificultan en las empresas de estilo tradicional. Dichas características se encuentran en las estructuras burocráticas, en el liderazgo autoritario o paternalista, en el aislamiento del entorno, en la autocomplacencia, en la cultura de la ocultación de errores, en la orientación a corto plazo y en la planificación rígida, continuista e individualista.

Tabla 1: **Modelo de Knowledge Practices Management**

Capital Intangible	Capital Humano	Capital Organizativo	Capital T Ecológico	Capital Relacional
	Actitudes	Actitudes	Actitudes	Actitudes
	-	-	-	-
Activos intangibles y flujos de conocimiento	Conocimiento explícito personal	Conocimiento explícito personal	Conocimiento explícito personal	Conocimiento explícito personal
	-	-	-	-
	Capacidades personales	Capacidades personales	Capacidades personales	Capacidades personales
Competencias básicas distintivas	Competencias personales	Competencias organizativas	Competencias tecnológicas	Competencias relacionales

Fuente: Elaboración propia, 2019. Información extraída de Tejedor y Aguirre (1998).

En esencia, el modelo *KPMG* propone el desarrollo de competencias dentro del sistema a través de la identificación de la cultura, el liderazgo, los mecanismos de aprendizaje, actitudes y capacidad de trabajo en equipo, como las primeras habilidades o competencias que tienen grandes puntos de contacto. El aprendizaje, en esencia, representa el foco para que las personas y la organización puedan ser más inteligentes, memorizando y transformando información en conocimiento.

Por lo antes expuesto, se puede concebir que los procesos de transferencia tecnológica entre agentes económicos deben estar enmarcados en modelos de

gestión que tomen en cuenta la cultura, el nivel de liderazgo, los mecanismos de aprendizaje, las actitudes y la capacidad de trabajo en equipo como una condición necesaria para la socialización.

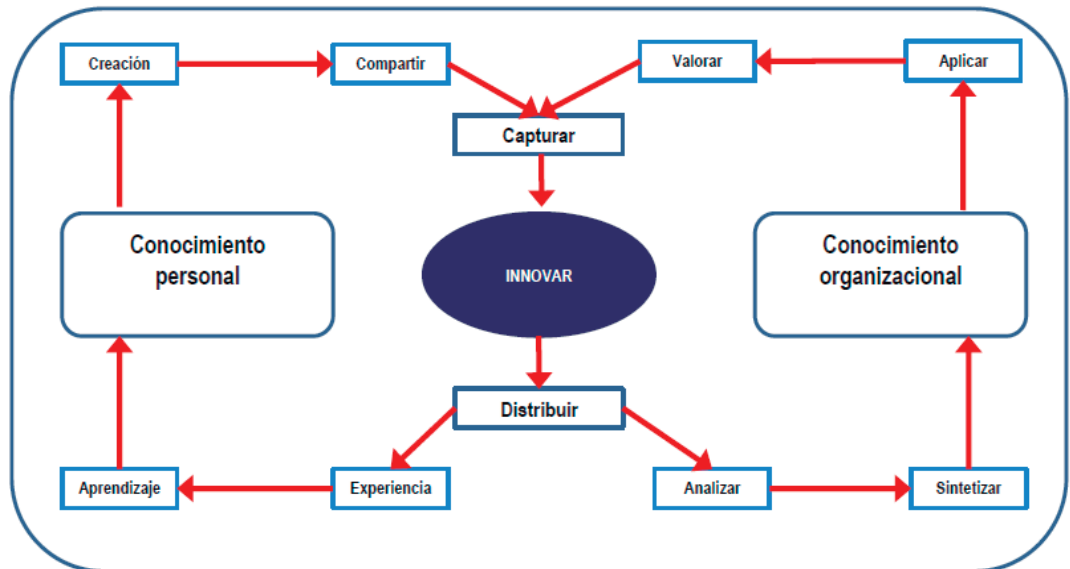
3. Modelo Andersen

Para Andersen (1999a) es necesario reconocer la necesidad de acelerar el flujo de información que tiene valor desde los individuos a la organización y que éste retorne a los individuos y pueda ser utilizada para crear valor a los clientes. Se trata de establecer una responsabilidad personal de compartir y hacer explícito el conocimiento para beneficio de la organización; es decir, generar y transferir el conocimiento desarrollado.

El modelo de Andersen se presenta desde la perspectiva individual y le otorga una responsabilidad al individuo dentro de la organización para transmitir de forma coherente y de fácil comprensión el conocimiento para la organización. A nivel organizacional, la responsabilidad se presenta en la creación de infraestructura para que la perspectiva individual sea efectiva, creando los procesos, la cultura, la tecnología y los sistemas que permitan capturar, analizar, sintetizar, aplicar, valorar y distribuir el conocimiento.

Andersen (1999b), elaboró el modelo *KMAT (Knowledge Management Assessment Tool)*, como un instrumento de evaluación y diagnóstico construido sobre la base del Modelo de Administración del Conocimiento Organizacional desarrollado conjuntamente con la *American Productivity & Quality Center (APQC)*. El propósito del modelo es comprender que el conocimiento organizacional se identifica, se crea, se organiza, se aplica y se comparte. El modelo presenta siete (7) principios básicos que explican su éxito, a saber: unidad, integridad, cooperación, ambición, talento, servicio y resultados (figura 2).

En el proceso, se definen los pasos mediante los cuales la organización establece las brechas para favorecer el flujo de información a través de dos mecanismos: el primero, las redes para compartir conocimiento, que son lugares físicos o virtuales donde los profesionales puedan intercambiar sus experiencias, generando una fluctuación libre de la comunicación y, por ende, del aprendizaje; y en el segundo, se trata del intercambio mediante el empaquetado o encapsulado (metodologías, experiencias, ejemplos, etc.) y que está a disposición de los integrantes de la empresa, lo que se le podría considerar como el paquete tecnológico.

Figura 2: **Modelo Gestión del Conocimiento Arthur Andersen**

Fuente: Elaboración propia, 2019. Datos extraídos de Andersen (1999a).

III. LOS MODELOS DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

Diversos modelos de gestión del conocimiento permiten enfocar la transferencia de conocimiento como un proceso clave para el desarrollo de las organizaciones y, por ende, de las naciones. Sin embargo, detectar modelos de transferencia tecnológica tiende a ser más complejo, pues se genera un debate al comprender lo que se entiende realmente por «tecnología» para los desarrolladores del modelo.

En el caso del estudio desarrollado por López, Mejías y Schamal (2006), la transferencia tecnológica es entendida como el proceso mediante el cual el sector privado obtiene el acceso a los avances tecnológicos desarrollados por los científicos, a través del traslado de dichos desarrollos a las empresas productivas para su transformación en bienes, procesos y servicios útiles, aprovechables comercialmente.

Al respecto, el proceso implica un conjunto de actividades que involucran la adopción de nuevas técnicas o conocimientos, mediante la diseminación, demostración, entrenamiento y otras actividades que den como resultado la innovación.

Bajo este enfoque, la transferencia tecnológica representa un nexo entre la universidad y las empresas, para la generación de desarrollo científico, técnico y económico. De ahí que López *et al.*, (2006) identifican cuatro modelos de

transferencia tecnológica, fundamentales para las universidades y sus diferentes manifestaciones, a saber:

- 1) Modelo de transferencia tecnológica Lineal.
- 2) Modelo de transferencia tecnológica Dinámico.
- 3) Modelo de transferencia tecnológica Triple Hélice.
- 4) Modelo de transferencia tecnológica Catch Up.

1. Modelo de transferencia tecnológica lineal

Donald Siegel, David Waldman, Leanne Atwater y Albert Link (2004), en el trabajo intitulado *Toward a model of the effective transfer of scientific knowledge from academicians to practitioners: qualitative evidence from the commercialization of university technologies*, exponen el Modelo Lineal, el cual se estructura en una relación de transferencia tecnológica de forma lineal, por etapas, de una universidad a una empresa.

El proceso se inicia con un descubrimiento realizado por un científico universitario en un laboratorio, en el cual está trabajando con una subvención federal de investigación (con recursos de investigación dependiente de fondos públicos). Como se estipula en la Ley *Bayh-Dole*, se requiere que el académico presente una divulgación de invención ante la Oficina de Transferencia Tecnológica (*Technology Transfer Offices -TTO*). Los funcionarios universitarios deben decidir si es rentable patentar la innovación (un mecanismo para proteger la propiedad intelectual). El interés en la tecnología por parte de un socio de la industria a menudo proporciona una justificación suficiente para presentar una patente.

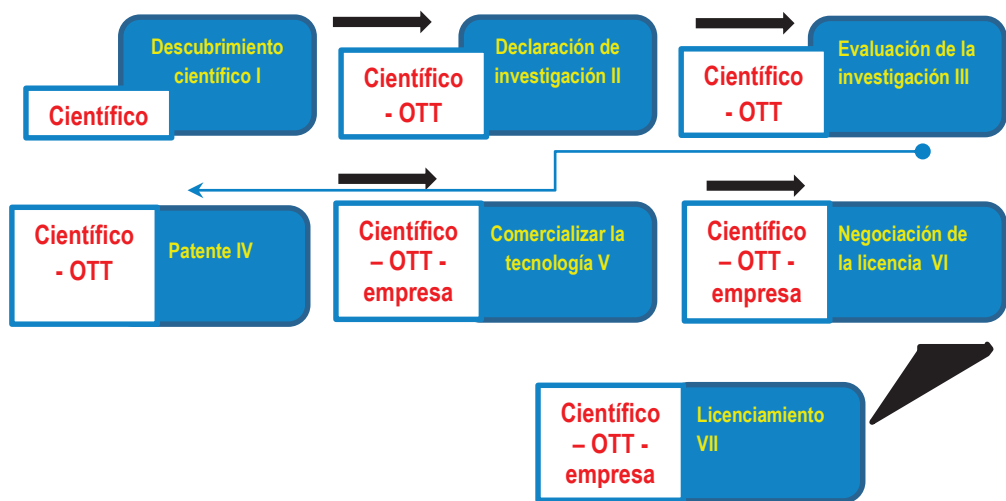
En otros casos, la TTO debe emitir un juicio sobre el potencial de comercialización antes de que la industria exprese interés. Esta no es una decisión trivial, porque las universidades tienen presupuestos limitados para la presentación de patentes, lo cual es bastante costoso si se busca la protección global de patentes. Las universidades pueden optar por solicitar la protección de patente nacional, que protege la tecnología a un costo mucho menor (Siegel *et al.*, 2004).

Luego de esa etapa, el siguiente paso involucra la negociación con la empresa y la construcción del acuerdo de licencia; este acuerdo podría incluir beneficios tales como regalías o una participación en el patrimonio de una empresa *start-up* (empresa que ha sido creada para comercializar una nueva tecnología). En la etapa final, la tecnología se convierte en un producto comercializado. La universidad puede continuar su participación con la empresa, por ejemplo, a través de la asignación de recursos para el mantenimiento de los acuerdos de licencia. Incluso,

en el caso de las empresas *start-ups* los investigadores pueden servir como asesores técnicos.

El modelo lineal concibe la innovación industrial como un proceso que va desde la investigación básica (universitaria) a la investigación aplicada, y, de ahí, continua el desarrollo hasta llegar a la comercialización (Cohen, 2002, en López *et al.*, 2006). Por ejemplo, en la siguiente figura, el lector podrá captar que el recorrido de la invención hasta la comercialización es representado mediante rectángulos, comenzando con el descubrimiento científico y terminando con el licenciamiento a una empresa; a la izquierda de cada uno se muestran los actores que participan en las instancias del proceso. Si bien el modelo lineal es una primera aproximación conceptual válida, no recoge la complejidad que encierra la dinámica realidad científico-tecnológica actual.

Figura 3: **Modelo lineal de transferencia tecnológica: Cómo se transfiere una tecnología de una universidad a una empresa o emprendedor**



Fuente: Elaboración propia (2017). Datos extraídos de Siegel *et al.*, 2004:119.

Para una mejor comprensión de los actores que forman parte del modelo lineal es oportuno describir las características de las partes interesadas en el proceso de transferencia tecnológica de la universidad e industria, resaltando la forma de actuación de cada actor, los motivos que los llevan al desarrollo de actividades que implique transferencia tecnológica (universidad a industria) y su identificación cultural.

Tabla 2: Características de las partes interesadas de la transferencia tecnológica de la universidad / industria (UITT)

Parte interesada	Acción	Primer motivo (s)	Segunda motivo (s)	Cultura organizacional
Científicos universitarios	Descubrimientos de nuevos conocimientos	Reconocimiento en la comunidad científica	Rentabilidad financiera y el deseo de garantizar fondos de investigación	Científica
Oficinas de Transferencia Tecnológica	Trabajo con las empresas y las facultades para estructurar el negocio	Protección y mercado de la Propiedad Intelectual de la Universidad	Facilitar la difusión tecnológica y garantizar los fondos de investigación	Burocrática
Empresas / inversionistas	Comercialización de la nueva tecnología	Rentabilidad financiera	Mantener el control de la propiedad tecnológica	Empresarial

Fuente: Elaboración propia, 2019. Datos extraídos de Siegel *et al.*, 2000:47; Siegel, *et al.*, 2004:120.

2. Modelo de transferencia tecnológica dinámico

El modelo dinámico nace de un detallado análisis del modelo lineal y de un estudio cualitativo con los diferentes actores de la transferencia de conocimiento en diversas universidades de los Estados Unidos de América (EE.UU) elaborado por Donald Siegel, David Waldman y Albert Link, en el año 2000.

El modelo se desarrolla con base en los siguientes supuestos:

- Las universidades que proveen mayores incentivos a la participación de los investigadores en transferencia tecnológica generan más patentes y licencias.
- Las universidades que asignan más recursos para las Oficinas de Transferencia Tecnológica (OTTs) generan más patentes y licencias.
- Las universidades que asignan más recursos para las OTTs, dedican más esfuerzos a mercadear las tecnologías en la industria.
- Un bajo nivel de entendimiento cultural reduce la efectividad de los esfuerzos de la Universidad por comercializar los resultados de sus investigaciones.
- Un bajo nivel de entendimiento cultural impide la negociación de los acuerdos de licenciamiento.

- Las OTTs administradas por personas con experiencia y habilidades en mercadeo dedicarán mayores esfuerzos para establecer alianzas con las empresas.
- Las OTTs administradas por personas con experiencia y conocimiento en negociación son más exitosas en concretar los acuerdos de transferencia tecnológica con las empresas.
- Baja flexibilidad por parte de la universidad se deriva en un menor número de acuerdos de transferencia con las empresas/empresarios.
- Cuando la inflexibilidad de la universidad es alta, los investigadores tienden a evadir el proceso formal de transferencia y recurren a otros mecanismos informales.
- Las universidades que se involucran en la transferencia de conocimiento científico tecnológico a las empresas, experimentan un incremento en la actividad investigativa básica o fundamental.

Siegel *et al.* (2000) realizan un estudio intitulado «Evaluación del impacto de las prácticas organizacionales en la productividad de oficinas de transferencia de tecnología universitaria: Un estudio exploratorio», en donde resaltan que las universidades han sido criticadas en algunos círculos por ser más hábiles en el desarrollo de nuevas tecnologías que en trasladarlas en aplicaciones al sector privado. Esta situación deriva de la preocupación del éxito en la transferencia de tecnología de la universidad-industria, pero podría ser un factor crítico para mantener la competitividad global de las empresas estadounidense.

Los determinantes de la transferencia de tecnología de la universidad a la industria se expresan en:

- Entradas internas (*Internal Inputs*): el proceso de transferencia de una tecnología desde una universidad a una empresa o empresario, a través de la negociación de un acuerdo de licencia. Eso también identifica a los tres actores clave involucrados en cada etapa de la transferencia: académicos científicos, personal de TTO / administradores universitarios y empresas / empresarios.
- Variables ambientales / institucionales: las universidades públicas pueden tener políticas UITT menos flexibles que las universidades privadas con respecto a la formación de nuevas empresas y a interacciones con empresas privadas. Además, las universidades públicas pueden estar menos centradas en la UITT como fuente de ingresos que las universidades privadas. Un ejemplo de una variable ambiental es una medida del crecimiento económico a nivel estatal, que puede verse como un indicador de la

capacidad de las empresas de la región local para patrocinar proyectos de I+D en la universidad. «La actividad de licencia universitaria también puede depender de un vector de variables ambientales e institucionales. Por ejemplo, la presencia de una escuela de medicina en el campus y el estado público de la universidad pueden ser factores institucionales importantes» (Siegel *et al.*, 2000: 9).

- Factores organizacionales: Una comprensión de la importancia potencial de las prácticas organizacionales comienza con una consideración de las acciones, motivos y culturas organizacionales de las partes interesadas.

De los resultados generados por la ecuación, los autores destacan que deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos para lograr un mejor análisis de los resultados:

- Primero, se deben agregar algunos factores ambientales e institucionales adicionales como variables explicativas en la ecuación de ineficiencia. Estos incluyen la antigüedad de la TTO, una medida de la rigurosidad de las políticas estatales y universitarias de transferencia de tecnología, la actividad de capital de riesgo local y datos más detallados sobre I+D industrial en la región local.
- En segundo lugar, con datos más recientes sobre las salidas y entradas de la UITT, se podría examinar si la frontera de la eficiencia está cambiando con el tiempo.
- Y, en tercer lugar, se debería incluir múltiples resultados de UITT, como el número de nuevas empresas y los acuerdos de investigación patrocinados resultantes de UITT.

El modelo tiene como meta la transferencia tecnológica a través de la comercialización o la difusión, sean estas formales o informales. Ello requiere una organización que contemple recursos de personal y tecnólogos destinados a dicha transferencia, así como sistemas de compensación, incentivos y programas de capacitación para el desarrollo de habilidades para la comercialización.

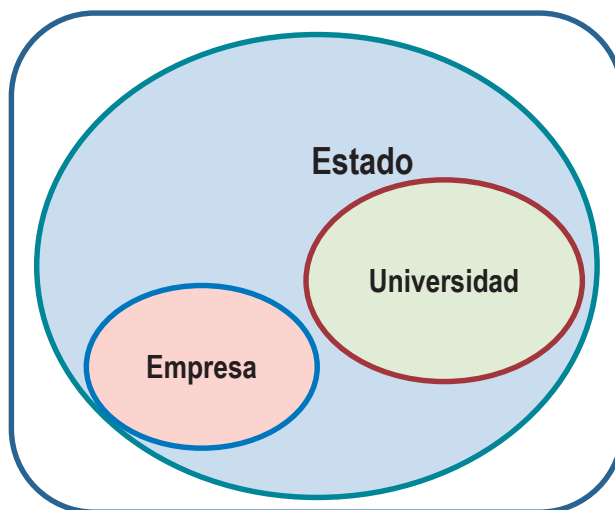
3. Modelo de transferencia tecnológica triple hélice

El modelo de transferencia tecnológica triple hélice, a diferencia de los anteriores, destaca el papel preponderante del Estado en el proceso de difusión e intercambio del conocimiento entre las universidades y las empresas, por lo que se puede considerar un modelo de nivel institucional que reposa en la triada Universidad-Empresa-Estado.

Al respecto, el trabajo de Leydesdorff y Etzkowitz (1998), intitulado *The Triple Helix as a model for innovation studies*, explica que, en los últimos años del siglo XX, una serie de conceptos han sido propuestos para modelar los procesos de transformación en las relaciones universidad-industria-gobierno; es por ello, que consideran que el Estado acompaña el proceso de las universidades y las empresas, dirigiendo las relaciones entre ellas, por lo que puede asumirse que el modelo propuesto está enfocado en una visión estatista y centralista de la sociedad.

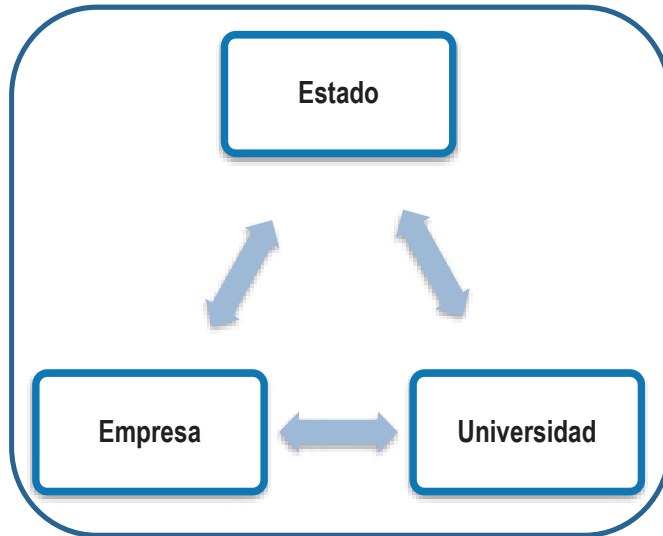
El modelo de Triple Hélice (*Triple Helix*) está conformado en tres versiones: Triple Hélice I, Triple Hélice II y Triple Hélice III. En Triple Hélice I, las tres esferas se definen institucionalmente (universidad, industria y gobierno). La interacción a través de límites definidos, está mediada por organizaciones, tales como enlace industrial, transferencia de tecnología y oficinas de contratos.

Figura 4: **Modelo Triple Hélice I de transferencia tecnológica**



Fuente: Elaboración propia (2017). Datos extraídos de López, Mejías y Schamal (2006).

En Triple Hélice II, las hélices se definen como diferentes sistemas de comunicación, que consisten en la operación de mercados e innovaciones tecnológicas (perturbando el movimiento hacia el equilibrio y el control en las interfaces). Las interfaces entre estas tienen diferentes funciones que operan de un modo que producen formas nuevas de comunicación como en una interfaz de transferencia de tecnología sostenida o en el caso de la legislación de patente.

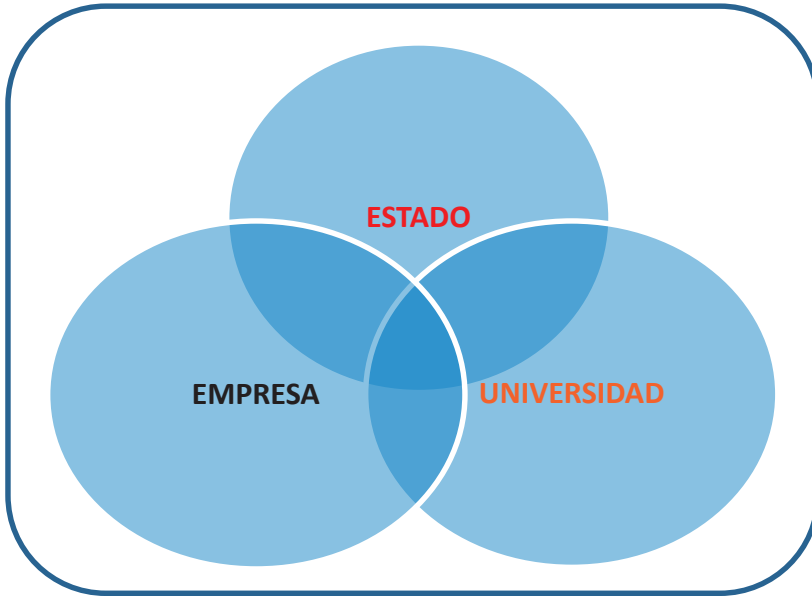
Figura 5: **Modelo Triple Hélice II de transferencia tecnológica**

Fuente: Elaboración propia (2017). Datos extraídos de López, Mejías y Schamal (2006).

Y, en el caso de la Triple Hélice III, las esferas institucionales de la universidad, la industria y el gobierno, además de desempeñar sus funciones tradicionales, cada una asume los roles de los demás, con las universidades creando una penumbra industrial o desempeñando un papel cuasi gubernamental como organizador de innovación regional o local.

La última versión del modelo Triple Hélice (figura 6), parece recoger toda la complejidad subyacente en la inserción de la ciencia y la tecnología en el sector productivo, y en el seno de la sociedad, dando cuenta de todo el entramado de relaciones entre los principales actores, y cómo sus funciones se van solapando mutuamente. Las funciones que en el pasado eran específicas de unos y otros, en la actualidad se ven invadidas. Las universidades crean empresas, estas crean unidades de investigación y desarrollo, el Estado crea instituciones públicas de investigación, etc.

La evolución del modelo de Triple Hélice se ha expresado en versiones tipo I, II y III, y, en todos los casos, la diferenciación se enmarca en el rol que debe jugar cada actor dentro del modelo. La aparición de instituciones intermedias o híbridas, como agencias, pequeñas empresas u oficinas de transferencia tecnológica que no se sitúan en ninguna de las tres esferas mencionadas –Universidad, Empresa, Estado– pero cumplen más de una de sus funciones específicas, dan cuenta de una nueva realidad.

Figura 6: **Modelo Triple Hélice III de transferencia tecnológica**

Fuente: Elaboración propia (2017). Datos extraídos de López, Mejías y Schamal (2006).

Los cambios contextuales se pueden percibir reflexivamente desde la perspectiva de las instituciones locales. Los mercados y los laboratorios seleccionan utilizando sus respectivos códigos, es decir, en términos de precios y rendimiento. «Lo local» y «lo global» son, por lo tanto, especificaciones importantes para utilizar un modelo de triple hélice.

La tesis de la triple hélice implica que el paradigma de la investigación en los estudios de innovación ha incorporado un modo de red que incluye relaciones inciertas con una pluralidad de entornos, lo que lo convierte en un sistema institucional complejo. Las hélices contienen procesos de comunicación que se seleccionan en dinámica interactiva, percibida en sus fronteras utilizando sus respectivos códigos para proporcionar la nueva información con significados específicos, por lo que se crean nichos para las industrias intensivas en conocimiento (Leydesdorff y Etzkowitz, 1998).

Por lo antes expuesto, se puede asumir que los procesos de transferencia tecnológica son factibles entre instituciones del Estado, siempre y cuando estén acompañados del sector académico en su nivel de investigador e innovador, y de las empresas como un sistema de apalancamiento financiero y comercial. Es por ello, que en el marco de las relaciones económicas internacionales, dos países podrían

establecer mecanismos de transferencia tecnológica que les permitan satisfacer su mercado local, regional o global, conforme al interés nacional de las partes.

4. Modelo de transferencia tecnológica *Catch Up*

El modelo de transferencia tecnológica nace del trabajo de Linsu Kim en 1998, intitulado *Crisis Construction and Organizational Learning: Capability Building in Catching-up at Hyundai Motors*, el cual se sustenta en la imitación y captación de tecnología creada por un tercero, tomando como experiencia los casos de Corea del Sur y Japón, países que han implementado su desarrollo en la captación e imitación de tecnologías de terceros países.

Al respecto, es indispensable destacar que Linsu Kim desarrolla el modelo integrador para la comprensión de la dinámica del aprendizaje tecnológico en el área empresarial, tomando en cuenta la visión conceptual de Nonaka y Takeuchi sobre el aprendizaje y la creación de conocimiento que se produce durante el intercambio de conocimiento (explícito y tácito), que aumenta progresivamente de forma espiral desde la forma individual hasta el nivel organizativo.

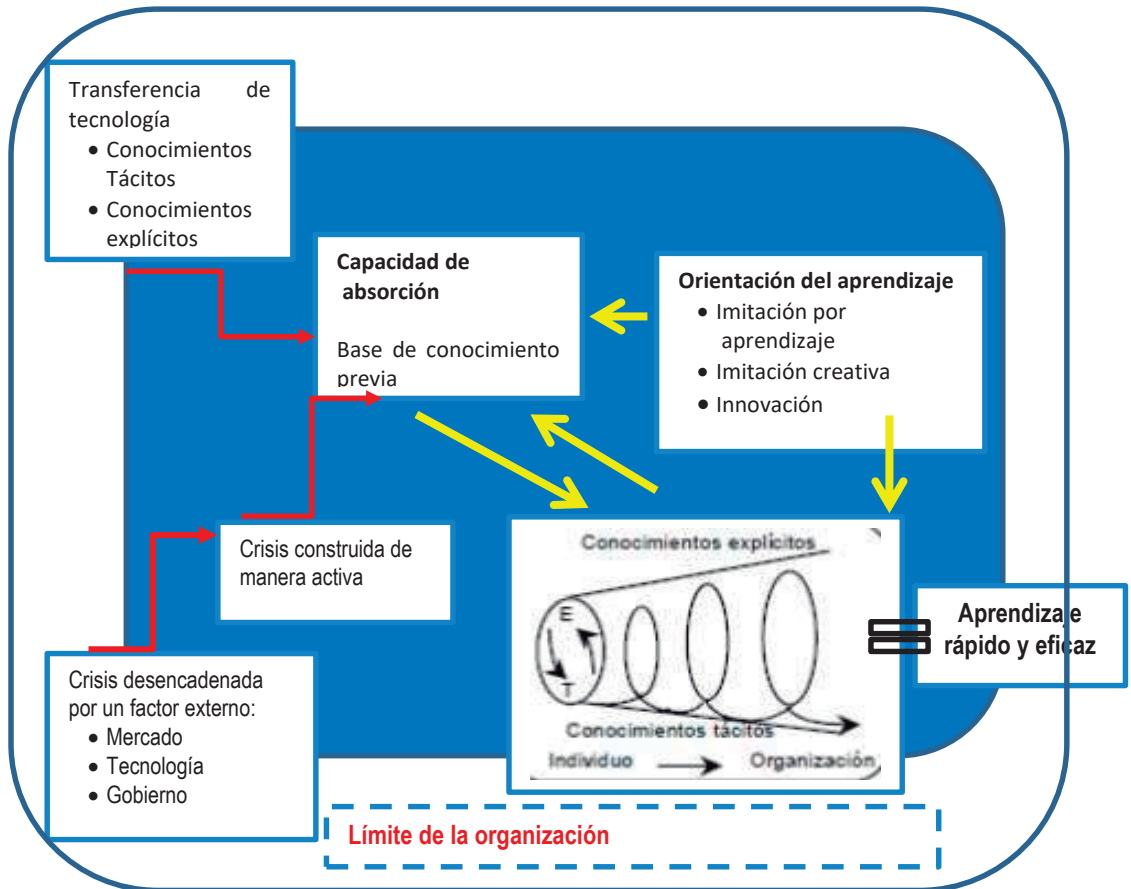
Para Kim (1998) hay una serie de variables que afectan directa o indirectamente al proceso espiral de aprendizaje tecnológico. Por ejemplo, durante los primeros pasos de la industrialización, las empresas en los países en desarrollo emprenden la imitación por duplicación de productos extranjeros maduros mediante una ingeniería inversa. Luego, a medida que avanza la industrialización, estos países cambian su enfoque, pasando de la imitación por duplicación a la imitación creativa y comienzan a fabricar productos que incorporan nuevas características. Sin embargo, ese proceso de aprendizaje se puede ver afectado por la capacidad de absorción, la cual se compone de dos elementos principales: la base de conocimientos existente y la intensidad del esfuerzo (Cohen y Levinthal, 1990, en Kim, 1998:3).

La base de los conocimientos existente constituye una plataforma esencial en el aprendizaje tecnológico. El conocimiento que se posee en el presente representa la columna en el proceso de la naturaleza del aprendizaje, lo cual permitirá incrementar y asimilar los niveles de conocimiento a futuro.

Asimismo, la intensidad del esfuerzo representa la cantidad de energía desplegada por los miembros de la organización a la hora de resolver los problemas. Limitarse a exponer a las empresas al conocimiento externo resulta insuficiente si no se realiza un esfuerzo por internalizarlo. Por lo tanto, cuanto mayor sea la base de conocimientos existente y la intensidad del esfuerzo, más rápido y más a fondo será el proceso en espiral del aprendizaje tecnológico.

Tal como se expresa en la siguiente figura, la base de conocimiento previo y la intensidad del esfuerzo en la organización construyen una matriz de 2 X 2 que indica el nivel de capacidad de absorción. Cuando ambos son altos (cuadrante 1), la capacidad de absorción es alta; cuando ambos son bajos (cuadrante 4), la capacidad de absorción es baja (Kim, 1998).

Figura 7: La organización como sistema de aprendizaje



Fuente: Elaboración propia, 2019. Datos extraídos de Kim (2001).

Las organizaciones con un alto conocimiento previo en relación con la dificultad de la tarea y una baja intensidad de esfuerzo (cuadrante 2), perderán gradualmente su capacidad de absorción, moviéndose rápidamente hacia el (cuadrante 4), porque su base de conocimiento anterior se volverá obsoleta a medida que la tecnología relacionada con la tarea avance a lo largo de su trayectoria.

En contraste, las organizaciones con poco conocimiento previo en relación con la dificultad de la tarea y la alta intensidad del esfuerzo (cuadrante 3), podrán adquirir capacidad de absorción, moviéndose progresivamente al cuadrante 1; con esfuerzos repetidos para aprender y resolver los problemas elevan el nivel de conocimiento previo relevante.

El proceso dinámico del aprendizaje organizacional, en el proceso de captación de conocimiento, muestra que la base previa de éste y la intensidad del esfuerzo afectan la dinámica de la conversión del conocimiento a través de un proceso en espiral que comienza en el nivel individual y avanza al nivel organizacional.

Kim (2001) explica que, en los países avanzados, la capacidad tecnológica se acumula en gran parte gracias al proceso de «aprender investigando», que amplía la frontera tecnológica. En los países en desarrollo, en cambio, la capacidad tecnológica se crea principalmente mediante el proceso de imitación que supone el «aprender haciendo». En el caso de algunas economías recientemente industrializadas, éstas han implementado una rápida transición del «aprender haciendo» al «aprender investigando» como ha sido el caso de Corea del Sur y Japón.

Asimismo, el gobierno puede utilizar una serie de instrumentos políticos para influir en el proceso dinámico de aprendizaje tecnológico en el plano empresarial: puede invertir para desarrollar los recursos humanos que emprendan actividades tecnológicas y también puede hacer uso de las políticas industriales, así como, de investigación y desarrollo (I+D) para crear una demanda de aprendizaje tecnológico y reforzar la oferta de capacidad tecnológica.

Sin embargo, es importante destacar lo planteado por Kim (2001), cuando señala que difícilmente se pueda repetir la experiencia de las empresas coreanas en los procesos de transferencia tecnológica e innovación, dado los cambios experimentados en el sistema económico internacional.

Por lo antes expuesto, se puede apreciar que el modelo *catch - up* se concibió por mucho tiempo como una estrategia de innovación tecnológica, que en un principio fue la estrategia de la imitación, del seguimiento o la copia. Sin embargo, el salto cualitativo que tanto Japón como Corea del Sur lograron dar a partir de esta estrategia, explican la inclusión de ésta como un modelo de transferencia tecnológica.

La observación, la apropiación de las tecnologías, la mejora de ellas, la producción de nuevas tecnologías o productos de utilidad, permitieron a países como Corea del Sur y Japón imponer productos y servicios ampliamente comercializados

en los mercados mundiales, convirtiéndose en ejemplos de gestión organizacional y de transferencia tecnológica; todo ello como resultado de una gestión real de absorción de conocimiento, a través del aprendizaje de su talento humano en sus estructuras industriales, científicas y tecnológicas, apalancados en sus relaciones económicas internacionales.

IV. CONSIDERACIONES FINALES: UNA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO PARA ACTIVAR LA RESILIENCIA ECONÓMICA DE VENEZUELA

La evolución de la sociedad de la información le ha dado una condición especial al sistema actual de capitalismo tecnológico y ello incide en la dinámica de la conformación de estructuras políticas y económicas a nivel mundial: de ahí la creciente importancia del Estado como el principal agente económico que condiciona, a través de sus instituciones, el progreso de la sociedad.

La dinámica global de la economía permite que los países puedan mejorar sus capacidades tecnológicas mediante la conformación de estrategias dentro de un sistema nacional científico, tecnológico y de innovación (SNCTI), y así definir sus planes o modelos de gestión.

En Venezuela, para finales del siglo XX, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), ya estimaba los profundos cambios que se estaban desarrollando en la producción moderna que privilegiaba de manera creciente al conocimiento, la inteligencia y la organización de los recursos y factores productivos, en franco contraste con el tradicional peso que habían tenido, hasta ese momento, las materias primas y el trabajo humano no especializado.

Señalaba la Copre (1988) que, en lo que respecta a las materias primas tradicionales, estas habían sufrido una intensa sustitución por nuevos productos de mayor resistencia, calidad, maleabilidad y consumo más bajo en energía por lo que se hacía evidente que un país como Venezuela, dependiente del petróleo, debía iniciar un proceso de intensificación de la I&D mediante proyectos que le permitiesen obtener o mejorar las capacidades tecnológicas necesarias para innovar y crear valor, como pueden ser la incorporación de fábricas de producción de insumos para la construcción en todas sus modalidades.

Este tipo de proyectos puede aprovecharse por el abaratamiento y abundante uso de la mano de obra, como fuente de ventajas comparativas del país, y, luego, mediante un proceso de aprendizaje tecnológico en los procesos industriales, provocar la intensificación de actividades de I&D que resulten en innovaciones concretas. De igual forma, ello permitirá que las empresas, las instituciones del

Estado y las organizaciones académicas, puedan adaptarse a las revoluciones tecnológicas e incorporarse a las tecnologías de punta, sin necesariamente haber transitado el camino recorrido por las economías desarrolladas; similar a los casos de Corea del Sur y Japón, reconociendo las diferencias particulares de cada país.

En el escenario internacional, el Estado venezolano deberá acercarse nuevamente a los países con similares niveles de desarrollo económico, político y cultural, y desplegar proyectos que impliquen procesos de transferencia tecnológica y educativa que estén enmarcados no solo en el suministro de maquinaria y capacitación técnica, sino, también, en un acompañamiento tecnológico que permitirá el intercambio de conocimiento y experiencia en gestión y operación de una línea tecnológica.

Otro aspecto a considerar es que los modelos de gestión del conocimiento en los proyectos que presenten transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico, y, en consecuencia, deben incluir la dimensión ambiental y geográfico-espacial como parte del proceso de desarrollo. En ese sentido, se trata, por una parte, de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales; y, por la otra, de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales sobre la base de la investigación y conservación.

Por lo antes expuesto, y ante una condición de industrialización tardía que se caracteriza por tener capacidades insuficientes en cuanto a aprendizaje tecnológico e incorporación y difusión del conocimiento en el sector industrial, la República Bolivariana de Venezuela deberá concientizar institucionalmente una política tecnológica real: que permita incrementar las actividades de I&D; promover el progreso técnico e innovador en las empresas estatales y privadas; incentivar una adecuada valorización de la tecnología como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a las organizaciones para intensificar la I&D, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico para conformar una red de cadenas de valor a nivel nacional y regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes bibliográficas

Andersen, A. (1999a). *El Management en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones Granica, S.A.

Andersen, A. (1999b). *KMAT (Knowledge Management Assessment Tool)*. Andersen A. Study London.

- Kaplan, R. y Norton, D. (2016). *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Bogotá: Paidós Empresa.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Tejedor, B. y Aguirre, A. (1998). *Proyecto Logos. Investigación relativa a la capacidad de aprender de las empresas españolas*. Boletín de Estudios Económicos, n° 164, pp. 231-249. España: Universidad de Deusto. Asociación de Licenciados en Ciencias Económicas.

Trabajos de grado o ascenso

- Cervilla, M.A. (2004). *Innovación, aprendizaje y capacidades estratégicas en empresas del sector de autopartes: Un estudio de casos*. Trabajo presentado para optar al grado de Doctor en Estudios del Desarrollo. Caracas: CENDES-UCV.
- Feria, V. (2009). *Propuesta de un modelo de transferencia de conocimiento científico-tecnológico para México*. Trabajo presentado para optar al grado de Doctor en Ingeniería Industrial. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, España. Tesis Doctoral accesible a texto completo en <http://digital.csic.es/bitstream/10261/20812/5/tdoctoralferia.pdf> [Recuperado el 29/07/2019].

Fuentes en línea

- Alfaro, C. y Alfaro V. (2012, Agosto). Modelo de gestión del conocimiento para la pequeña y mediana empresa. file:///C:/Users/Temp/Downloads/Dialnet-ModeloDeGestionDelConocimientoParaLaPequenaYMedian-5137684%20(1).pdf [Recuperado el 27/07/2019, julio 27].
- Alfaro, C. González, F. y Hernández, V. (2007). Propuesta de un modelo de gestión del conocimiento para la pequeña y mediana empresa manufacturera. Mercados y Negocios. Volumen 16, Año 8 julio-diciembre. <https://www.redalyc.org/pdf/5718/571864023005.pdf> [Recuperado el 27/07/2019].
- Cohen, W. & Levinthal, D. (1989, September). *Innovation and learning: the two faces of R&D*. gg 569-596 Great Britain: The Economic Journal. https://www.jstor.org/stable/2233763?seq=1#page_scan_tab_contents [Recuperado el 02/07/2019].
- Cohen, W. & Levinthal, D. (1990). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. Administrative Science Quarterly, Mar-Vol. 35, No. 1, Special Issue: Technology, Organizations, and Innovation, pp. 128-152. https://www.jstor.org/stable/2393553?seq=1#page_scan_tab_contents [Recuperado el 02/07/2019].
- European Committee for Standardization (2004). *European Guide to good Practice in Knowledge Management. Part 1: Knowledge Management Framework (CWA 14924-1)*. Brussels. CEN. <ftp://cenftp1.cenorm.be/PUBLIC/CWAs/e-Europe/KM/CWA14924-02-2004-Mar.pdf> [Recuperado el 01/08/2019].
- Fägerberg, J. Srholec, M. y Verspagen, B. (2010). *The Role of Innovation in Development*. Review of Economics and Institutions. Vol. 1, n° 2, Fall. https://www.researchgate.net/publication/47443847_The_Role_of_Innovation_in_Development [Recuperado el: 28/07/2016].

- Fägerberg, J. y Srholec, M. (2007). *National innovation systems, capabilities*. Centre for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo. Version of October 24th. TIK Working Paper on Innovation Studies 20071024. https://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/0710_TIKwp_FagerbergSrholec.pdf [Recuperado el 13/07/2019].
- Fägerberg, J. (2003). *Schumpeter and the revival of evolutionary economics: an appraisal of the literature*. Journal of Evolutionary Economics, April 2-vol. 13, n° 2, pp. 125-159. <https://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive/wpno001-2003.pdf> [Recuperado el 13/07/2019].
- Kim, L. (2001). *La dinámica del aprendizaje tecnológico en la industrialización*. Seúl: Edit. Universidad de Korea. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123914_spa [Recuperado el 29/06/2019].
- Kim, L. (1998). *Crisis Construction and Organizational Learning: Capability Building in Catching-up at Hyundai Motors*. Organization Science, 9, 506-521. https://pdfs.semanticscholar.org/b86b/e303d5536501f05921794fbbd58c54b19ae2.pdf?_ga=2.213722452.1908982242.1564945844-2005112176.1561338849 [Recuperado el 29/06/2019].
- Leydesdorff, L & Etzkowitz, H. (1998, June). *The triple helix model as a model for innovation studies*. Science & Public Policy, 25(3):195-203. https://pdfs.semanticscholar.org/2fce/e7c90343c6d0c96ed069491db8c81b86da52.pdf?_ga=2.155599355.1908982242.1564945844-2005112176.1561338849 [Recuperado el 04/08/2019].
- López, S. Mejías, C. y Schemal, S. (2006). *Un acercamiento al concepto de la transferencia de tecnología en las Universidades y sus Deferentes Manifestaciones*. Panorama Socioeconómico año 24. enero-junio, n° 32. p. 70-81. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39903208> [Recuperado el 29/06/2019].
- Lundvall, B.A. (2004). *Why the new economy is a learning economy*. Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Working Paper No. 04-01. <https://pdfs.semanticscholar.org/d431/e34369696b1c03c2321dec7de0d09c0cf2f3.pdf> [Recuperado el 13/07/2019].
- Lundvall, B. (2000). *From the Economics of Knowledge to the Learning Economy*. An earlier version of this paper can be found as the first chapter in the OECD-publication: OECD (2000) - Foray, Dominique y Beng-Ake Lundvall (1996). Knowledge management in the learning economy, Paris, OECD. http://www.globelicsacademy.org/2011_pdf/Lundvall%20-%20From%20the%20Economics%20of%20Knowledge%20to%20the%20Learning%20Economy.pdf [Recuperado el 13/07/2019].
- Lundvall, B.A. (2011). *Notes on innovation systems and economic development*. Innovation and Development, 1(1), 25-38. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/2157930X.2010.551064?journalCode=riad20> [Recuperado el 13/07/2019].
- Lundvall, B.A. (1992). *National system of Innovation: Towards of theory of innovation and interactive learning*. Londres. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1gxp7cs> [Recuperado el 13/07/2019].
- Lundvall, B.A (1999). *Technology policy in the learning economy*. In D. Archibugi, J. Howells, & J. Michie (Eds.), Innovation Policy in a Global Economy (pp. 19-34). Cambridge: Cambridge University Press. https://www.researchgate.net/publication/30527264_Innovation_Policy_in_a_Global_Economy [Recuperado el 12/08/2019].

- Lundvall, B.A. (1985). *Product Innovation and User-Producer Interaction*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag. <https://vbn.aau.dk/ws/files/7556474/user-producer.pdf> [Recuperado el 13/07/2019].
- Nonaka, I. (2007). *The knowledge-creating company*. Harvard Business Review November–December 1991. Review 69, 96–104. <https://pdfs.semanticscholar.org/da2f/d9e368f14e0bb713fb6f4d7c32b0f72f6bcf.pdf> [Recuperado el 01/08/2019].
- Nonaka, I. & Toyama, R. (2005). *The theory of the knowledge-creating firm: subjectivity, objectivity and synthesis*. Industrial and Corporate Change, June - Volume 14, Number 3, pp. 419–436. <https://ai.wu.ac.at/~kaiser/literatur/nonaka-theorie-firm.pdf> [Recuperado el 01/08/2019].
- Nonaka, I., Toyama, R., & Konno, N. (2000). *SECI, Ba and Leadership: A Unified Model of Dynamic Knowledge Creation*. Long Range Planning: International Journal of Strategic Management, 33(1), 5-34. [http://dx.doi.org/10.1016/S0024-6301\(99\)00115-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0024-6301(99)00115-6) [Recuperado el 01/08/2019].
- Nonaka, I., Umemoto, K., and Senoo, D. (1996). *From information processing to knowledge creation: A paradigm shift in business management*. Technology in Society (18:2), pp 203-218. <http://www.sietmanagement.fr/wp-content/uploads/2016/04/nonaka-1996.pdf> [Recuperado el 01/08/2019].
- Nonaka, I., & Konno, N. (April, 1998). *The Concept of “Ba”: Building a foundation For Knowledge Creation*. California Management Review, 40-54. <http://contents.kocw.net/KOCW/document/2014/Chungbuk/KimSangWook/10-1.pdf> [Recuperado el 17/08/2019].
- Nonaka, I. (1994). *A dynamic theory of organizational knowledge creation*. Organizational Science 5(1), 14–37. [http://www.business.illinois.edu/josephm/BA504_Fall%202008/Uploaded%20in%20Nov%202007/Nonaka%20\(1994\).pdf](http://www.business.illinois.edu/josephm/BA504_Fall%202008/Uploaded%20in%20Nov%202007/Nonaka%20(1994).pdf) [Recuperado el 01/08/2019].
- Pereira, H. (2011). *Implementación de la Gestión del Conocimiento en la empresa*. Éxito Empresarial, n° 135. http://www.cegesti.org/exitoempresarial/publicaciones/publicacion_135_310111_es.pdf [Recuperado el 02/08/2019].
- Ruiz, N., De la Vega, I, y Cervilla, M.A. (2017). *Hacia la articulación de políticas públicas en CTI en Venezuela*. El caso de la Gestión del Conocimiento en el área de Energía, en Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España. Buenos Aires-Madrid-México: Clacso-Cyted-Lalics, pp. 367-404. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171113044753/Procesos_de_dialogo_para_la_formulacion_de_politicas_de_CTI.pdf [Recuperado el 28/08/2019].
- Sánchez, M. (2005). *Breve inventario de los modelos para la gestión del conocimiento en las organizaciones*. Acimed, 13. <http://eprints.rclis.org/7964/1/aci060605.pdf> [Recuperado el 28/07/2016].
- Sánchez, A. Melián, A. y Hormiga, E. (2007). *El concepto del capital intelectual y sus dimensiones*. Vigo, España: Academia Europea de Dirección y Economía de la Empresa. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa, vol. 13. N° 2, mayo-agosto, pp. 97-111. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274120280005> [Recuperado el 27/07/2019].

- Sattar, S. (2012). *Exploring Knowledge Management Practices*. International Journal of Learning & Development, vol. 2, n° 1. https://www.researchgate.net/publication/314945399_Exploring_Knowledge_Management_Practices [Recuperado el 28/07/2016].
- Siegel, D., Waldman, D. & Link, A. (2000). *Assessing the impact of organizational practices on the productivity of university technology transfer offices: an exploratory study*. Research Policy, November, 32:27-48. <https://pdfs.semanticscholar.org/7ba9/09c1c4daf429138dd38d9e9b5dc4060dc03c.pdf> [Recuperado el 02/09/2019].
- Siegel, D., Waldman, D., Atwater, L. E., & Link, A. (2004). *Toward a model of the effective transfer of scientific knowledge from academicians to practitioners: Qualitative evidence from the commercialization of university technologies*. Journal of Engineering and Technology Management - JET-M, 21(1-2), 115-142. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0923474803000626> [Recuperado el 02/08/2019].
- Snowden, D. (2002). *Complex acts of knowing: paradox and descriptive self-awareness*. Journal of Knowledge Management. Vol. 6 n° 2, pp. 100-11. <https://pdfs.semanticscholar.org/aec0/be23ec91db4a9ee2188fe45c7c51c025980a.pdf> [Recuperado el 02/08/2019].
- Wenger, E., McDermott, R. & Snyder, W. (2002). *Cultivating Communities of Practice. A Guide to Managing Knowledge*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press. <http://cpcoaching.it/wp-content/uploads/2012/05/WengerCPC.pdf> [Recuperado el 01/08/2019].

REVISTA VENEZOLANA DE

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Volumen XXX / N° 1
enero – junio 2024
Caracas

Instituto de Investigaciones Económicas y
Sociales «Dr. Rodolfo Quintero»
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

