

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Descentralización, Democracia
y Participación

CARACAS. OCTUBRE-DICIEMBRE

4 / 1996

Próximos números

Nº 1, enero-marzo 1997

Tema Central:

**Ética y Sociedad en la Venezuela
Contemporánea**

Nº 2-3, abril-septiembre 1997

Tema Central:

**Violencia en Venezuela
y América Latina**

Nº 4, octubre-diciembre 1997

Tema Central:

**Democracia: Aspectos Teóricos
y Prácticos**

De venta en las mejores librerías del país

Impreso en Venezuela por
Miguel Ángel García e Hijo, s.r.l.
Sur 15 • Nº 107 • El Conde
Teléfono: 576.13.62

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

CARACAS, OCTUBRE-DICIEMBRE

Vol. 2, N° 4 / 1996

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

octubre-diciembre, 1996

Vol. 2, Nº 4

Director: Dick Parker

Comité Editorial: Vladimir Acosta, Víctor Córdoba, Enzo del Bufalo, Edgardo Lander, Eduardo Ortiz Ramírez, Víctor Rago, Judith Valencia.

Comisión Asesora Venezolana: Rubén Alvarez, Oscar Bastidas, Demetrio Boersner, Miguel Bolívar, Roberto Briceño-León, Elsa Cardozo de Da Silva, Ocarina Castillo, Rosa del Olmo, Gioconda Espina, Lady Fonseca, Luis Gómez, Luis Llambí, Armando Martel, D.F. Maza Zavala, Esteban Emilio Mosonyi, Marisela Padrón, Mario Sanoja, Andrés Serbin, Heinz Sonntag, Magdalena Valdivieso, Héctor Valecillos, Iraida Vargas.

Colaboradores internacionales: Clövis Cavalcanti, Emir Sader (Brasil), Gerónimo de Sierra (Uruguay), Lidia Girola, Sergio de la Peña (México), Norbert Lechner (Chile), Enrique Oteiza (Argentina), Tomás Palau (Paraguay), Aníbal Quijano (Perú), Marcia Rivera (Puerto Rico), Jorge Vergara (Chile)

Secretario de Redacción: Roberto Pérez León

Responsable de la edición: Jesús Salazar

ISSN- 0012-9895

Depósito Legal: 95-0084

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Dr. Rodolfo Quintero, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Arbitrada e indizada en la *Bibliografía Socioeconómica* editada por REDINSE. Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico por su aporte al financiamiento de esta edición.

EDITORIAL.....	7
-----------------------	----------

ENSAYOS Y ARTICULOS

Empresas, trabajadores y Estado: las claves del desarrollo.....	11
Carlos M. Vilas	

Las tecnologías del Leviatán: Estado, capitalismo y técnicas de vigilancia y control social.....	27
Nelson Méndez	

La globalización ambiental: algunas implicaciones para la economía venezolana.....	46
Antonio De Lisio	

Revolución y derechos.....	64
Hugo Azcuy	

**TEMA CENTRAL:
DESCENTRALIZACION, DEMOCRACIA Y PARTICIPACION**

La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos.....	79
Nuria Cunill Grau	

Venezuela: el proyecto de Estado democrático descentralizado.....	107
Trino Márquez	

Perspectivas del proceso de descentralización a nivel municipal.....	148
Jesús Rojas	

La experiencia de Antímano.....	155
Santiago Arconada Rodríguez	

DOCUMENTOS

Ordenanza sobre la creación y funcionamiento del gobierno parroquial.....	169
--	------------

Los proyectos pedagógicos de Plantel en el plan de acción del Ministerio de Educación.....	175
---	------------

Plan de descentralización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.....	178
---	------------

REPORTES

Jacques Derrida rehabilita al autor de *El Capital*.....187

La institucionalización de la arqueología en Venezuela.....195
Iraida Vargas Arenas

RESEÑAS.....202

RESUMENES/ABSTRACTS.....209

COLABORADORES.....213

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES.....215

Aparentemente, en Venezuela, como en el resto de América Latina, existe un amplio consenso en torno a la necesidad de promover un proceso de descentralización del Estado. Una larga tradición continental de centralización de las funciones estatales fue reforzada durante las décadas de predominio de esquemas populistas y de proyectos desarrollistas impulsados desde el Estado. Con el agotamiento del modelo de desarrollo a través de la sustitución de importaciones y la crisis fiscal y de endeudamiento que marcaron la década perdida de los años ochenta, se han evidenciado las limitaciones de las estructuras centralizadas heredadas. De allí, la proliferación de propuestas de reforma del Estado y, en particular, de intentos de promover su descentralización, como también la receptividad de la opinión pública frente a estas propuestas.

Sin embargo, la aparente unanimidad es engañosa. Quienes promueven o apoyan una propuesta general de descentralización no necesariamente comparten las mismas motivaciones ni buscan los mismos resultados. Hay quienes simplemente buscan una mayor eficacia estatal y consideran que el Estado centralizado ha asumido funciones que pudieran ejercerse con mayor eficiencia a nivel regional o municipal. Frente a esta postura básicamente conservadora, se encuentran otras que conciben la descentralización como parte integral de una redefinición global de las funciones del Estado. El caso más claro sería el del neoliberalismo, que propone la descentralización como un aspecto de una radical redefinición del papel del Estado, centrando su interés en la devolución al sector privado de funciones que, según su perspectiva, han sido asumidas ilegítimamente por un Estado viciado, no tanto por su carácter centralizado, sino por su paternalismo. Pero como el paternalismo se encuentra tan enraizado en la administración central, es de suponer que una administración más descentralizada estaría también más dispuesta a responder a los imperativos de la lógica del mercado.

Por último, podemos distinguir una tercera perspectiva que privilegia el aporte potencial del proceso de descentralización a una más efectiva democratización de la sociedad y de sus estructuras políticas y administrativas. Esta es precisamente la perspectiva que ocupa nuestro Tema Central. De allí que iniciamos la sección con un artículo de Nuria Cunill que recoge la experiencia latinoamericana de la última década en lo que se refiere a intentos -promovidos por el mismo Estado- que han buscado potenciar la contribución de la sociedad civil a la formulación de políticas y programas gubernamentales y a la implementación de programas y servicios. Seguido por el artículo de Trino Márquez que examina la experiencia venezolana de la última década en materia de descentralización, sugiriendo algunos de los factores que explican que las realizaciones prácticas han quedado a la zaga de las iniciativas legislativas. Jesús Rojas señala algunos de los factores que dificultan el traslado de competencias a las autoridades municipales y, por último, Santiago Arconada nos ofrece un análisis de la experiencia de la parroquia de Antímano (Caracas) y su aporte a la sanción, en 1994, de una nueva Ordenanza Parroquial que redefiniera las relaciones entre las parroquias y la Alcaldía.

En la sección Documentos reproducimos la mencionada Ordenanza Parroquial y ofrecemos dos documentos de relevancia para evaluar el proceso de descentralización

en los campos de educación y salud. El Proyecto Plantel, actualmente promovido por el Ministerio de Educación, ha sido objeto de comentarios críticos de parte de algunos especialistas en educación, de manera que consideramos conveniente incluir un resumen autorizado de sus objetivos. Por otra parte reproducimos, en forma abreviada, el Plan de Descentralización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, documento clave para evaluar las perspectivas de descentralización en el sector salud.

Como se puede apreciar, en este número de la revista no hemos podido sino tocar algunos aspectos de una temática que empieza a plantearse como imprescindible en una gran variedad de campos de reflexión en las ciencias sociales. Ya, en números anteriores, hemos publicado artículos que complementan los ofrecidos aquí. Además, es de suponer que en futuros números volveremos a tocar el tema.

Otro debate que se impone en la actualidad refiere a las posibles estrategias de desarrollo para América Latina. Frente a la obsesiva preocupación con las relaciones entre el Estado y el mercado que ha caracterizado la discusión últimamente, Carlos Vilas abre nuestra sección de Artículos y Ensayos con un artículo en que propone una manera alternativa de enfrentar el problema. Seguidamente, Nelson Méndez examina las implicaciones de los avances tecnológicos electrónicos y de informática para los sistemas de vigilancia y control del Estado, mientras que Antonio De Lisio aborda la dimensión ecológica de las propuestas de un desarrollo sustentable, resumiendo el contenido del cuerpo de Acuerdos Internacionales en la materia ratificados por Venezuela y señalando sus potenciales implicaciones para el diseño futuro de políticas económicas. Cerramos esta sección reproduciendo el último artículo del recién fallecido investigador cubano, Hugo Azcuy, que explora una problemática sumamente sensible: la del Derecho y los derechos civiles y humanos en la Cuba revolucionaria.

Por último, presentamos en la sección Reportes un material donde Jacques Derrida reflexiona sobre la relevancia de Marx en la actualidad y un análisis de Irida Vargas sobre el proceso de institucionalización de los estudios arqueológicos en Venezuela, haciendo hincapié en la importancia de la llamada arqueología social.

ARTICULOS Y ENSAYOS

EMPRESAS, TRABAJADORES Y ESTADO: LAS CLAVES DEL DESARROLLO

Carlos M. Vilas

Introducción

El debate actual sobre el papel del estado en la economía está sesgado hacia un enfoque predominante cuantitativo: cuánto Estado y cuánto mercado deben existir en una economía y en una sociedad determinada. Del énfasis "estatista" de los años cuarenta a sesenta, hemos pasado a un énfasis "mercadista". Ambas posiciones comparten por lo menos dos ingredientes:

i) un enfoque esencialista del Estado y del mercado, que equipara uno u otro con la racionalidad económica y culpa a uno u otro de la ineficiencia. De acuerdo a ambos enfoques, existen ciertas funciones que tienen que ser desempeñadas por el Estado, y ciertas otras que deben ser llevadas a cabo exclusivamente por el mercado; ii) los argumentos que defienden la soberanía del Estado o la intervención del Estado señalan hechos reales tanto como el impacto de la ideología o los intereses sobre la percepción de los hechos. Hay también un dualismo maniqueo implícito en estos argumentos, en cuanto reducen el desarrollo a una cuestión de "o el Estado, o el mercado" propias de las disputas ideológicas y de los manuales escolares, pero que tiene poco que ver con las economías reales.

La extensión de la intervención del Estado en la economía no es irrelevante para el desarrollo: comparaciones internacionales de amplia cobertura sugieren la existencia de una relación positiva entre la dimensión del sector público y su eficacia en la promoción del crecimiento económico (Ram 1986). Estas comparaciones indican sin embargo que las áreas y modalidades de la intervención resultan tanto o más relevantes para la promoción del crecimiento, que el simple "tamaño" del Estado. Áreas y modalidades: cuestiones en las que el juicio técnico en los economistas se interna en el terreno de la política.

Las limitaciones del modo predominante de encarar las cosas se advierten cuando se atiende al desenvolvimiento efectivo de las economías modernas. Todas las que pueden considerarse exitosas —es decir que consiguieron conjugar crecimiento, estabilidad, distribución, competitividad internacional— cumplieron con tres condiciones básicas que constituyen otros tantos rangos distintivos: i) una clase empresarial productiva, no rentista, que asume riesgos de inversión y presenta un comportamiento relativamente austero, el consumo productivo es proporcionalmente mayor que el no productivo; ii) una clase trabajadora productiva, vale decir bien alimentada, entrenada y disciplinada; iii) un estado regulador que promueve intereses y objetivos definidos y acep-

tados como nacionales. El mercado fue un espacio más o menos amplio, más o menos reducido, pero nunca excluyente, en el que se conjugaron esos tres elementos básicos.

De manera muy sinéctica, en lo que sigue de esta presentación se discuten esos elementos.

I. Empresarios

Es conocida la amplia literatura sobre los factores que favorecen el surgimiento de una clase empresarial. Werner Sombart, Max Weber, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, H.R. Tawney, y otros, señalaron con argumentos no siempre coincidentes el papel de algunos factores éticos, religiosos y culturales, en actores sociales que contaban con una dotación inicial de recursos de capital, para aplicarlos de manera sistemática a la producción de excedentes a su turno reinvertidos productivamente. La aplicación del progreso técnico a la producción contribuyó a cimentar este proceso y a dotarlo de mayor dinamismo. En conjunto, esos enfoques indican que el desarrollo de una clase empresarial obedece a una conjunción de factores objetivos y subjetivos, técnico-económicos y culturales, en un marco político propicio a este tipo de emprendimientos: los espacios libres de las ciudades europeas y, posteriormente, los estados de vocación nacional y potestad soberana.

El carácter intensamente explotador de la clase empresarial hasta que los trabajadores consiguieron imponerle límites por la vía de la organización y la legislación está fuera de cuestión. Sin embargo la diferencia entre clases dominantes en sociedades no capitalistas y la burguesía moderna es que ésta convirtió la desigualdad social y la explotación en recursos de capital, en insumos para la acumulación. Mientras que las élites dominantes en las sociedades antiguas y en el feudalismo orientaban el producto de la desigualdad y la explotación del trabajo humano a la construcción de pirámides, jardines colgantes, catedrales o mausoleos discutir aquí el valor social asignado a tales inversiones, el gran invento del capitalismo consistió en hacer de la desigualdad social un insumo para el desarrollo, orientando lo fundamental del esfuerzo de inversión a la producción; vale decir, la reinversión productiva del excedente financiero proveniente de la desigualdad y la explotación. Se advierte que el aspecto subjetivo de las clases empresariales modernas pudo alcanzar proyecciones prácticas cuando el desenvolvimiento previo de la economía comenzó a generar extensas redes de intercambio y grandes activos en dinero, y cuando el progreso científico y técnico hizo posible un desarrollo exponencial de los ritmos y volúmenes de producción. La organización técnica y económica de la producción, en particular de los procesos de trabajo en el marco de la nueva unidad "empresa", desempeñó un papel similarmente rele-

vante para que la nueva ética capitalista pudiera generar resultados tangibles y en gran escala.

La literatura sobre los factores culturales del desarrollo señala la austeridad de las clases empresariales como una condición para el éxito, en la medida en que el ahorro personal era una fuente importante de formación de capital. El surgimiento de fuentes de financiamiento en gran escala por los cambios en la escala de la producción y el intercambio, la conquista de América y los desarrollos técnicos, redujeron la gravitación directa de este aspecto sobre la acumulación, pero no la eliminaron; uno de los objetivos de la regulación estatal del mercado consistió en dotar de estabilidad y continuidad al proceso de acumulación, por vías tributarias u otras (Green & Sutcliffe 1987:185 y ss.).

En general las sociedades que más avanzaron por las sendas del desarrollo, fueron —por lo menos en las etapas del despegue y del "big push"— sociedades austeras, ya que los pobres y los trabajadores siempre lo son. La información anualmente difundida por el Banco Mundial sobre distribución del ingreso familiar muestra, por ejemplo, que las sociedades del sureste asiático recientemente industrializadas, lo mismo que Japón, presentan niveles de desigualdad social menores que los de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esta situación no obedece a que los grupos de ingresos más bajos de Asia capten porciones del ingreso nacional mayores que las de sus homólogos de América Latina, sino a que las burguesías asiáticas captan porciones de ingreso considerablemente menores que sus equivalentes latinoamericanas (Banco Mundial 1994, Cuadro 30). México, la estrella de la modernización neoliberal, ofrece en este sentido los contrastes más ilustrativos: con una economía virtualmente estancada, una balanza comercial sistemáticamente deficitaria y la mitad de su población en condiciones de pobreza, el número de supermillonarios mexicanos creció de dos en 1991 a siete en 1992, trece en 1993 y 24 en 1994, ocupando en este exclusivo rubro en cuarto lugar mundial solamente detrás de Estados Unidos, Alemania y Japón (Button 1994).

Debe destacarse que, de acuerdo a la experiencia histórica, la formación de una "ética de acumulación" (es decir, un espíritu propiamente empresarial) es algo en lo que los factores económicos juegan un papel totalmente secundario, y que el mercado no aporta por sí mismo; vale decir, la "ética de acumulación", en tanto que atributo de los individuos, no se desarrolla espontáneamente en el plano de la economía, sino que debe ser inducida desde afuera de él. El espíritu empresarial y la dedicación principal a la acumulación derivan ya de una ética religiosa, como fueron los casos de algunas variantes del protestantismo en Europa o del budismo en Japón; ya de una ética social de austeridad, como en China y el sureste asiático; o bien de una ética ciudadana. En los tres casos, esos valores y principios éticos adquirieron imperati-

vidad legal y fueron respaldados por la virtualidad coactiva del Estado, que convirtió determinados principios filosóficos, morales o teológicos en normas jurídicas apoyadas en los tribunales, la policía, los recaudadores de impuestos, las escuelas y las cárceles. Sin una coacción potencial al ahorro y la inversión productiva, la acumulación sería imposible. Clase empresarial y Estado moderno constituyen desde sus orígenes una relación que experimentará etapas y momentos de confrontación y otros de adaptación recíproca pero que estará en la base de todos los procesos exitosos de desarrollo.

Junto con una propensión comparativamente mayor destinada al consumo no productivo, las burguesías latinoamericanas muestran actitudes y comportamientos rentistas relativamente marcados. La generación de los excedentes por la vía del comercio exterior determinó que rentabilidad y acumulación dependieran tanto de la organización de los factores de la producción, sobre los que pueden incidir, como de las condiciones del mercado internacional, sobre las que carecen de márgenes significativos de decisión. Esto no significa que las latinoamericanas sean "lumpenburguesías", como alguna vez exageró André Gunder Frank, o simples burguesías compradoras, sino que sus estilos empresariales se caracterizan por un complejo entrelazamiento de componentes productivos y rentísticos, debido en definitiva al modo en que la región quedó articulada a la economía internacional. Por otro lado, tampoco significa que el rentismo haya desaparecido del comportamiento de las élites latinoamericanas con el surgimiento de la sustitución de importaciones y el desarrollo "hacia dentro" o, más recientemente, con las privatizaciones y el "adelgazamiento" del Estado. Las burguesías industriales "nacionales" nunca rechazaron y más bien buscaron mantener estructuras sobredimensionadas de proteccionismo para aprovecharse de mercados cautivos y subsidios estatales, del mismo modo que el actual esquema neoliberal favorece a través de la desregulación, de la apertura asimétrica, del manejo del tipo de cambio y las tasas de interés, la generación de rentas financieras en beneficio de actores económicos determinados. El rentismo no es característica exclusiva de determinados actores económicos, sino del tipo de relaciones que se entrelazan entre los actores y el Estado.

Se desprende de lo anterior que el mercado no basta para generar una clase empresarial productiva. El "espíritu productivo", vale decir propiamente empresarial de las burguesías latinoamericanas debió mucho al papel desempeñado por el Estado en la formulación de objetivos de desarrollo nacional y en la definición de estímulos y penalizaciones. Lo mismo que en los países de "desarrollo tardío" de Europa, el Estado intervino en América Latina para romper las inercias del mercado que reforzaban la primicia del rentismo y producían las tendencias al atraso. Las proposiciones de Mariano Fraguero en Argentina equivalen por su sentido a las que, años más tarde, formularían Liszt y Fichte para el desarrollo económico de Prusia, aunque el constituyente

de 1853 tendría menos éxito en sus proposiciones que sus colegas teutones (Fragueiro 1854). Romper con las inercias significa reformular la relación del Estado con determinados actores de la sociedad en función de objetivos nacionales —vale decir objetivos que van más allá de los intereses y metas de actores particulares—. Nuevamente nos encontramos, pues, con que la identidad de los actores económicos posee constitutivamente una dimensión política.

II. Trabajadores

La interacción entre economía y política que se acaba de esbozar en relación con la clase empresarial se advierte asimismo en lo que toca a los trabajadores. Desaparecidos o cuestionados en los tiempos modernos los factores culturales y religiosos, materiales y simbólicos, de compensación, la moderación de la explotación laboral pasó a depender de la capacidad de organización y lucha de los trabajadores. La formación de una clase trabajadora tuvo una dimensión política —organización sindical y política; capacidad de presión sobre las clases empresariales y sobre las agencias gubernamentales— además de la estructural proletarización.

Con el fordismo y la macroeconomía keynesiana el consumo de los asalariados se convirtió en ingrediente de la acumulación y uno de los puntales de la ampliación del mercado. En la medida que parte del excedente se realiza a través del consumo de los trabajadores y sus familias el desarrollo del mercado interno deviene meta nacional y se sientan las condiciones para un nuevo tipo de concertación social. La base de este esquema es la escasez relativa de la fuerza de trabajo: escasez en sentido económico, no demográfico. Las necesidades técnicas y políticas de educación, entrenamiento, salud, bienestar, etc. de los trabajadores elevaron el costo de producción de la mano de obra e introdujeron rigideces al mercado de trabajo, que llegó a ser administrado de manera tripartita por la patronal, el Estado y los sindicatos. El entrenamiento y bienestar de la fuerza de trabajo se presentó como una necesidad derivada tanto de la mayor capacidad organizativa y de presión de los trabajadores como a el propio avance técnico de la producción.

Populismo y desarrollo constituyeron la variante latinoamericana de este esquema, enmarcado por una amplia movilización social y política. Los factores estructurales se articularon a los de índole política para dotar de mayor espacio de desarrollo o conducir a un más temprano agotamiento a estas experiencias.

Cuando los exportables son al mismo tiempo bienes salarios, incrementos de la productividad del sector exportador implican incrementos en la productividad de la producción para el consumo local. Constantes otros factores la

reducción de costos de reproducción de la fuerza de trabajo, definiéndose una renta laboral diferencial en escala internacional compatible con una aceptable satisfacción de necesidades básicas de los trabajadores, en principio sin necesidad de una intervención política implícita en tal sentido. La intervención estatal se orienta más bien a la asignación de cuotas hacia uno u otro mercado, implícitamente (interviniendo en la fijación de precios), o explícitamente. La condición de viabilidad de este modelo es la continuidad del proceso inversionista en el sector de exportables; de lo contrario se alcanzará un punto en que la competencia entre exportación y consumo interno se tensionará pudiendo llegar, en la hipótesis límite, a un juego de "suma cero". Cuando en cambio hay una diferenciación marcada entre el sector productor de exportables y el que produce para el mercado interno —como es el caso de la mayoría de las economías de agricultura tropical y subtropical, o extractivas— incrementos de la productividad del primero no tienen en principio impacto sobre el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. La rentabilidad externa reposa en definitiva en una compresión absoluta de las condiciones de vida de los trabajadores.

El desarrollo de la organización sindical se vio favorecido por la configuración estructural de situaciones como las del primer tipo, pero de todos modos fue el resultado de luchas intensas y prolongadas. Diversos factores actuaron en el mismo sentido: urbanización, industrialización, difusión de determinadas doctrinas políticas y sociales. La escasez relativa de fuerza de trabajo fortaleció la capacidad negociadora de los sindicatos; a mayor calificación menor sustituibilidad de la fuerza de trabajo y más fuerte la posición institucional del sindicalismo. En períodos de desaceleración del crecimiento o de recesión esto exacerbó las confrontaciones sociales por la distribución del excedente, llegando en el límite a cuestionar la reproducción del esquema de acumulación. En situaciones del segundo tipo, en cambio el hiato entre mercado interno y exportaciones demandó una intensa lucha sindical y política para trasladar siquiera precariamente los incrementos de productividad a los salarios, mientras que la oferta abundante de fuerza de trabajo hacía más difícil aún la organización sindical.

Una pluralidad de factores puso en crisis el esquema keynesiano-fordista. Además de los señalados más arriba, deben mencionarse para el caso específico de América Latina las transformaciones en el sistema internacional a partir de las décadas de 1950 y 1960; el surgimiento de nuevos actores sociales que carecían de representación política institucional; el acotamiento del espacio de convergencia de las demandas de empresarios y trabajadores; las crecientes tensiones fiscales y de balanza de pagos. El desarrollo tecnológico —cuyas prioridades y orientaciones son definidas por el estado y las empresas privadas— respondió a los desafíos buscando reducir los coeficientes laborales y ampliar la sustituibilidad de la mano de obra. La flexibilización de la

fuerza de trabajo y la desagregación de procesos laborales complejos en operaciones simples (de-skilling), desarrollados a lo largo de la última década, contribuyeron a la desarticulación de los determinantes estructurales y organizativos de la clase trabajadora, al retroceso de la capacidad de negociación de los sindicatos, y a la sustitución regresiva del derecho laboral por el derecho civil y comercial.

El movimiento hacia la flexibilidad laboral es universal y acompaña a la reestructuración global de la economía. Sus efectos son particularmente severos en los países que no son generadores de progresos técnicos, ya que la presión combinada de empresarios y gobiernos para reducir los costos laborales se intensifica y adquiere dimensiones absolutas. Es flagrante el contraste, en este sentido, entre la reducida proporción del gasto público destinado a educación en las economías más industrializadas en América Latina (como Brasil y México) y las asignaciones mucho más altas en la mayoría de los países de industrialización reciente del sureste asiático. La degradación del mercado de trabajo se conjuga con el deterioro de los sistemas, usualmente precarios, de seguridad social. Al reducir los requerimientos técnicos y acotar el espacio de acción legítima de los sindicatos, estas tendencias convierten a la fuerza de trabajo en un insumo abundante; se regresa de alguna manera, en el ámbito urbano industrial, al modelo de "oferta ilimitada de fuerza de trabajo" (Lewis 1954). La crisis de la década de 1980 creó condiciones propicias para esto; pero antes que la crisis los regímenes militares y autoritarios y la represión política, y la desmovilización social que siguió al restablecimiento de los gobiernos democráticos, abonaron el terreno en que habría de actuar la flexibilización laboral.

III. Estado

La política se refiere a las acciones individuales y colectivas orientadas a la asignación legítima de recursos entre clases, grupos e individuos; entendiendo por asignación legítima la que suscita el ataque por un mínimo de convicción normativa y no sólo ni principalmente por la virtualidad de una sanción a los miembros renuentes de la sociedad. Individuos, grupos y clases, directamente o más corrientemente a través de organizaciones y aparatos que los representan, compiten y coligan tanto respeto de los recursos del mercado como respecto de los recursos estatales administrados y adjudicados por las agencias gubernamentales a través de las políticas públicas. El Estado y mercado son enfocados por los actores sociales como instancias de mediación que permiten alcanzar determinados objetivos económicos, políticos, culturales o de otro tipo.

La discusión sobre qué debe hacer el Estado, y cómo debe hacerlo, refiere a esa matriz de relaciones sociales y económicas entre las clases y grupos

que dan vida a la sociedad y a las diferentes coyunturas y momentos que es posible identificar en ella; en definitiva, a la estructura de poder en la sociedad, y al perfil e intereses de los grupos dominantes en ella.

Las políticas públicas, en cuanto abren y cierran las puertas a ciertos recursos, contribuyen a la definición de los ganadores y los perdedores en el mercado. Desde esta perspectiva, el "tamaño" del Estado y del mercado —es decir, la extensión y complejidad de la intervención estatal, el espacio para las relaciones directas entre agentes de la economía— y el modo en que las políticas públicas y los recursos del Estado se articulan a las fuerzas del mercado, no son relevantes en sí mismos, sino en la medida en que se relacionan a intereses sociales y económicos específicos, y por consiguiente a actores promovidos o marginados a través de la intervención estatal directa o indirecta, o mediante los mecanismos del mercado. Esto tiene lugar tanto en lo que toca al mercado interno como al mercado internacional y los actores transnacionalizados, y a la articulación entre uno y otros.

En la medida en que vincula al Estado y al mercado a los intereses y las acciones de los actores, este enfoque permite superar la conceptualización del Estado como un instrumento políticamente neutral o como un escenario inerte en el que ocurren las tensiones, conflictos y coaliciones entre las clases y grupos sociales, entre los actores transnacionalizados y los que permanecen como predominantemente locales. Esta perspectiva de análisis reconoce la autonomía del Estado con relación a los actores sociales, pero refiere el alcance y los límites de la autonomía estatal a: 1) la competencia y contradicciones entre fracciones de las clases o grupos dominantes; 2) la competencia entre grupos sociales que no son clases, cuando esta competencia carece de impacto relevante en el carácter de clase del liderazgo político.

El Estado capitalista puede ser concebido como relativamente autónomo de los partidos y los grupos sociales o de interés, como el escenario en que esos actores desenvuelven sus estrategias de poder, o como el referente y destinatario de las mismas, pero no es autónomo con relación al carácter del sistema socioeconómico del que emerge y a las relaciones de poder que lo expresan; por lo tanto, no es autónomo ni neutral con relación a las tensiones y crisis que amenazan con minar el carácter de dicho sistema. En otras palabras: no es posible afirmar más, pero tampoco menos, que la existencia de una delimitación paramétrica del espacio, alcance y proyecciones de la dinámica del Estado y sus agencias por parte de los actores económicos y sociales.

Toda vez que nuevas modalidades de acumulación de capital reemplazan a otras, se amplía el terreno de intervención de factores extraeconómicos. Es a través de la política y de las políticas públicas que se alcanza un nuevo

equilibrio, y que las fuerzas dominantes en el mercado devienen intereses de gobierno y, eventualmente, objetivos nacionales. Polanyi (1944) demostró el papel estratégico del Estado moderno en la configuración del capitalismo europeo y en su proyección como sistema mundial. Por su parte, la mayoría de los estudios sobre los "cuatro tigres" del sudeste asiático llama la atención sobre el papel estratégico del Estado en la promoción del capitalismo exportador (por ejemplo Harris 1986; Kolko 1988; Jenkins 1992; Hart-Landsberger 1993; etc.). Más recientemente, algunos observadores han identificado como uno de los obstáculos más serios para la creación de una economía de mercado en la Rusia post soviética, la ausencia o extrema debilidad del sector estatal para establecer las condiciones iniciales de la acumulación capitalista (Clarke 1992; Burawoy & Krotov 1993).

Algo equivalente ocurre en América Latina. La rearticulación internacional y la reestructuración capitalista encaradas desde mediados de la década de 1980 iban a contrapelo de los intereses de grandes porciones de la población y de los actores económicos, del mismo modo que al principio el "desarrollo hacia dentro" iba a contracorriente de las tendencias predominantes en el mercado en las décadas de 1920 y 1930, o como la especialización primario exportadora se enfrentó a los intereses precapitalistas que aún prevalecían en las décadas de 1860 y 1870. Cada vez que se alcanzó tal punto de conflicto, el protagonismo estatal y el recurso a la política resultaron estratégicos para la reestructuración de la economía y la promoción a posiciones de liderazgo en el mercado de aquellos actores económicos y sociales que hasta entonces habían estado subordinados a fuerzas más tradicionales (por ejemplo Schvarzer 1993a). La competencia en y por el mercado fue de la mano con la competencia en y por el terreno político y los recursos del Estado. En tiempos de agudización de conflictos en el mercado, como fue el caso de la reciente etapa de crisis, la intervención del Estado aumenta, con los diferentes grupos y clases sociales enfocando los alcances y las metas de la intervención estatal desde diferentes perspectivas de interés.

La sustitución de determinadas fracciones del capital como fuerzas directrices de la acumulación implica una redefinición de las relaciones políticas y sociales, tanto entre fracciones de la clase dominante como entre ésta y las clases subordinadas. Muy sucintamente, es posible reconocer tres grandes escenarios recientes en este particular:

i) En los regímenes populistas típicos el Estado impulsó y a su turno se apoyó en un sistema de acuerdos políticos implícitos entre fracciones de la entonces denominada "burguesía nacional", grandes segmentos de los sectores medios, y la clase obrera y el movimiento sindical. A través de un amplio espectro de políticas que encontraron desigual éxito, la intervención estatal maniobró para establecer las condiciones operativas de la estrategia populista

de acumulación de capital a través del consumo interno y la ampliación de la participación política y social de las masas (Villas 1988). La ampliación del mercado interno se articuló a la universalización del sufragio, la extensión de los servicios sociales, etc. Típicas de este esquema fueron las nacionalizaciones de la infraestructura de transporte y comunicaciones, del sistema financiero y del comercio exterior, la creación de grandes empresas estatales en algunos rubros de la industria pesada, bienes intermedios e insumos industriales, y la intervención en el mercado de tierras a través incluso de la reforma agraria;

ii) Cuando el mercado interno presentó signos de agotamiento como fuente de dinamismo, o cuando su ulterior expansión puso en cuestionamiento la estructura dominante de poder, el Estado reorientó su intervención hacia la promoción de fracciones empresariales interesadas en desarrollar una industrialización vinculada a las exportaciones y a la producción de bienes intermedios y de capital —la llamada "sustitución vertical" de importaciones. Mediante políticas definidas, en países como Brasil, México y hasta cierto punto Argentina, el Estado auspició transferencias de excedentes financieros desde las fracciones de la burguesía orientadas hacia el mercado interno y de las clases trabajadoras, hacia las fracciones del capital más vinculadas a las nuevas exportaciones, tratando de mantener un difícil equilibrio entre la sustitución vertical asentada en el mercado interno, y una mayor apertura externa por la vía de la sustitución de exportaciones (por ejemplo Teitel & Thoumi 1986; Sunkel 1991; Alarcón & McKinley 1992). En este esquema el Estado medió activamente en la progresiva rearticulación entre mercado interno y mercado internacional promoviendo nuevas formas de asociación entre capital privado, corporaciones transnacionales y capital público. Se hizo cargo, asimismo, de un arco muy amplio de empresas privadas que no pudieron hacer frente a los nuevos términos de la economía;

iii) Hoy el Estado apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado internacional, apelando a la privatización de activos públicos, constituyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos, y reorientando la intervención pública hacia la infraestructura económica y algunas variables fiscal-financieras. El retroceso de la intervención estatal de tipo microeconómico es paralela a una reformulación de la intervención en el nivel macroeconómico; tipos de cambio, políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo, reforma del escenario institucional de los flujos externos de capital, trabas institucionales a la circulación internacional de la fuerza de trabajo, etc. Es importante destacar que Chile y México, los países de América Latina donde la reestructuración de la economía y reinserción externa se ejecutaron de manera más amplia, son también los que cuentan con estruc-

turas estatales más sólidas y eficaces en materia de extracción y asignación de recursos.

En cada uno de estos tres escenarios el objetivo central de la intervención del Estado en la vida económica y social fué la generación de externalidades para la acumulación de capital de determinadas fracciones de la clase empresarial. Este objetivo coexistió con otros de carácter más amplio y mayor proyección social, y frecuentemente entró en contradicción con ellos, subrayando el tensionamiento entre acumulación y participación que constituye, según Raúl Prebisch, una de las constantes del desarrollo económico en América Latina (Prebisch 1981).

El concepto de externalidades varía de clase a clase y de una fracción a otra dentro de la clase empresarial; por consiguiente, también varía el costo que las distintas clases y fracciones están dispuestas a pagar por esas externalidades. Por ejemplo, de acuerdo a diferentes estrategias de acumulación de capital y a las perspectivas de distintas fracciones empresariales, los programas de educación y salud pública y el fomento de la vivienda popular pueden ser consideradas tanto como externalidades que reducen el costo de formación y reproducción de la fuerza de trabajo, como gastos improductivos. Algo similar puede decirse de la construcción estatal de la infraestructura de transportes y comunicaciones, cuyo diseño básico puede no adaptarse a todas las fracciones de capital o a cualquier despliegue espacial de los activos físicos. Del mismo modo, desde el punto de vista de los grupos empresariales orientados hacia el mercado interno, salarios altos pueden actuar como incentivos a la elevación de la demanda de bienes de consumo y a la reactividad de la producción, las ventas y las ganancias en las ramas respectivas, mientras que desde la perspectiva de las fracciones orientadas hacia las exportaciones los salarios altos incrementan los costos de producción, reducen la competitividad externa y refuerzan las presiones inflacionarias.

La relación entre el mercado interno y el mercado internacional, entre los actores predominantemente internos y los actores externos o transnacionalizados, obedece a la misma lógica. La relación entre uno y otro ingrediente está sometida a una persistente tensión, cuya resolución en cada etapa del desarrollo es una función de los actores exógenos sin duda, pero también del modo en que los agentes locales diseñan las perspectivas políticas públicas: tipo de cambio, aranceles, niveles de regulación de los flujos financieros, regímenes de inversión externa, etc. También en este particular diferentes grupos empresariales y sociales poseen posibilidades e intereses de articulación externa disímiles, y en consecuencia promueven políticas y estrategias divergentes. En los momentos actuales, por ejemplo, la íntima imbricación entre el Estado y los segmentos más transnacionalizados de los mercados nacionales, da lugar a una amplia apertura externa en materia de inversión, financiamien-

to y comercio, junto con fuertes controles a la movilidad internacional del conocimiento y sus aplicaciones (marcas y patentes).

El paso de una a otra etapa no fue inevitable ni obedeció a una secuencia prefijada. Los cambios fueron resultado de conflictos sociales y políticos intensos que se gestaron y se desarrollaron en el tiempo. El auge actual de los enfoques de tipo neoliberal fue el resultado de esos enfrentamientos, en un marco extremadamente conflictivo signado por las transformaciones de la economía global, la crisis regional, los regímenes políticos autoritarios, la recomposición de los sistemas democráticos y la reconfiguración de los actores sociales. Se ha señalado asimismo el papel que desempeñaron algunas agencias del gobierno de Estados Unidos en la difusión de las recetas neoliberales y en el diseño de las políticas de los gobiernos latinoamericanos en función de ellas, con el fin de eliminar las barreras nacionales que se oponían a la libre circulación de productos y de servicios del capital (Felix 1992; Vilas 1993a).

El resultado de estos cambios, en lo que toca a la relación entre Estado y mercado, no es menos Estado y más mercado, sino otro tipo de Estado y otro tipo de mercado. La afirmación de que se ha pasado de una "matriz estado-céntrica" a otra de tipo "mercado-céntrica" (Cavarozzi 1992) —es decir que el Estado ha dejado de ser el punto central de referencia de los actores económico y sociales, y que dicho referente se ha desplazado hacia el mercado— debe ser analizada con cuidado. La proposición refleja con acierto el discurso académico y político de moda, pero proyecta una imagen distorsionada de la realidad de la política y la economía y puede conducir a conclusiones desacertadas.

Cuando se advierte el papel crucial desempeñado por el Estado en la fijación política del tipo de cambio en Argentina, o en la banda de flotación del dólar en México, y la centralidad de esta intervención estatal en el subsidio de algunas actividades y la penalización de otras, y en la consiguiente definición de ganadores y perdedores (Vilas 1993b): ¿estamos en verdad ante el achicamiento del ámbito y alcances de la intervención del Estado? Frente a la amplia intervención estatal en los procesos de privatización —que incluyó adjudicación directa de empresas; asunción de pasivos; concesión de subsidios a las empresas privatizadas; garantía de mercados cautivos y protección frente a la competencia externa; fortalecimiento de grupos financieros vinculados a altos funcionarios de gobierno, con el consiguiente incremento de los niveles de oligopolización (Vernon-Wortzel 1989; Wienen y Waterbury 1991; Schvarzer 1993b; Basualdo 1994; etc.): puede hablarse realmente de menos Estado y más mercado? Significa más mercado la expulsión del mercado a causa del desempleo, la pérdida de ingresos, la concentración de la política social, y otras dimensiones del empobrecimiento, de un cuarto (Argentina) y la

mitad (México) de la población? El surgimiento y crecimiento aparentemente irrefrenable de los "nuevos pobres": ¿es más mercado? La formación de monopolios y oligopolios privados a causa de la desregularización estatal: ¿amplía el mercado o lo reduce?

La lista de referencias concretas puede extenderse mucho más pero los ejemplos anteriores son suficientes para señalar que lo que aporta la etapa presente es, por encima de todo, un nuevo "acomodo de poder" entre Estado y mercado (Ibarra 1990). El Estado retrocede en ámbitos de intervención microeconómica directa al mismo tiempo que incrementa su intervención en las definiciones macroeconómicas y en el diseño de las opciones básicas a que se enfrentan los actores del mercado; abandona a su propia suerte a algunos actores y promueve a otros. En virtud de estas redefiniciones las grandes corporaciones transnacionales, las élites financieras, los actores mejor articulados a las nuevas líneas de dinamismo del mercado internacional, las grandes corporaciones, se convierten en el punto de referencia de la acción estatal. Mientras que en las décadas pasadas la intervención del Estado en la economía expresaba una correlación política de fuerzas diferentes de la jerarquización social derivada del mercado, ahora se registra una notable coherencia entre las orientaciones de los actores que controlan el mercado y el sentido de la intervención estatal. Lo que usualmente se interpreta como retirada o achicamiento del Estado, es en realidad institucionalización de intereses y perspectivas de actores específicos.

A fines del siglo XX, la práctica política de la modernidad neoliberal conduce a esos segmentos del mundo del *"big business"* a abreviar de las fuentes doctrinarias del siglo XVIII haciendo suya la premisa de Adam Smith: "El Estado, en la medida en que es establecido para la seguridad de la propiedad, ha sido instituido en realidad para la defensa del rico frente al pobre, o de quienes tienen alguna propiedad frente a los que carecen de ella" (Smith 1776: 674).¹ Entre tanto, porciones amplias de las clases trabajadoras y de las clases medias se desbarrancan hacia el Estado de naturaleza de Thomas Hobbes: un mundo en donde "no hay sociedad, y lo que es peor, existe un miedo continuo, y el peligro de muerte violenta; y la vida humana solitaria, pobre, sordida, brutal y breve" (Hobbes 1651:65).² La primicia política de una clase rentista en un escenario de degradación intensa de la fuerza de trabajo, se expresa institucionalmente en un Estado cautivo de la especulación financiera.

¹ "Civil government, so far it is instituted for the security of property, is in reality instituted for the defense of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all".

² "No society, and what is worst of all, continued feare, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poore, nasty, brutish, and short".

IV. Consideraciones finales

¿Estamos frente al fin de la Historia, o frente al desarrollo de una etapa de ella? Una respuesta, siquiera tentativa, demanda una perspectiva de mayor alcance que el cortoplacismo, incluso inmedatismo, de las visiones neoliberales.

Al analizar el desarrollo del capitalismo desde la revolución industrial hasta la primera mitad de nuestro siglo, Karl Polanyi identificó un doble movimiento histórico. En una primera fase el Estado fue vaciado de toda actividad económica sustantiva, pero asumió la función de sancionar institucionalmente y garantizar políticamente la vigencia de las leyes del mercado, que era visto como una entidad autorregulada. Tras ésta surgió una segunda fase, en la que amplios sectores sociales respondieron a las consecuencias socialmente destructivas, no previstas por la teoría, del mercado autorregulado. Esa respuesta volvió a legitimar el papel del estado como regulador de la economía y garante de un mínimo de equidad social (Polanyi 1994; Cox 1992). En este movimiento, los sindicatos de trabajadores, los partidos socialistas y socialdemócratas y los movimientos feministas y antiracistas, desempeñaron papeles fundamentales. El estado de bienestar, regulador del mercado y promotor de la "ciudadanía social" (Marshall 1950) y de una democracia ampliada, fue el resultado de esas respuestas.

La crisis de los ochentas fue la crisis de este tipo de Estado. Debe reconocerse que, hasta el momento, las perspectivas y recomendaciones neoliberales han sido más eficaces en desacreditarlo y en narrar la historia negra del estatismo, que en alcanzar un desempeño superior en términos de crecimiento estable, inserción internacional sólida, bienestar social, democracia.

El propio carácter excluyente de la articulación Estado/mercado que emerge de la crisis y de las políticas para encararla desde el ángulo de los intereses de los acreedores externos y de las élites financieras, lleva a pensar que estamos frente a una situación que de ningún modo es definitiva. El "desencanto" con la intervención del Estado en la economía es sólo parcial entre los diferentes grupos sociales y actores económicos. El cuestionamiento neoliberal de la regulación estatal del mercado y el desmantelamiento de los mecanismos intervencionistas involucró desmontar los mecanismos de participación social y política que integraron a amplios sectores de población de menos recursos, a una vida mínimamente decente. Los resultados alcanzados hasta ahora son cuestionables incluso desde la perspectiva estrecha de los objetivos fijados por los enfoques neoliberales: el adelgazamiento del Estado ha generado frutos magros.

Por encima de oposiciones maniqueas, simplistas, del tipo "o Estado, o mercado", es plausible suponer que el avance hacia una organización económica más satisfactoria implicará una reformulación de los acomodados presentes y, ante todo, una más eficaz regulación del mercado por un Estado que exprese, por encima de todo, consensos sociales básicos de promoción del desarrollo, la equidad y la democracia. Consensos, por lo tanto, de confrontación al estancamiento, el privilegio, y la siempre presente tentación autoritaria.

Se impone finalmente la interrogante respecto de qué puede hacer un país de América Latina, por más amplio que sea ese consenso de confrontación y de búsqueda de alternativas, cuando las reformas neoliberales son parte de un proceso global de reestructuración. La cuestión se refiere, en el fondo, a la necesidad y posibilidad de articular alternativas globales frente a desafíos globales. Una problemática cuya complejidad y proyecciones demandan un tratamiento específico.

La exposición precedente plantea una relación entre estructura e intervención de los actores que enfatiza la eficacia de esta última para romper con las rigideces de aquélla, y esto en un doble sentido: los obstáculos estructurales sólo pueden ser superados, o moderados, por la acción consciente e intencional de los actores; la existencia de posibilidades estructurales debe ser activada por la intervención de los actores para que lo posible se convierta en efectivo. América Latina podrá hacer frente a los desafíos actuales en la medida en que convierta la mayoritaria insatisfacción por el actual orden de cosas en criterio de diseño de alternativas y de formulación de estrategias, y coloque la equidad social como principio de adaptación a la dinámica cambiante de la globalización. Los grandes momentos del desarrollo, la democratización y la creatividad cultural de América Latina obedecen a la conjugación de esos elementos. Sobre todo, a la forja de solidaridades sólidas entre la demanda de justicia de los pueblos, la honestidad de los intelectuales, y la sensibilidad de las élites.

Bibliografía

- Alarcón, Diana & Terry McKinley (1992) "Beyond Import Substitution: The Restructuring Projects of Brasil and Mexico". *Latin American Perspectives* 73:72-87.
- Banco Mundial (1994) *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Basualdo, Eduardo (1994) "El impacto económico y social de las privatizaciones". *Realidad Económica* 123: 27-52.
- Bienen, Henry y John Waterbury (1991) "La economía política de la privatización en los países en desarrollo". *Investigación Económica* 197 (julio-septiembre) 377-412.
- Burawoy, Michael & Pavel Krotovm "The Economic Basis of Russia's Political Crisis". *New Left Review* 198:49-69.
- Button, Graham (1994) "The Billionaires. Forbes' Eighth Annual Survey of the World's Wealthiest People". *Forbes* 154 (2) July 18, 134-129.

- Cavarozzi, Marcelo (1992) "Beyond Transitions to Democracy in Latin America". *Journal of Latin American Studies* 24 (3) 665-684.
- Clarke, Simon (1992) "Privatization and Development of Capitalism in Russia". *New Left Review* 196:3-27.
- Cox, Robert W. (1992) *Globalization, Multilateralism and Democracy*. The John W. Holmes Memorial Lecture. ACUNS Reports and Papers, Brown University, Providence, R.I.
- Felix, David (1992) "Privatización y retracción del Estado en América Latina". *Revista de la CEPAL* 45 (abril) 33-51.
- Fraguero, Mariano (1854) *La organización del crédito*. Buenos Aires: Editorial Raigal, 1954.
- Green, Francis & Bob Sutcliffe (1987) *The Profit System. The Economics of Capitalism*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Harris, Nigel (1996) *The End of the Third World*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Hart-Landsberger, Martin (1993) *The Rush to Development: Economic Change and Political Struggle in South Korea*. New York: Monthly Review Press.
- Hobbes, Thomas (1651) *Leviathan*. Edición Facsimilar. London: J. M. Dent & Sons Ltd., 1973.
- Ibarra, David (1990) *Privatización y otras expresiones de los acomodados del poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México: UNAM.
- Jenkins, Rhys O. (1992) "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ejemplo para América Latina?", *Comercio Exterior* 42 (12) diciembre: 1120-1130.
- Kolko, Yoyce (1988) *Restructuring the World Economy*. New York: Pantheon Books.
- Lewis, W. Arthur "Economic Development with Unlimited Supply of Labour". *The Manchester School of Economics Studies* XXII (1) 139-191.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi Karl (1944) *The great Transformation*. New York: Basic Books. Hay traducción del Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch, Raúl (1981) *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ram, Rati (1986) "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time Series Data". *American Economic Review* (March) 191-203.
- Schvarzer, Jorge (1993a) "Política Industrial y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria Argentina a comienzos del siglo XX", *Boletín Informativo Techint* 275 (julio-septiembre) 73-99.
- _____ (1993b) "El proceso de privatizaciones de la Argentina". *Realidad Económica* 120:79-143.
- Smith, Adam (1776) *An Inquiry into the Causes of the Wealth of Nations*. Edición facsimilar. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- Sunkel, Osvaldo (1991) "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro". En O. Sunkel (comp.) *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 35-79.
- Teitel, Simón & Francisco E. Thouni (1986) "From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Export Experience of Argentina and Brazil". *Economic Development and Cultural Change* 34 (3) 455-487.
- Vernon-Wortzel, Heidi & Lawrence Wortzel (1989) "Privatization: Not the Only Answer". *World Development* 17 (5) 633-641.
- Vilas, Carlos M. (1988) "El populismo latinoamericano: Un enfoque estructural". *Desarrollo Económico* 111:323-352.
- _____ (1993a) "Política y poder en el nuevo orden mundial: Una perspectiva desde América Latina". En A. Triana Martínez (comp.), *Democracia en América Latina: Seis contribuciones al debate*. México: Triana Ediciones, 117-200.
- _____ (1993b) *Back to the "Dangerous Classes"? Capitalist Reestructuring, State Reform and the Working Class in Latin America*. New York: Columbia University, ILAIS papers # 34. July.

LAS TECNOLOGIAS DEL LEVIATAN: ESTADO, CAPITALISMO Y TECNICAS DE VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL♦

Nelson Méndez P.

Hasta mediados del siglo XX, las posibilidades técnicas al alcance del Estado para vigilar a sus ciudadanos implicaban más que nada las tediosas rutinas del amanuense y el soplón. Se requería un creciente ejército de agentes para fisgonear las actividades de la gente y seguirla de cerca de un lado a otro, constatando con quién se reunían, escribiendo a máquina la información y poniéndola en archivos, con muy pocas posibilidades de correlación. Solamente los gobiernos dispuestos a llegar a extremos podían mantener un amplio control. La policía secreta de Alemania Oriental, por ejemplo, contaba con quinientos mil informantes (aproximadamente uno por cada treinta y dos habitantes del país), incluyendo diez mil empleados a turno completo sólo para oír y transcribir conversaciones sospechosas por medio de intervenciones telefónicas o en lugares "sembrados" de micrófonos.² Pero ahora, los rápidos avances tecnológicos, junto con el final de la guerra fría y la demanda de más eficiencia burocrática con menos personal, están promoviendo en todo el mundo el incremento de la capacidad para vigilarnos desde el nacimiento a la muerte, de lo que consumimos a lo que nos enferma, de la cuenta de banco a las opiniones políticas. Nuevas técnicas desarrolladas por el complejo militar-industrial se extienden a la policía, demás instancias oficiales y compañías privadas. Al mismo tiempo, leyes y regulaciones añejas se hacen de la vista gorda o no pueden contener la creciente carrera de violación de derechos humanos y control represivo a la sociedad que ello implica.

El desarrollo de versátiles sistemas de computación capaces de procesar grandes cantidades de datos revolucionó la vigilancia. Además de los cuantiosos recursos destinados al desarrollo de métodos para hacer cumplir sus mandatos, los gobiernos aplicaron los nuevos medios informáticos para aumentar la eficiencia y el alcance de sus burocracias. Al mismo tiempo, el

♦Es preciso anotar que para este trabajo partimos del artículo de David Banisar: "Big Brother goes High-Tech"¹, y además se resumen, analizan y comentan indicaciones tomadas de varias fuentes norteamericanas o europeas accesibles vía WWW. Hemos trabajado desde una perspectiva que enfatiza los elementos socio-políticos y aborda las implicaciones para el Tercer Mundo, que no suelen ser discutidas por los autores consultados. También cabe apuntar que los escritos en castellano sobre el tema son de hecho inexistentes o muy difíciles de localizar, salvo si se trata de traducciones. Al final, y como una suerte de "bibliografía virtual", se indican las rutas de acceso en el Web a los "sitios" y *homepages* citados.

sector privado exploraba y explotaba inéditas posibilidades de ganancia. Compañías que ofrecían servicios tales como ventas por teléfono, seguridad privada, banca, empezaron a valerse del nuevo *hardware* y *software* informático no solamente para fortalecer sus capacidades administrativas, sino también aplicándolos al crédito, al mercadeo y otros usos.

Hoy día, la reseña de casi cada persona en el mundo desarrollado (y de cada vez más gente en el Tercer Mundo) está archivada en un conjunto de bases de datos recogidas, analizadas y accesibles a gobiernos y grandes empresas. Más y más, estas computadoras están conectadas y comparten sus insidias cibernéticas. Usando redes de alta velocidad con inteligencia avanzada y números de identificación tales como el Social Security Number en Estados Unidos, las computadoras pueden crear instantáneamente completos dossiers de millones de personas sin necesidad de un sistema centralizado. Nuevos adelantos en genética, en investigación biométrica, avanzados sistemas de registro telemático, de "transporte inteligente de datos", y de cotejo de transferencias financieras han aumentado dramáticamente la cantidad de detalles disponibles. Diversos convenios internacionales facilitan el intercambio de información a través de las fronteras, y al igual que las legislaciones nacionales, con el pretexto de "garantizar la seguridad" frecuentemente impiden que la sociedad civil pueda enfrentar, o incluso reconocer, tales invasiones a la vida de las personas.

Termina una guerra, comienza otra

Siempre se nos ha vendido la imagen de una Norteamérica donde el Estado concede absoluta prioridad al respeto de los derechos ciudadanos, cuando lo cierto es que allí los organismos militares, policiales, de espionaje y las grandes corporaciones tienen una larga historia de burla e ignorancia a los límites promulgados para la protección de las libertades civiles, y esto puede constatarse claramente en múltiples ejemplos citados en las referencias que acompañan a este trabajo. De ahí que no es de extrañar que, con el final de la guerra fría, las agencias de inteligencia y defensa busquen nuevas misiones en el ámbito interno para justificar sus presupuestos y estén transfiriendo técnicas hacia aplicaciones civiles. La CIA y la National Security Agency, por ejemplo, hacen hincapié sobre el espionaje económico y recalcan la cooperación con instancias policiales en asuntos de terrorismo, tráfico de drogas y falsificación o "lavado" de dinero. En 1993, los Departamentos de Defensa y Justicia firmaron un acuerdo para Operaciones no Bélicas y Cumplimiento de la Ley, que facilita el desarrollo y utilización en conjunto de nuevas técnicas.³ Igualmente, el *Strategic Assessment* 1996 de la National Defense University - quizás el principal *think tank* del Pentágono- deja bien clara la significación que tiene la Inteligencia a nivel interno en un empleo más eficiente de los instrumentos de poder a la disposición del gobierno de los EE. UU.⁴

El sector oficial también se vale de su poder de financiamiento para influenciar en esa dirección la investigación y el desarrollo (R&D). Mientras que muchos subsidios federales se cancelan alegando recortes de presupuesto, generosos fondos aún fluyen para fomentar la cooperación entre los sectores público y privado para la innovación en tecnologías de espionaje. Los laboratorios nacionales, tales como Ames, Sandia y Los Alamos, mantienen asociaciones activas con el FBI. El National Institute of Justice da becas y apoyo para transferir tecnología de punta a las policías estatales y locales. La Advanced Research Projects Agency (ARPA) del Departamento de Defensa, a través de su Technology Reinvestment Project, facilita decenas de millones de dólares a compañías particulares para ayudar el desarrollo de usos civiles de la tecnología militar de vigilancia.⁵

Para contrarrestar los recortes en los contratos militares comenzados en la década del ochenta, las compañías electrónicas y de computadoras se expanden por nuevos mercados domésticos y del extranjero con equipos originalmente desarrollados para el ejército. Empresas como E-Systems, Electronic Data Systems (propiedad de Ross Perot, el ex-candidato presidencial) y Texas Instruments están vendiendo equipos de computación y vigilancia avanzados a gobiernos estatales y locales que los usan para labores policiales, guardia de fronteras y la administración de programas de control social como los relacionados con la "lucha contra la pobreza". Estas compañías también promueven sus productos en numerosos países del Tercer Mundo, en especial aquellos con tenebrosos historiales de irrespeto a los derechos humanos. No sorprende que regímenes brutales como los de Tailandia, China y Guatemala usen equipos *made in USA* para aplastar la disensión político-social; ni tampoco nadie parece alarmarse porque los fabricantes del más aterrador instrumental de tortura carecen de mayor restricción burocrático-legal a sus operaciones, que son publicitadas por Internet sin ningún espanto por parte de quienes se quejan por la pornografía o las incitaciones al terrorismo que rondan en el ciberespacio. De hecho, los gobiernos de los países industrializados no dudan en apoyar y encubrir a estos "emprendedores empresarios", como se ha evidenciado repetidamente en Norteamérica y Europa; una prueba estremecedora de ello fue un reportaje televisado británico: *Back on the Torture Trail*, presentado en el programa *Dispatches* del 13 de marzo de 1996.⁶

Exportando al hermano mayor⁷

Los medios de difusión masiva occidentales presentaron la más aprobatoria imagen cuando los manifestantes por la democracia ocuparon la plaza de Tienanmen en Beijing. Después de todo China tiene un régimen que siempre han descrito como odioso. Lo que recibió menos prensa fue la cacería sistemática que siguió y el origen de los medios técnicos de los que se valió. Las autoridades chinas torturaron e interrogaron a miles de ciudadanos tratando de descubrir a los insurgentes. Pero aunque sus compañeros hubiesen

aguantado los suplicios de la policía secreta, los perseguidos tuvieron poca oportunidad de permanecer anónimos. Montadas en diversos escondrijos a través de Tienanmen estaban cámaras de vigilancia, encargadas con ese propósito específico a compañías inglesas. Las imágenes que grabaron fueron transmitidas repetidamente por TV y usadas para identificar y localizar a casi todos los manifestantes.

Lo de Beijing es sólo un ejemplo más de la tecnología de vigilancia occidental apoyando regímenes corruptos y totalitarios. Según un informe de Privacy International, empresas occidentales conectadas con la industria bélica internacional están invirtiendo grandes sumas en construir la base tecnológica para hacer realidad el Big Brother que George Orwell imaginara en su novela 1984. Más del 70% de los cientos de firmas fabricantes y comercializadoras de tecnología de vigilancia nombrados en el informe de Privacy International también exportan armamento convencional, armas químicas o *hardware* militar. Las mayores fuentes son EE. UU. y el Reino Unido, seguidos por Francia, Israel, Holanda y Alemania.

Algunas compañías de electrónica e informática se conectaron con el negocio de la represión muy temprano. La IBM de los EE.UU. y la firma de computadoras británica ICL (International Computers Limited) proveyeron la infraestructura tecnológica para el sistema de *passbook* de Sudáfrica, que desde los años 60 fue uno de los detestables recursos para instrumentar el apartheid y la más sangrienta represión contra la población negra. A finales de los años 70, la corporación inglesa Security Systems International suplió tecnología de seguridad al brutal régimen de Idi Amín en Uganda. En los años de 1980, la firma israelí Tadiram (recientemente adquirida por Electronic Data Systems, de los EE.UU.) desarrolló y exportó la tecnología para la lista de la muerte computarizada usada por los militares y la policía de Guatemala. PK Electronics proveyó a las autoridades chinas con equipos de intervención telefónica. Gran parte de la tecnología exportada por estas compañías es crucial para el mantenimiento de la infraestructura de represión, en un abanico de países del Tercer Mundo que comprende desde las criminales dictaduras militares de Nigeria e Indonesia hasta las cuestionables "democracias" de México y Venezuela; en todos ellos sirve para escudriñar las actividades de los militantes por los derechos humanos, periodistas, activistas estudiantiles, minorías, sindicalistas y la oposición política. La técnica también se usa para el control barato y eficiente de grandes sectores de la población, captando, analizando y transmitiendo transacciones financieras, comunicaciones y los movimientos geográficos de millones de personas. La tecnología basada en las computadoras aumenta el poder de las autoridades y pone novedosos mecanismos de vigilancia político-social a su alcance.

Un ejemplo representativo es el caso de Tailandia. El banco de datos central de la población del país y su sistema de documentos de identidad desarrollados por Control Data Systems de EE.UU., son los elementos claves de

un procedimiento de información múltiple que ha sido usado por el ejército tailandés para fines de represión política (parecidos sistemas de tarjetas inteligentes de identidad han sido comercializados en más de una docena de países del Tercer Mundo, y en Venezuela ya se han oído propuestas al respecto). Dichas tarjetas de identidad tienen huellas dactilares electrónicas e imágenes del rostro, y hay la posibilidad de confrontarlas por enlace telemático con una base de datos que cubre la totalidad de la población. La base abarca casi todas las agencias del gobierno y está controlada por el poderoso Ministerio del Interior, dominado por la policía y el ejército.

Después de un largo proceso para determinar lo que requerían las autoridades tailandesas, Control Data Systems diseñó un sistema que permite acceso a una gran variedad de bases de datos incluyendo: Base Central de la Población, Sistema Electoral Nacional, Base de los Miembros de Partidos Políticos, Listas de Votantes, Sistema de Registro Electrónico de Minorías, Sistema de Identificación de Huellas Electrónico, Sistema de Identificación Facial Electrónico, Sistema de Información de Población y Vivienda, Sistema de Recaudación de Impuestos, Sistema de Información de Pueblos, Sistema de Información Secreto, Sistema de Opinión Pública, Sistema de Investigación Criminal, Sistema de Seguridad Nacional, Sistema de Control de Pasaportes, Sistema de Control de Conductores, Sistema de Registro de Armas, Sistema de Registro Familiar, Sistema de Control de Extranjeros y Sistema de Control de Inmigración.

La Smithsonian Institution de EE. UU. estuvo tan impresionada ante el proyecto y sus resultados que otorgó al gobierno tailandés el premio anual de 1995 "por el uso innovador de la tecnología"(1), patrocinado por ellos y por la revista *Computer World*, lo cual no dejó de ser aprovechado por el Ministerio del Interior tailandés para rebatir las críticas internas y externas originadas por su multiplicada capacidad de represalia contra toda expresión de descontento.

Numerar para observar⁸

En un mundo computarizado y conectado a la red, un número de registro único, personal y universal permite la fácil recuperación y consolidación de datos. Donde aún no lo hay, la presión para llegar a un identificador único, aparentemente para facilitar el intercambio de referencias con propósitos de administración, está en aumento y varios planes hoy día en vigor se deslizan hacia sistemas de identificación universal obligatorios. En los EE.UU., el Social Security Number (SSN) fue inventado en 1938 para determinar a los trabajadores elegibles para beneficios de jubilación gubernamentales. En 1961 el IRS (Internal Revenue Service, la agencia federal que recauda los impuestos) comenzó a usarlo como un número de identificación de contribuyente y poco a poco otras agencias le siguieron. Desde entonces, los bancos y otras entidades no gubernamentales pueden legalmente rechazar a clientes que se nieguen a dar el SSN y su uso en el sector privado se da por descontado en todo,

desde los seguros médicos a las solicitudes de crédito. Varias leyes pendientes en el Congreso crearían nuevas bases de datos nacionales afincadas en el SSN para todos los trabajadores y para uso de inmigración y asistencia social.

Una vez que un sistema de identificación universal se ha establecido, no hay más que un paso para obligar a la gente a tener y llevar consigo carnet de identidad (por ejemplo la cédula venezolana, establecida como documentación obligatoria desde la década de los 40). La historia de los documentos de identidad es larga e infame. En el Imperio Romano tuvieron la forma de unas tablas de arcilla llamadas *tesserae* para identificar esclavos, soldados y ciudadanos hace más de dos mil años. El más notable ejemplo moderno, el *passbook* sudafricano arriba mencionado, contenía relativamente poca información comparado con las tarjetas de hoy. Además del nombre, dirección y número de identificación, la reencarnación moderna de las *tesserae* incluye foto, huellas dactilares y cinta magnética o circuito microelectrónico para automatizar la inserción de datos en los sistemas digitales.

En un proceso llamado "corrimiento de función" por sus críticos, las tarjetas originalmente concebidas para uso único están siendo rediseñadas para facilitar la conexión de bases de datos múltiples. Así, las tarjetas inteligentes, ampliamente utilizadas en Europa, tienen un circuito microelectrónico que puede guardar varias páginas de información. La aún más avanzada tecnología óptica, capaz de guardar cientos de páginas de datos en un microcircuito está en uso en los EE.UU.; con tal soporte, Columbia/HCA Healthcare Corporation anunció recientemente que iba a proveer a cincuenta mil residentes de la Florida con tarjetas conteniendo su historial médico, incluidos los rayos X. Los identificadores de función múltiple son el siguiente paso. Utah es uno de los varios estados que ha propuesto una *smart card* única para servicios tan diversos como el registro de vehículos y las bibliotecas. Otros proyectos en discusión, en la onda de lo que el actual Vicepresidente Al Gore denomina "reinventar el gobierno", piden un registro único para beneficios de asistencia pública, sellos de comida, y otras tareas del gobierno federal. Florida y Maryland ya han experimentado con el concepto. Las tarjetas se vuelven cada vez más inteligentes. Placas activas, ya en uso en muchas compañías de alta tecnología, transmiten su ubicación y por lo tanto, la del portador.

Vigilando el cuerpo

Si una compañía o un gobierno se gasta tanto en semejantes artilugios, necesita maneras de identificar definitivamente a los individuos y asegurarse de que no se confundan unos con otros. La verificación biométrica por medio de características físicas únicas empezó al final del siglo XIX con las huellas dactilares. Recientemente, sistemas automáticos que hacen *scan* electrónico y digitalizan huellas han llevado la técnica más allá de la aplicación tradicional en investigaciones criminales, permitiendo por ejemplo que las autoridades de

Jamaica avancen en un plan para identificar electores con el reconocimiento electrónico de su impresión dactilar.

El FBI invirtió varios cientos de millones de dólares en los últimos años para crear un Automated Fingerprint Identification System (AFIS) (sistema de identificación de huellas dactilares automático). Debido a las mejoras en el acceso, las huellas dactilares hoy día se usan en las solicitudes al nivel estatal. California y New York las exigen a todos los solicitantes de asistencia social. A pesar que un detenido estudio reveló que se detectaba muy poco fraude en ese ámbito, el gobierno estatal neoyorquino amplió el programa para imponer ese requisito a todos los miembros de la familia del subvencionado. Y, como en muchos otros casos, la tecnología va de los márgenes de la sociedad hacia el centro. California ahora requiere la huella del pulgar en las licencias de conductor; varios bancos del Sudoeste toman las huellas de sus no-clientes que quieren canjear cheques; y un referéndum propuesto en California, en el marco de la reciente histeria anti-migratoria, exigiría que fueran tomadas impresiones dactilares a todos los recién nacidos y expedida de inmediato su tarjeta de identidad oficial.

Un hito clave en la vía hacia la vigilancia universal se refiere al ADN (ácido desoxirribonucleico). La compleja estructura molecular que guarda el código genético de cada individuo está presente en la más diminuta parte del pelo, los tejidos, o los fluidos del cuerpo. Muchos estados de la unión americana disponen ya de la base legal para tomar muestras de ADN de los criminales convictos. El FBI ha gastado cientos de millones de dólares en la tecnología e infraestructura para crear una red de computadoras que enlace las bases de datos de todos los estados para así crear de hecho un registro central. Pero el mayor banco de datos de ADN está siendo propuesto por el Departamento de Defensa, que tiene planes para crear un registro de todos los presentes y antiguos miembros de las fuerzas armadas y los soldados de reserva. Ostensiblemente diseñado para identificar a los caídos en operaciones militares, este inventario guardaría cuatro millones de muestras para el año 2001 y sería ampliado eventualmente para contener 18 millones. Alegando lo impracticable de destruir las muestras cuando el individuo deja el servicio, el Departamento propone guardar el ADN por 75 años. Dos soldados han presentado demanda para impedir la obtención de su información genética, argumentando que es una violación de su privacidad y que no hay restricciones en cómo se puede usar el ADN.

Menos agresivo físicamente es el sistema basado en la geometría de la mano, que mide la longitud y la distancia entre los dedos. Los EE.UU., Holanda, Canadá, Alemania y Bermudas comenzaron en 1993 un programa piloto bautizado como INSPASS, en el cual los viajeros internacionales frecuentes recibirán una tarjeta inteligente que contiene sus medidas de mano individuales. Cada vez que esa persona pase por la aduana presentará este documento y pondrá la mano en un lector electrónico que verificará su identidad y que

estará conectado a numerosas bases de datos. Los Estados miembros han firmado un acuerdo internacional para compartir esa información y exigir en un futuro el uso de tales tarjetas a todo viajero entre países. Comercializadas por Canon de Japón y Control Data Systems, el programa tiene ya setenta mil registros personales.

Para verte mejor, Caperucita

En todos estos métodos de verificación, el individuo generalmente sabe que está siendo chequeado y a menudo se requiere su cooperación. Para facilitar la identificación secreta, hoy día se hace mucha investigación en el campo del reconocimiento y la termografía facial. El reconocimiento facial se basa en medir las curvas del rostro desde varios ángulos, digitalizando la información y haciendo una comparación computarizada con imágenes ya existentes en la base de datos o en una tarjeta de identidad. NeuroMetric, un fabricante de Florida, dice que su sistema es capaz de reconocer veinte caras por segundo, y para 1997 podrá ver y comparar imágenes contra una base de datos de cincuenta millones de caras en pocos segundos. El Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) está gastando millones en un programa experimental utilizando cámaras de video y computadoras para identificar extranjeros ilegales reincidentes o conocidos criminales, terroristas, narcotraficantes y otras personas de interés especial para el gobierno de EE.UU. en aeropuertos y otros puntos de entrada. A.C. Nielsen, la gran compañía de mediciones de mercadeo y *ratings*, ha patentado recientemente un procedimiento que se sirve de la identificación facial para reconocer consumidores secretamente, siguiendo sus hábitos de adquisición de bienes y servicios a través de puntos de control en centros comerciales en un área geográfica determinada. En Manchester, Inglaterra, hay un sistema similar operando en el estadio de fútbol para detectar la presencia de *hooligans* con antecedentes violentos.

La termografía facial mide las emisiones de calor características de cada rostro. La Mikos Corporation dice que su sistema FACES (Facial Access Control by Elemental Shapes) puede identificar individuos sin importar la temperatura ambiente, el vello facial o incluso la cirugía plástica, midiendo la temperatura de 65.000 puntos del rostro con un nivel de precisión superior a las huellas dactilares. Se estima que para 1999, a un precio de tan solo \$1.000, estos aparatos podrían usarse en cajeros automáticos, terminales de venta, agencias de servicios sociales y redes de computadoras. Una falla sería, admitida por sus diseñadores con involuntario humor, es que el consumo de alcohol cambia el termograma radicalmente, de modo que este sistema tiene que complementarse con otros para garantizar eficiencia, por lo cual se está trabajando en áreas prometedoras como el reconocimiento individual de retinas.

Te vigilo y te datavigilo

A menos que la calidad de la información se mantenga a la altura de la cantidad, el precepto de "entra basura, basura sale" se impone. No es sorprendente pues que las fuerzas económicas y políticas que han fomentado el avance de las tecnologías de identificación también se interesen por refinar los medios de recoger información pertinente. En 1988, el experto australiano Roger Clarke acuñó el neologismo *datavigilancia* para referirse a las nuevas técnicas para investigar a la gente usando su estela cibernética, que ahora son parte de la vida cotidiana, y que en una progresión casi exponencial vienen aumentando la capacidad de ver a través de las paredes, oír conversaciones y rastrear movimientos. Describamos brevemente las más conocidas de esas innovaciones tecnológicas:

* **Audio-sensores avanzados:** El Rapid Prototyping Facility del FBI y ARPA en el Laboratorio de Investigación de Quantico, Virginia, está produciendo sistemas electrónicos microminiaturizados, equipos de vigilancia únicos hechos a la medida de cada investigación. Esperan poder fabricar en 24 horas sistemas de escucha específicamente diseñados, con un micrófono que pueda reducirse al tamaño de un circuito integrado. El FBI ya ha desarrollado un prototipo de micrófono guiado electrónicamente del tamaño de un maletín que puede oír conversaciones discretamente en espacios abiertos. A nivel estatal y local, jurisdicciones como Washington D.C. y Redwood City, California, están considerando sistemas audio-sensores diseñados originalmente para detectar submarinos. Colocados en una ciudad, podrían escuchar disparos y dar la localización a la policía.

* **Cámaras de Televisión de Circuito Cerrado (CCTV):** Los avances técnicos han aumentado las capacidades y rebajado el costo de los equipos de video, convirtiéndolos en un guardián frecuente en tiendas y áreas comunes. Efectivas incluso con muy poca iluminación, las cámaras pueden leer un paquete de cigarrillos a más de 90 metros. En el Reino Unido, según cifras de la Asociación Británica de la Industria de la Seguridad, hay ahora 150.000 aparatos enfocando lugares públicos, empresas y hogares. Docenas de ciudades de ese país tienen sistemas de CCTV centralmente controlados capaces de seguir a individuos donde quiera que vayan, incluso dentro de edificios cuyas cámaras internas es factible integrar a la red urbana. Así, en Liverpool es sencillo para la policía local seguir en video directo a un peatón o vehículo hasta por 2 millas (3,2 kilómetros) sin interrupción. Por cierto que los crímenes mayores en la zona controlada se han reducido, pero en la misma proporción en que han aumentado para otras áreas no monitoreadas de la ciudad.

El modelo de lo que esto significa lo anticipa la pequeña ciudad de Kings Lynn, en East Anglia, que se enorgullece de vigilancia completa por CCTV en todas sus calles y avenidas principales. De la suma de arrestos atribuibles a la presencia de este sistema, 70% corresponden a menores fumando o bebiendo

en la vía pública, evasión del pago de parquímetros, arrojar basura a la calle y orinarse en la acera. Un éxito notorio fue cuando las cámaras, gracias a su mirada telescópica y visibilidad al infrarrojo, permitieron capturar cierta oscura noche en un parque boscoso del poblado a un sujeto que se dedicaba a complacerse en solitario.⁹ Tal vez bajo la impresión de estos logros en la lucha anti-delictiva, la Alcaldía de Baltimore anunció recientemente planes para colocar 200 cámaras en el centro de esa ciudad. El FBI ha miniaturizado unidades CCTV que pueden colocarse en una lámpara, radio, maletín, bolso, marco de fotografías, postes de electricidad, teléfonos públicos, libros, etc. y después controlarlas remotamente.

* **Forward Looking InfraRed (FLIR, visor infrarrojo de anticipación):** Inventado originalmente para aplicación en aviones caza y helicópteros localizando aeronaves enemigas, el FLIR puede detectar un diferencial de temperatura de 0,18 grados C, precisión mucho mayor que los detectores de calor antes usados. Texas Instruments y otros están comercializando modelos de mano o para acoplar en automóviles y helicópteros, que pueden ver a través de las paredes para vigilar actividades dentro de inmuebles. Se ha empleado en ciudades norteamericanas para medir variaciones de temperatura en casas donde se usa luz artificial para cultivar marihuana. También se recurre al FLIR para perseguir automotores en la frontera de México - EE.UU. y para buscar personas desaparecidas y fugitivos en áreas des pobladas.

* **Detectores de masa por ondas de milímetro:** Desarrollados por la Mili-tech Corporation, estos artefactos usan una especie de radar para ver bajo la ropa. Mirando la porción de ondas de milímetros del espectro electromagnético emitido por el cuerpo humano, el sistema es capaz de detectar objetos como armas y drogas a una distancia de 3,5 metros o más. También puede captar actividad al otro lado de una pared normal. Militech obtuvo un subsidio de \$2 millones del ARPA Technology Reinvestment Project para financiar su desarrollo para las policías locales.

* **Monitor Van Eck:** Cualquier computadora emite bajos niveles de radiación electromagnética del procesador central, la pantalla y otros aparatos periféricos. Aunque los expertos no están de acuerdo si el alcance es unos cuantos metros o más de un kilómetro, estas señales pueden ser remotamente recreadas en otra computadora. Asistido por un transmisor para aumentar la señal, en 1994 el FBI uso el efecto Van Eck para extraer información de la computadora del espía Aldrich Ames y transmitirla para ser analizada.

* **Sistemas de Transporte Inteligentes:** Se refiere a un número de tecnologías para el control del tráfico aéreo, terrestre y acuático, incluyendo sistemas de evitar choques, colectores de peaje automáticos, rastreadores de posición por satélite, y reguladores del costo de peaje según tráfico. Para facilitar estos servicios, el sistema sigue los movimientos de la gente que usa transporte público o privado. Según ha propuesto TRW, empresa líder en el desa-

rollo de estas técnicas, los datos recogidos durante un viaje estarán disponibles para el uso de la policía y entidades privadas como las empresas de mercadeo directo. La colecta de peaje automática ya está operando en varios estados, incluyendo New York, Florida y California. Sistemas de seguimiento para investigaciones de "contrainteligencia" también han sido instalados en New York, donde el FBI dispone de un sistema de seguimiento físico en tiempo real. A nivel comercial, las compañías de seguros están persuadiendo a los propietarios de automóviles a que instalen el Lojack (ya a la venta también en Venezuela), que se supone ayuda a recuperar carros robados emitiendo señales de localización una vez que el sistema es activado remotamente. Puesto que los teléfonos celulares transmiten información sobre la ubicación a la oficina central para determinar la ruta de la llamada, también pueden ser usados para automatizar el seguimiento del que llama. En 1993 el capo de la droga colombiano Pablo Escobar fue localizado a través de su teléfono celular. Actualmente se trata de desarrollar un sistema 911 para teléfonos portátiles que daría información sobre la ubicación de cada unidad celular.

* Dinero Digital: En potencia, esta innovación creará uno de los sistemas más completos para recabar información individualizada. Utilizando programas de computadora y tarjetas inteligentes para reemplazar el efectivo, el consumidor puede gastar dinero virtual en transacciones pequeñas como leer el periódico electrónico *on line*, hacer llamadas desde teléfonos públicos, pagar peaje electrónicamente, comprar al detal, así como cualquier operación que hoy día se hace con tarjetas de crédito. Puesto que la mayoría de los procedimientos en desarrollo (como el de Mondex en Canadá y el Reino Unido) retienen información sobre cada venta de bienes o servicios, crean un índice de datos sin precedentes acerca de las preferencias individuales y los hábitos del consumidor. Otro sistema, Digicash, que da acceso a transacciones anónimas *on line*, esta siendo ofrecido por el Mark Twain Bank de St. Louis, Missouri. Cabe agregar que la DEA y el Departamento del Tesoro de EE.UU. se han manifestado contra el dinero digital anónimo basados en que puede ser un camino para el "lavado" de narco-dólares.

Alimentando a Leviatán

Una vez obtenida la información y enlazada usando los identificadores únicos y las redes, puede ser analizada con inteligencia artificial, y luego distribuirse entre los interesados con el suficiente poder político o económico. Bancos de datos unidos a sistemas de Inteligencia Artificial pueden repasar inmensas cantidades de información y captar tendencias y relaciones.

* Bases o Bancos de datos: El gobierno norteamericano mantiene cientos de bases de datos conteniendo información sobre individuos. Una de los mayores, el National Crime Information Center (NCIC) del FBI contiene más de 24 millones de récords y conecta por encima de 500.000 usuarios en 19.000 agencias federales, estatales y locales. Durante los últimos años, el NCIC ha

crecido hasta incluir las fichas de delincuentes juveniles, y en 1994 incorporó las fichas de sospechosos de ser miembros de pandillas y terroristas. Cada año, más de un millón de fichas de NCIC son consultadas para investigaciones criminales y chequeos de antecedentes civiles. Buscando la manera de ampliar acceso al NCIC, el director del FBI está haciendo gestiones ante la FCC (Federal Communications Commission) para obtener un canal propio en el espectro de las transmisiones de radio, lo que posibilitaría el acceso móvil a un sistema nacional que conecte a dependencias federales, de los estados y locales. Sobre el patente riesgo que esto representa para la ciudadanía, un informe del General Accounting Office (organismo fiscalizador de actividades del gobierno) de 1993 halló que no existía ningún mecanismo de seguridad o control en el sistema y que regularmente ocurrían abusos. Experiencia similar ha ocurrido en Europa con el Proyecto TREVI -corolario de los acuerdos políticos de Maastricht- que tiene como meta primordial incrementar la "colaboración de seguridad", unificando el acceso a la información sobre la disidencia política y social que hasta ahora manejaron por separado los cuerpos represivos de cada nación, para ir hacia la constitución de macro-archivos con datos provenientes de toda la Comunidad Europea.¹⁰

Al mismo tiempo, el sector privado ha aumentado sus capacidades aun más rápidamente. Por citar ejemplos en los EE.UU., una ley pendiente de aprobación permitiría a las oficinas de verificación de crédito tales como Equifax compilar enormes bancos de datos médicos sin notificar a los pacientes, que así quedan más desvalidos aún frente a las decisiones de poderes estatales y económicos en lo que respecta a su salud. La Motorola Corp. ya ofrece acceso sin hilos a la base de datos NCIC, scans de código de barras en las licencias de conducir, y cámaras para la transmisión instantánea de imágenes desde y hacia archivos centralizados. Utilizando facturas de venta, encuestas, informes de crédito, partes médicos, registros públicos de vehículos a motor, y muchas otras fuentes, las compañías de mercadeo directo devoran información sobre individuos para crear índices detallados y masivos, en lo que denominan construir mercados objetivos. Donelly Marketing afirma mantener archivos de 86 millones de familias y 125 millones de individuos. Muchas de estas bases de datos también son usadas por el gobierno federal. El FBI, la DEA y el IRS han comprado con sigilo las listas de clientes que venden dichas empresas, añadiéndolas a sus bases de investigación. Para ocultar su interés, la DEA llegó a hacer que la Tennessee Valley Authority comprase las listas.

* Inteligencia Artificial: Los sistemas más completos e interconectados utilizan Inteligencia Artificial (IA) para detectar tendencias y relaciones. Hay varios tipos de IA en uso por las policías de EE. UU., incluyendo análisis de enlaces, que exploran la relación entre diferentes fragmentos de información; redes neurales que tratan de emular el cerebro humano para extraer inferencias de lo enunciado en cada dossier; y sistemas expertos que procesan la data según reglas puestas en la computadora por los mejores peritos del área

que se considere. Uno de los más grandes usuarios de IA es el Departamento del Tesoro que lo emplea para detectar "lavado" de dinero y narcotráfico. El Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) (Red de cumplimiento de la ley sobre crímenes financieros), una base de datos sobre bases de datos, relaciona cientos de bases del gobierno incluyendo las que contienen reseñas sobre transacciones sospechosas, archivos de la DEA e informes comerciales. Después de usar un sistema experto para examinar la información y asignar puntos a cada asunto, FinCEN procede al análisis de enlaces. El FBI también utiliza IA para seguir la pista al crimen organizado, el tráfico de drogas, y en el "contra-terrorismo" (muchas veces, mero disfraz del espionaje a grupos y personas "políticamente incorrectos" o susceptibles a chantajes y presión), a través de su sistema experto de múltiples dominios (MDES) que también relaciona a socios de negocios, llamadas telefónicas y vinculaciones personales de los que están bajo su indagación.

Burócratas y yuppies al ataque

Lo que la policía secreta de Alemania Oriental sólo podía soñar se está convirtiendo rápidamente en realidad para todo el mundo contemporáneo, desde las democracias "postmodernas" del norte hasta los gobiernos brutales y corruptos que campean en el subdesarrollo. Pero ciertamente que la tentación autoritaria inherente a los aparatos estatales no es el único motivo de la expansión de la tecnología informática de vigilancia y control a las personas. La necesidad de aumentar la eficiencia burocrática requerida para imponer y justificar tanto recortes en los presupuestos sociales como represión a los reclamos colectivos en estos tiempos de neoliberalismo, es una fuerza que empuja hacia el mejoramiento de los medios de identificación y supervisión.

Huellas dactilares, cédulas o tarjetas de identidad, correlación de datos y otros esquemas de invasión de la vida íntima y de restricción a la capacidad social para enfrentar la opresión, han venido siendo ensayados en Norteamérica, Japón y Europa Occidental sobre poblaciones con poco poder político, tales como los destinatarios de asistencia pública, los inmigrantes, los criminales y los miembros de las fuerzas armadas, para aplicarlos después hacia arriba en la escala socioeconómica. En el Tercer Mundo los poderes estatales resultan menos sinuosos en sacar todas las ventajas sobre sus ciudadanos que les permite el uso de las nuevas tecnologías de espionaje, y si no lo hacen en mayor escala es porque, salvo contadas excepciones, han sido gobiernos estructuralmente incompetentes para ejecutar estrategias sistemáticas de control político-social distintas al tradicional recurso a la abierta violencia física; de este modo, lo notable aquí es que la innovación tecnológica viene a complementar y multiplicar, no a sustituir, los sanguinarios modelos de la represión clásica, como en el terrible ejemplo de la lista de la muerte computarizada en Guatemala que citábamos atrás.

Debemos insistir en que, una vez instalado el descrito Panóptico tecnorepresor y establecidas su norma y su costumbre, es muy difícil dar marcha atrás en su influjo dentro del vigente contexto social, donde por cierto que los factores de poder le dan bendición y respaldo, e inevitablemente se hace presente en usos más generales. Así, las empresas capitalistas se están dando prisa en adaptar estas técnicas a usos comerciales para captar consumidores y manipular los mercados. Al respecto, vale la pena mencionar la expansión que vive la "comunidad de la seguridad y la inteligencia privada" en todo el mundo, donde una vez más se ratifica la expresiva sentencia de Domingo Alberto Rangel - "el capitalismo cuando no puede resolver un problema lo convierte en negocio" -, y que ocurre a caballo tanto de la ineptitud oficial frente el delito como de la veloz integración al mercado de tecnología diseñada para fines militares y policiales, como puede comprobar quien se pasee, vía WWW o publicaciones especializadas, por la oferta disponible.¹¹

Pero, además, esta *high tech* tiene un alto valor para los empresarios a la hora de seleccionar, vigilar y controlar a quienes emplean. Puede ser con pretextos de Competitividad, Calidad Total, Productividad, Reingeniería o la moda gerencial del momento, pero sin duda que a escala mundial hoy se están apretando los torniquetes a los asalariados; bien sea para garantizar y acrecentar la alta rentabilidad del desempeño de obreros, empleados y técnicos en las economías desarrolladas, o los bajos costos del trabajo en el mundo subdesarrollado. En cualquier parte, una supervisión tan sistemática sobre los trabajadores como la que hacen posible las nuevas tecnologías de espionaje supone beneficios substanciales para los capitalistas, que van desde la posibilidad de establecer rigurosos filtros para reclutar al personal más conformista ante los designios patronales, pasando por la fijación continuamente actualizada de registros individuales de desempeño laboral y normas standard de productividad en términos que harán saltar de gozo en sus tumbas a Taylor y Ford, hasta llegar a inéditas perspectivas de extirpar o domesticar actividades político-sindicales "fuera de control".

¿Podemos enfrentarlos?

La realidad del Big Brother informatizado no ha dejado de ser advertida desde hace tiempo, aún cuando desde el Estado y las grandes corporaciones continuamente se pinten tranquilizantes retratos del proceso, descrito como motivado por razones de mayor eficiencia técnica que no tienen porqué tener y no tendrán connotaciones negativas para la colectividad. Aparte de aquellos que, por evidente interés o por credulidad extrema, aceptan estas justificaciones del poder, hay otros que ven el hecho como inevitable y con ciertas facetas desagradables -"La Tercera Ola", diría Alvin Toffler-, un costo temporal a pagar por el progreso científico-tecnológico, de donde finalmente saldrá el remedio para neutralizar los rasgos negativos de ese desarrollo. De tal manera que, para todos ellos, una suerte de virtud metafísica intrínseca del Estado

o de la Ciencia y Tecnología, impedirá a la larga que priven los malos efectos en un proceso que es bueno en sí mismo.

Semejante visión a-histórica y a-social ha sido rechazada por todos los que entienden que hay grupos e intereses de dominación concretos impulsando la consolidación del nuevo Panóptico, en tanto permitiría a esas fuerzas hegemónicas alcanzar objetivos de poder muy precisos. Por lo tanto, siendo apadrinado por agentes sociales reconocibles, no sólo cabe que se le opongan otros agentes sociales organizados, sino que hasta se puedan cancelar -total o parcialmente- sus secuelas más negativas para la mayoría de la colectividad.

Pero existen importantes diferencias entre los que denuncian el proceso en curso y han propuesto organizarse para luchar en su contra. Por una parte, están quienes en particular en los países de habla inglesa combaten al nuevo Leviatán desde posiciones liberales o individualistas de mero rechazo a la intervención del Estado o al desarrollo tecnológico por sí mismo. Según esta visión, el principal problema que genera el Estado vigilante y controlador es el menoscabo y disminución de las libertades políticas individuales, en especial el derecho a la privacidad, de manera que al enfrentar esta sobre dimensionada función policial se pretende como ideal volver al modelo de Estado que definió el liberalismo clásico. Como variante de esta postura, en particular presente en los EE.UU., está el planteamiento de la Conspiración que esgrime la extrema derecha racista -identificada con el creciente movimiento de las Milicias-, alegando la existencia de un complot gubernamental tras el cual se esconden los judíos, la ONU, el Vaticano y demás enemigos de la identidad WASP -*white, anglo-saxon and protestant*- de Norteamérica, que quieren aplastar esa raíz valiéndose de la nueva tecnología, cuya imagen mistificada sería la presencia de "helicópteros negros" que estarían vigilando y se disponen a atacar a los verdaderos cristianos y patriotas arios.¹² Una paranoia semejante exhiben los primitivistas anti-tecnológicos, algunos de los cuales se dicen de izquierda y hasta anarquistas, quienes ven la raíz del problema en la expansión incontrolable de una tecnología en esencia maligna e inhumana, proponiendo una "vuelta a la naturaleza y la espiritualidad" como respuesta.¹³

Tanta insistencia en defender los derechos políticos y en atribuir rasgos supra-sociales, e incluso demoníacos, a la evolución del Estado y/o de la tecnología, exculpando al capitalismo y a la burguesía de cualquier vinculación significativa al respecto, no es compartida por quienes apuntan que más que las libertades individuales son las libertades colectivas las que están en la mira del Hermano Mayor. Desde este ángulo, la evolución del Estado capitalista hacia más elevadas cotas de control e intervención en la vida individual y colectiva es a la vez requisito y consecuencia de la evolución de la economía capitalista y de los modos de dominación que le son propios; no es por tanto un proceso parasitario o en esencia ajeno a las necesidades de las fuerzas sociales históricamente hegemónicas dentro del sistema, pues éstas se aprovechan de las tendencias opresivas inherentes a la estructura estatal para

consolidar la dominación capitalista, inhibiendo o desarticulando el desarrollo de fuerzas sociales organizadas y ganadas para la transformación socioeconómica radical.

Si el Estado capitalista acrecienta sus capacidades de vigilar y controlar es porque ello también se hace indispensable para las necesidades estratégicas del sistema en su conjunto. Ciertamente es necesario batirse por la defensa de las libertades políticas individuales, pero ello sólo será eficaz en el marco de una **lucha colectiva por ampliar las libertades colectivas, tanto políticas como económicas e ideológico-culturales, enfrentando desde abajo y con una amplia base social a estructuras de poder constituidas en provecho de minorías dominantes.** Ante esto, el liberalismo clásico que pontificó sobre los derechos del hombre y el ciudadano siempre fue reticente u hostil, como lo son sus albaceas contemporáneos, pues a fin de cuentas la extensión de las libertades colectivas termina por ser contradictoria con la sacrosanta libertad de apropiación privada del beneficio económico. Igual oposición a la extensión social autónoma de las luchas y las libertades viene de una orientación político-ideológica que siendo formalmente anticapitalista, el marxismo-leninismo que dio pie a las fenecidas o agónicas experiencias del "socialismo" burocrático, que se propuso encauzar la acción colectiva bajo la dirección de una minoría auto-erigida en depositaria consciente de la razón histórica ("el partido revolucionario"), y terminó justificando las más aberrantes trabas a cualquier clase de libertad por parte del Estado, una vez que esa minoría tuvo en sus manos el poder institucional.

Es así que la pelea más consistente por las libertades colectivas en la historia moderna y contemporánea siempre ha venido de las orientaciones que en sus métodos, organización y estrategias han combinado anticapitalismo con la celosa defensa de la libertad común e individual frente las imposiciones del poder. Ejemplos sobran ayer y hoy de cómo luchas sindicales, ecológicas, feministas, por derechos culturales o étnicos, etc., ganaron trascendencia y obtuvieron resultados en la medida en que fueron luchas populares de amplia base social que procuraban conquistar espacios de libertad a los que las estructuras de poder no reconocían existencia o legitimidad. Y en esos ejemplos encontraremos de una u otra manera una impronta socialista y libertaria, que entendemos sustenta la base más coherente para enfrentar al Estado tecnopresor capitalista tanto en sus taimadas expresiones de los países del "centro" como en el rostro torvo que asume en la "periferia".

¹ Ver Referencia (1).

² Idem

³ Ver (3), (4) y (5).

⁴ Ver (6).

⁵ Ver referencias ya citadas.

⁶ El guión completo de ese programa está en (7), en el sitio Big Brother Incorporated.

⁷ La información de esta sección fue tomada de diversos lugares en (7) y (8).

⁸ Para esta sección y las cuatro siguientes, los datos técnicos e información relacionada han sido tomados de (1), (4), (7), (8), (9), (10), (11) y (12).

⁹ El irónico relato se encuentra en el artículo *Dataveillance*, de Mark Nixon, que puede consultarse en (8).

¹⁰ Ver (8) y (13).

¹¹ Ver (3), (4) y (14).

¹² Hay un magnífico artículo sobre las características y la ideología de las Milicias en (2), específicamente en: <<http://www.worldmedia.com/caq/articles/caq52.militia.html>>.

¹³ Una exposición cabal y crítica del nuevo irracionalismo antitecnológico en el último libro de M. Bookchin, accesible en (15).

REFERENCIAS

(1) C A Q Magazine article: Big Brother Goes High-Tech (David Banisar)

<<http://www.worldmedia.com/caq/articles/brother.html>>

Texto a partir del cual se emprendió la elaboración de este ensayo, publicado originalmente en *Covert Action Quarterly* de marzo de 1996.

(2) C A Q Homepage (COVERT ACTION Quarterly)

<<http://www.worldmedia.com/caq/>>

Lugar en el WWW de la más conocida publicación alternativa para la descripción y análisis del mundo del espionaje.

(3) Intelligence Watch Report

<<http://www.awpi.com/IntelWeb/>>

Boletín electrónico periódico de IntelWeb, link del WWW que se propone recopilar información, discusión y análisis académico sobre Inteligencia.

(4) Kim-Spy

<<http://www.kimsoft.com/kim-spy.htm>>

Colección muy completa de links y materiales sobre el asunto.

(5) C I A Homepage (Central Intelligence Agency)

<<http://www.odci.gov/cia/>>

Indispensable de ver en la temática por lo que dice, lo que calla y lo que sugiere.

(6) Strategic Assessment 1996. Chapter 6 (National Defense University-Institute for National Strategic Studies)

<<http://www.ndu.edu/ndu/inss/sa96/sa96ch06.html>>

(7) Privacy International Homepage

<<http://www.privacy.org/pi/>>

Grupo de apoyo a las libertades ciudadanas ante el Estado, con útiles archivos (como el "Big Brother Incorporated" en <http://www.privacy.org/pi/reports/big_bro/>).

(8) A-INFOS

<<http://www.lglobal.com/TAO/ainfos.html>>

Lista de noticias electrónica a cargo de grupos anarquistas de todo el mundo. Reproduce materiales de mucho interés en la temática que nos ocupa.

(9) How to Bug Phones, Rooms, etc.

<http://www.trcone.com/t_howto1.html>

Manual simplificado de tecnologías para espionaje y contraespionaje, presentadas al estilo de "Hágalo-Usted-Mismo".

(10) Cyphernomicon. Chapter 11 (Tim May and Jonathan Rochkind)

<<http://ocaxp1.cc.oberlin.edu/~brchkind/cyphernomicon/chapter11/>>

(11) Mother Jones

<http://www.mojones.com/MOTHER_JONES/mother_jones.html>

(12) Z Magazine

<<http://www.lbbs.org/zmag/index.html>>

Revistas que ahora también se difunden por Internet. Ambas suelen publicar, desde un enfoque crítico radical, informaciones y artículos sobre lo discutido aquí.

(13) Statewatch Database

<<http://www.poptel.org.uk/statewatch/>>

Lugar en el Web de una organización similar a Privacy International.

(14) Human Intelligence and Covert Action on the Web

<<http://www.fas.org/irp/wwwspy.html>>

(15) Social Anarchism or Lifestyle Anarchism: an Unbridgeable Chasm (Murray Bookchin)

<<http://www.wam.umd.edu/~ctmunson/TEXT/>>

(16) U.S. Domestic Covert Operations 2

<http://www.real.com.au/insurge/politics/global_power/psycdoc.html>

(17) The Evolution of the U.S. Intelligence Community

<<http://www.spectrum.titan.com/~tighe/oddsends/intelreport/int022.html>>

(18) MILNET: U.S. Intelligence - CIA Operations

[<http://www.onestep.com/milnet/ciaops.htm>](http://www.onestep.com/milnet/ciaops.htm)

Textos de interés sobre esta área, en particular por los datos históricos.

[Preguntas, comentarios, observaciones y/o críticas remitirlas a una de estas señas de e-mail, donde también puede solicitarse copia electrónica del ensayo:

[<mendez=n%basica%ucv=ingenieria@fiucv.ing.ucv.ve>](mailto:mendez=n%basica%ucv=ingenieria@fiucv.ing.ucv.ve);

[<nmendez@sagi.ucv.edu.ve>](mailto:nmendez@sagi.ucv.edu.ve)]

Caracas, julio 1996

LA GLOBALIZACION AMBIENTAL: ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA ECONOMIA VENEZOLANA

Antonio De Lisio

1. Introducción

Desde la década de los años sesenta en los países industrializados, especialmente en Estados Unidos de América, Canadá, Reino Unido y Francia; grupos de distinta naturaleza (i.e. ecologistas, ambientalistas, conservacionistas, pacifistas, protectores de animales, entre otros) y algunas personalidades del campo científico (P. Erlich; D. Meadows; E. P y H. T. Odum, R. Dumont, J. Forrester, V. Bettalanffy, G. Roëgen, P. Danserau, entre otros), han venido alertando sobre la crisis ecológica que vive el planeta.

A lo largo de las cuatro décadas transcurridas a nivel de la opinión pública se ha venido redimensionando el problema ecológico, pasando de las ideas "naïf" del retorno a un pasado bucólico-arcadiano al reconocimiento de las limitaciones ambientales a las que se enfrenta el estilo de vida humano de la llamada Sociedad Occidental. Este se convierte en el origen del dislocamiento y deterioro, tanto de las ecobases locales como de la biósfera en su conjunto al estar sustentado en el crecimiento continuo de las necesidades materiales que se satisfacen con el consumo de fuentes no renovables de energía y minerales, de productos y artefactos, o bien muy perecederos, o bien, de alto riesgo contaminante y polutante. A lo largo del período transcurrido han surgido distintas propuestas como: el crecimiento cero del Club de Roma (D. Meadows et all, 1972), el Ecodesarrollo (I. Sach, 1981) y más recientemente el desarrollo sustentable.

La sustentabilidad se ha convertido en la noción emblemática para el ambiente en la década de los 90. A través de ella se pretende calificar un tipo de desarrollo que "satisfaga las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones" (B. Brundlat, 1987).

A raíz de la Cumbre Mundial de Ecología realizada en 1992 en Río de Janeiro, los diferentes países que participan en la Organización de las Naciones Unidas, se encuentran involucrado en la implementación de un programa mundial de lucha por el rescate del ambiente planetario, conocido como Agenda 21. Esta propuesta basada en la noción de desarrollo sustentable, se fundamenta en un conjunto de acciones que comprometen tanto a los gobiernos nacionales, como a los organismos de desarrollo; las organizaciones no gubernamentales, en general todo el Sistema ONU, en la promoción e implementación de medidas que tiendan a

minimizar y corregir los impactos ambientales negativos de las actividades económicas.

Con la Agenda 21, lo ambiental se convierte en un factor de especial interés en el proceso de globalización, por cuanto en la misma el éxito en la ejecución de las políticas ambientales locales, queda especialmente condicionado, por su inserción en las estrategias globales, recogidas en los acuerdos y tratados internacionales regulatorios de la cooperación ambiental entre los países.

Venezuela ha sido parte contratante de la mayoría de los convenios internacionales ambientales, sin que hasta el presente se haya realizado un diagnóstico de los deberes y obligaciones contraídos. En especial se debe resaltar que el carácter de país petrolero en el marco de algunos acuerdos como los que atienden a los problemas de cambio climático y las sustancias agotadoras de la capa de ozono, conllevan a una serie de consecuencias de relevante interés para la economía petrolera del país. Sobre todo en momentos como los actuales donde el cumplimiento de las regulaciones ambientales internacionales se convierte en sello de garantía de los productos dirigidos al mercado internacional; tal como queda establecido en la más reciente normativa emanada por la International Standards Office, conocida como ISO 14.000, en la que se otorga la certificación de calidad ambiental a las empresas que logran velar por el ciclo de vida completo de sus productos.

En este trabajo se presentan las incidencias sobre la economía nacional de algunos acuerdos internacionales de carácter ambiental relevante: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio sobre Diversidad Biológica; Convenio Mundial sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos; Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su vinculante protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Estos tratados constituyen una muestra calificada del sistema de normativa ambiental internacional, conformado por más de cincuenta instrumentos jurídicos, sobre los cuales viene avanzando el proceso de globalización ambiental.

2. PRINCIPIOS EN LOS QUE DESCANSAN LOS TRATADOS SELECCIONADOS

Los acuerdos seleccionados descansan sobre un conjunto de premisas comunes que a continuación se explican:

2.1. El carácter global, integral y holístico de la cuestión ambiental

Se destaca la naturaleza "global" de los problemas ambientales sujetos a dichos convenios. Por ejemplo, en Cambio Climático se asumen las alteraciones provocadas por actividades humanas, en la composición de la atmósfera mundial, dando como resultado promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la

atmósfera de la tierra, pudiéndose afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad. En cuanto a la Diversidad Biológica se establece su carácter de interés común de la humanidad, destacándose su importancia para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida del planeta.

Igualmente se recalca el carácter integral y holístico de los convenios por cuanto no solo se asume la extensión geográfica mundial de la problemática, sino también la interacción "compleja y dinámica" entre los disímiles componentes del ambiente en el que se incluye tanto a los ecosistemas naturales como a la humanidad. En este sentido se debe especialmente destacar el uso de algunas categorías integradoras como sistema climático y ecosistemas, entre otras.

2.2. La acción del hombre como origen de las disfunciones ambientales

Las explicaciones causales sobre el cambio climático, la reducción de la diversidad biológica, la degradación de la capa de ozono y el aumento en la acumulación de sustancias tóxicas y peligrosas recaen fundamentalmente en las actividades antropogénicas. Particular consideración tienen la Industria, la Minería y la Construcción, para los países en desarrollo.

Se enuncia el principio de soberanía de cada Estado Nacional, según lo establece el derecho internacional (y la carta de la ONU), en la explotación de sus propios recursos naturales, en la aplicación de su propia política ambiental; sin embargo se recalca que esta autodeterminación queda restringida por la condición de no producir efectos perjudiciales a otros Estados Nacionales, o zonas geográficas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

2.3. La necesidad de aumentar los niveles de comprensión de los problemas

Se reconoce la falta de conocimientos científicos y con ello las incapacidades de predicción de los alcances globales de los problemas ambientales en cuestión. Para el cambio climático se señala "particularmente en lo que respecta a su distribución cronológica, su magnitud y sus características regionales". Para la diversidad biológica se destaca la urgente necesidad de superar esta falta que "permita planificar y aplicar las medidas adecuadas".

En la Agenda 21 se señala como tarea prioritaria el apoyo al mejoramiento del conocimiento de los ecosistemas, en particular en la determinación de su capacidad productiva, las funciones de los ecosistemas y la acción recíproca entre la utilización de las tierras y los sistemas ambientales. Para el clima se señala la importancia de los diversos procesos naturales, económicos y sociales que tienen efectos sobre la atmósfera o que se ven afectados por la atmósfera. Pero también se aclara que la falta de comprensión científica o de información, no pueden ser alegatos para aplazar la medidas convenientes para enfrentar los problemas ambientales sujetos de los convenios en cuestión.

2.4. Equidad y responsabilidad internacional

Los convenios reafirman la responsabilidad común de los Estados en la administración sostenible del ambiente; asumiendo un sentido de equidad al establecer que el uso de los recursos debe ejercerse en forma tal que responda proporcionadamente a las necesidades de desarrollo ambientalmente concebido para las generaciones presentes y las futuras.

A nivel del planeta se reconoce los diferentes grados de responsabilidad frente al ambiente, entre los países desarrollados y los de menor desarrollo que implican obligaciones distintas en la reparación del daño ambiental y de compromiso en el auxilio financiero y tecnológico a los países menos preparados. Esto último, es un supuesto básico de la cooperación internacional en materia ambiental.

2.5. El uso sostenible de los recursos naturales

El uso sostenible ha sido elevado como principio rector subyacente de estos tratados. Por lo general es asumido como una restricción tanto para el incremento de la eficiencia en el rendimiento insumo/producto, como en la sustitución y diversificación de la base de recursos naturales. De esta manera se estaría garantizando las disponibilidades de las generaciones futuras.

La mayor parte de los sectores de actividad económica están sujetos a esta restricción, pero para el caso de los países de menor desarrollo merecen particular importancia, la industria, el transporte y el sector energético. En el caso de la energía destacan: el desarrollo y la transferencia de tecnología de alto rendimiento energético, especialmente para sistemas de generación y para fuentes de recursos nuevos y renovables. Para la industria resaltan la adopción de medidas administrativas, sociales y económicas para aumentar la eficiencia económica: la instalación de dispositivos de reducción de la contaminación y la reducción de desechos y subproductos. Para el transporte se señala el mejoramiento del diseño de los sistemas de tráfico y transporte en función de reducir o controlar las emisiones de este sector en la atmósfera y la promoción de sistemas de transporte colectivos urbanos que sean eficaces en función de los costos, menos contaminantes y más seguros.

Paralelo a estas propuestas sectoriales, se reafirma la importancia en la formulación de políticas ambientales como función complementaria de los precios, los mercados y las políticas fiscales y económicas. Se establece que los gastos en el ambiente deben incorporarse en las decisiones de los productores y consumidores. Se hace especial mención a la importancia de la valoración de los recursos naturales en el sistema de cuentas nacionales de los países.

2.6. La tecnología ambientalmente adecuada

También se debe resaltar la importancia de este aspecto en la Agenda 21. En este documento se aborda detalladamente la aplicación de nuevas tecnologías ambientalmente adecuadas. Dichas tecnologías alternativas se caracterizan como las que utilizan todos los recursos naturales renovables de manera sostenible, reciclan más sus desechos y productos y proceden mejor que las tecnologías que sustituyen en la disposición final de los residuos. Estas tecnologías alternativas incluyen a los procesos para reducir los productos de desecho y el tratamiento de las sustancias contaminantes al final de las redes de aguas negras.

También se aborda el problema del sistema de patentes, reconociendo la importancia del comercio internacional como vehículo importante para lograr su transmisión; se recalca en ese sentido el derecho al acceso de los países de menor desarrollo a las tecnologías protegidas por el derecho de patente. Igualmente, se destaca la propuesta de adquirir patentes y licencias existentes en el mercado para su transmisión a los países no desarrollados en condiciones no comerciales, preveniéndose las infracciones en los derechos de propiedad intelectual mediante reglamentación.

Por último, se debe destacar de manera general, que en función del principio de equidad y responsabilidad, y reconociendo la importancia de resolver el problema de la escasez de recursos financieros para el desarrollo de nuevas tecnologías, se establece en los diferentes convenios que el financiamiento de la cooperación, debe provenir predominantemente de los países desarrollados, reconociéndose que de ello dependerá la ejecución de los diferentes planes y acuerdos.

3. EFECTO SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DE LOS CONVENIOS CONSIDERADOS

En principio, en estos convenios se afecta la relación Economía-Estado, fomentando una ingerencia mayor de éste para corregir las deficiencias del mercado en la valoración de los recursos naturales. Ello tiene implicaciones notables en una situación en la que se privilegian las desregulaciones del mercado conducente a una apertura de las economías nacionales a los mercados internacionales. Por ello nos parece conveniente clasificar los efectos en dos grandes grupos: los efectos de naturaleza jurídico institucional al interior de cada país y aquellos sobre las actividades específicamente tecno-económicas de cada sector económico (Colina, 1992).

Es oportuno destacar que los Efectos Jurídicos Institucionales Nacionales abarcan la gama de compromisos que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial deben asumir para cumplir con lo dispuesto en los convenios. En términos generales, se puede afirmar que la intensidad y calidad de la resolución de los problemas a nivel del basamento tecno-productivo, descansa en la disposición y

celeridad de los Estados Nacionales en el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

A continuación se realiza un diagnóstico para Venezuela de las obligaciones institucionales y repercusiones que en materia económica se derivarían del cumplimiento de lo establecido en los convenios mencionados:

3.1. CONVENIO MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO

De acuerdo a la naturaleza del Convenio y dadas las características económicas del país, se analizan, los efectos sobre la estructura tecno-productiva en función de: implicaciones para el Ejecutivo Nacional. Venezuela en tanto que país en desarrollo, sólo está comprometida con las obligaciones comunes de las partes, reguladas por el Inciso 1o. del art. 4 (Sección VIII.1), que son remarcadas en los artículos 5, 6 y 12, que tratan sobre obligaciones en investigación y observación; educación, formación y toma de conciencia pública; y comunicación de información relacionada. Hay obligaciones internacionales de la nación en cuanto a:

- Inventario de emisiones y sumideros de gases de efecto invernadero. No existen antecedentes de experiencia nacional en esta materia. Se requiere entrenar personal y la coordinación de diversas instituciones nacionales (M.A.R.N.R., M.E.M., FOMENTO, M.T.C., M.A.C., CORDIPLAN, etc.) para llevar adelante este programa y potenciar recursos.

- Programa Nacional de Control de Emisiones y Promoción de Sumideros. Ha existido una tímida experiencia en el control de emisiones de fuentes móviles en el pasado por parte del M.T.C. (Dir. de Tránsito Terrestre).

- Difusión de prácticas que mitiguen emisiones de gases de efecto invernadero. Existe un antecedente en el MEM en el Programa de Uso Racional de la Energía.

El consumo energético y de materiales como veremos más adelante está signado por una reconocida ineficiencia en los sectores económicos de mayor importancia. Ello da un margen para la implementación de este programa, por los beneficios en el incremento de la competitividad tecno-económica de los sectores en los que se aplique.

- Gestión y Conservación de Sumideros de Gases de Efecto Invernadero. Existen ideas diversas, en particular las recogidas en los Congresos Nacionales de Conservación promovidos por el M.A.R.N.R.

- Adaptación al cambio climático. Experiencia en vínculo con el Plan de Ordenación Territorial (M.A.R.N.R.).

- Contribución a la base de datos Climática Global. Existe una red meteorológica nacional con equipamiento para el monitoreo climático.

Estas obligaciones requieren de un esfuerzo interinstitucional de coordinación que potencie recursos y voluntad política. Ellas estarán determinadas por el concurso de voluntades y de acopio de recursos, y la superación de barreras interinstitucionales.

Hay otras obligaciones de una relativa mayor facilidad de desarrollo como: la incorporación del factor de cambio climático en la formulación de políticas nacionales y programas de educación, capacitación y opinión pública; y el intercambio de información relativa al cambio climático y sus efectos.

3.1.1. Implicaciones particulares a nivel de los diferentes sectores económicos

Por el control de las emisiones de gases antropogénicos con efecto invernadero se afectan principalmente a:

- Energía: Extracción de petróleo, gas y carbón; refinación de petróleo; termoelectricidad
- Transporte: Terrestre, aéreo y fluvial.
- Industria manufacturera, sin refinación.
- Agricultura: Vegetal, animal y pesca.
- Silvicultura: Agrícola forestal.
- Gestión de desechos: Servicios públicos.

Ello se indica en el art. 4 párrafo 1(c):

"Promover y apoyar con su cooperación el desarrollo, la aplicación y la difusión, incluida la transferencia de tecnología, prácticas y procesos que reduzcan, controlen o prevengan las emisiones de gases antropogénicos, en todos los sectores económicos." (Se hace especial mención a los sectores señalados).

Por la gestión sostenible y la conservación de los sumideros y depósitos, se afecta a actividades ligadas a: "la biomasa, los océanos, los bosques y otros ecosistemas terrestres y marinos"(ver artículo 4. 1(d)).

Para el caso venezolano se deben considerar especialmente los siguientes sectores:

- Energía: el consumo de leña y biomasa como energético.
- Petróleo y gas: perforación, extracción y transporte.
- Transporte: sobre todo el fluvial y oceánico.
- Agricultura: por el cambio de uso de la tierra.
- Industria de la madera: Extracción y procesamiento de la madera.

En el mismo art. 4, párrafo 2.a, se fijan metas para "la modificación de las tendencias a más largo plazo de las emisiones antropógenas (de dichos gases), de

manera acorde con el objetivo de la Convención, reconociendo que el regreso antes de fines del decenio actual, a los niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y de otros gases de efecto invernadero, no controlados por el Protocolo de Montreal contribuiría a tal modificación, y tomando en cuenta las diferencias de puntos de partida y enfoques, estructuras económicas y bases de recursos de esas Partes, la necesidad de mantener un crecimiento económico fuerte y sostenible, las tecnologías disponibles y otras circunstancias individuales...".

3.1.2. "Por los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; y el desarrollo de planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura"(art. 14.1e). Se afecta a:

- La agricultura, por la rehabilitación de las zonas afectadas.
- El turismo.
- Suministro de agua (CIIU: 4), protección y rehabilitación de recursos hídricos.
- Energía: hidroelectricidad.

3.2. CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLOGICA

Desde el punto de vista jurídico institucional, el efecto de este Convenio es amplio; comienza por afectar al Ejecutivo Nacional pues en él se establece un conjunto de medidas que van desde las generales, como la del art. 6 relativa a la elaboración de planes y estrategias; o la adaptación de estos planes o estrategias; o la incorporación en los planes y políticas sectoriales e intersectoriales, de consideraciones que apunten a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica; hasta medidas más específicas que afectarán a los organismos jurisdiccionales e inclusive a los particulares como:

En el art. 8 se indican las regulaciones para la conservación *in situ*, algunas de las cuales son:

- Establecimiento de un sistema de áreas protegidas.
- Directrices para medidas especiales en función de la conservación de la diversidad biológica.
- Reglamentación y administración de los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica.
- Protección de ecosistemas, habitats y mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.
- Desarrollo sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas

En el art. 9, se establece las condiciones para la conservación *ex situ*; algunas se indican a continuación.

- La conservación *ex situ* preferiblemente en el país de origen.
- Promoción de la investigación y desarrollo en plantas, animales y microorganismos.
- Medidas para la rehabilitación y recuperación de especies amenazadas.
- Reglamentación de la recolección de recursos biológicos y, a efectos de *ex situ*, para no afectar los ecosistemas y poblaciones *in situ*.

En el art. 10 se indican las regulaciones básicas para la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

- Integrará el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones.
- Adoptará medidas relativas para evitar los efectos adversos para la diversidad biológica.
- Protección de la utilización de los recursos biológicos de conformidad con las prácticas culturales tradicionales compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.
- Apoyo a las poblaciones locales para aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido. Cooperación entre sus autoridades gubernamentales y sector privado, en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.

En el art. 11, se establecen incentivos para la utilización sostenible. En el art. 12, se indican medidas en torno a la investigación y desarrollo de los recursos biológicos con miras a la identificación, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y la utilización de los adelantos científicos en materia de investigaciones de la diversidad biológica.

En el art. 14, se establecen las condiciones para la evaluación del impacto y la reducción al mínimo del impacto adverso.

- Procedimientos apropiados para evaluar el impacto ambiental de sus proyectos que puedan tener efectos adversos, con miras a evitar o reducir al mínimo dichos efectos permitiendo la participación del público en esos procedimientos.
- Arreglos apropiados para asegurarse que se tengan en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas con posibilidad de efectos adversos para la diversidad.

En el art. 15 se establecen las condiciones para el acceso a los recursos genéticos, entre las que destacan:

- Soberanía de los Estados nacionales para regular el acceso a los

recursos genéticos.

- Facilidades para el acceso, a otras partes contratantes, a los recursos genéticos, para la utilización ambientalmente sostenible.
- Acceso por mutuo acuerdo y sometido a lo dispuesto en el artículo.

En los art. 16 al 19 se establecen condiciones básicas para el acceso a la transferencia de tecnología.

En el Convenio de Diversidad Biológica se aborda el problema del acceso a las aplicaciones de la biotecnología y a la participación en los beneficios derivados de la utilización de los recursos del bioma de un país dado. En los casos que lo ameriten, se obliga y condiciona a los países desarrollados a transferir dichas innovaciones tecnológicas a los países de menor desarrollo de los que proviene el material biológico que las soportan en condiciones de preferencia.

Ello tiene singular importancia en la perspectiva futura, dado que existe un consenso entre los futurólogos más destacados que la biotecnología (2) será la ciencia dominante de las próximas décadas. En ellas se intersectan diversos campos cognoscitivos, lo que le imprime una gran dinámica innovativa.

Por último resulta interesante recalcar que el Convenio plantea la inclusión del sector privado de los países que desarrollen estas tecnologías, en el acuerdo sobre las facilidades de acceso.

En los art. 20 y 21, se establecen las condiciones para el acceso de recursos financieros o subvenciones en condiciones favorables.

Estas medidas afectan un conjunto de aspectos básicos para el desempeño económico y tecnológico de los sectores económicos que dependen de la diversidad biológica: el suministro de materias primas; la determinación y reducción de los efectos adversos de su actividad; el acceso a la tecnología y su transferencia; la asistencia técnica y de información; y la gestión de la biotecnología y la distribución de beneficios.

Los sectores que se verán afectados por este paquete de medidas serían, de acuerdo a la relevancia:

3.2.1. Por la dependencia de materias primas (en forma relevante):

- Agricultura: vegetal, animal, pesca y forestal.
- Petróleo, gas y minería.
- La Agroindustria: Alimentos, bebidas y tabaco; textiles de fibras naturales; la industria de la madera; y la de pulpa y papel.
- Manufactura: Química; farmacia; minerales no metálicos; metálicos básicos y productos metálicos.
- Sectores donde están en desarrollo nuevas aplicaciones de la

biotecnología.

- Industria Química, Industria Petroquímica y la Refinación de petróleo, donde se aplican de enzimas en la refinación de crudos pesados.
- Industria Siderúrgica: Refinación y decapado de metales.

3.2.2. Por el suministro de materias primas, insumos y equipos a los sectores indicados en a);

- La Industria química, especialmente la de agroquímicos.
- La Industria de los productos metálicos y equipos, especialmente la de maquinaria y equipos para la agricultura y para trabajar madera y metales.

3.2.3. Por la posibilidad de efectos adversos a la diversidad biológica, de sus actividades (en forma importante)

- La actividad petrolera y minera.
- Toda la Industria.
- Suministro de electricidad, gas y agua.
- Construcción.
- Transporte.

3.2.4. Sectores con un efecto adverso de menor importancia en la diversidad biológica (poco importante)

- El turismo (hoteles) y otros servicios.

3.3. CONVENIO MUNDIAL SOBRE EL CONTROL DEL MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE DESECHOS PELIGROSOS

Este Convenio firmado en 1989 y en proceso de ratificación, ha sido objeto de una amplia y abierta controversia. El contiene cláusulas que permiten acogerse a la prohibición de importación de desechos peligrosos (artículos 4 y 13); pero el convenio favorece la reciprocidad entre las partes contratantes, en cuanto a: movimiento transfronterizo de desechos peligrosos; asistencia técnica, de capacitación y de información; disponibilidad extraterritorial para las partes de lugares de eliminación; asistencia financiera para adopción de tecnologías que disminuyan, eliminen o controlen estos desechos; mediación o verificación en caso de violaciones a las obligaciones del Convenio además de las regulaciones del comercio transfronterizo ilegal de los mismos, prerrogativas estas, de difícil acceso para partes no contratantes.

Nuestro país es firmante de dicho acuerdo, no lo ha ratificado; sin embargo existe un Decreto Presidencial de fecha 11/11/87 (Gaceta Oficial No. 33843), donde se prohíbe "la introducción de desechos tóxicos o peligrosos al territorio

nacional". Ello plantearía las opciones de: no ratificarlo quedando fuera del convenio o la ratificación con derogación de este Decreto controversial.

En caso de ratificarlo, se dispondrá de los beneficios de la adhesión para sectores críticos de la actividad económica del país: la Industria manufacturera, y en el sector petrolero y minero en lo que es previsible aumente el caudal de desechos peligrosos, sobre todo en el sector manufacturero, que tiende a experimentar un fuerte auge en la economía venezolana.

En el sector petrolero, dado el agotamiento de los crudos livianos, las técnicas de extracción para crudos medianos y pesados requerirán mayor esfuerzo energético, necesariamente eficiente, en algún momento se ha considerado la posibilidad de usar la energía nuclear para proveer vapor para recuperación de los crudos pesado y extrapesados en la Faja del Orinoco.

3.4. CONVENIO DE VIENA PARA LA PROTECCION DE LA CAPA DE OZONO

En el art. 2.1 de las obligaciones generales se establece la adopción de "medidas apropiadas para proteger la salud humana y el medio ambiente, contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la Capa de Ozono." Ello estará sujeto (art. 2.2), a: la cooperación en investigación e intercambio de información para una mayor comprensión de la afectación de dicha capa; el control de las actividades antropogénicas que se les compruebe un efecto adverso; la sujeción de las medidas al Derecho Internacional y a medidas ya aplicadas; y finalmente a las consideraciones científicas y técnicas pertinentes.

Los sectores económicos más afectados por la aplicación de medidas que prevengan, reduzcan o eliminen los efectos adversos de la modificación de la capa de ozono son:

- La agricultura vegetal, animal y forestal, por la ingerencia en los efectos de los cambios de uso de la tierra que esta actividad genera, como la disminución de los depósitos y sumideros de gases que modifican dicha capa; en los efectos del uso irracional de pesticidas y fertilizantes o de agroquímicos que puedan generar emisiones como los SOx, Nox; por el control de las prácticas de quema de la agricultura de subsistencia de importancia en nuestro país.
- Las actividades petroleras y mineras pues en ella se generan sustancias potencialmente adversas a dicha capa.
- La industria manufacturera, ya que en ella se generan diversas emisiones o productos (como los clorofluoro carbonos) que pueden afectar a dicha capa de ozono.
- El suministro de electricidad y agua.
- El transporte por las diversas emisiones de comprobado efecto

adverso.

3.5. PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A LAS SUSTANCIAS AGOTADORAS DE LA CAPA DE OZONO

En este Protocolo se especifican medidas y plazos para el control, reducción y eliminación de los clorofluoro carbonos, con los cual se afectaría a sectores más específicos:

- Producción de sustancias químicas básicas, donde se ubica la producción de los clorofluoro carbonos.
- Agrupaciones industriales, donde se usan como insumos a estas sustancias
- Industria farmacéutica: uso en aerosoles y esterilizantes.
- Manufacturas de productos plásticos, sobretodo la producción de goma espumas.
- Productos electrodomésticos y otros productos eléctricos, sobretodo en sistemas de refrigeración doméstico o industrial.
- Construcción naval y la industria automotriz, por el uso de estos refrigerantes.
- La construcción por el uso de sistemas de acondicionamiento ambiental con estas sustancias.

El Protocolo establece la posibilidad de la "racionalización industrial" que permite "la transferencia o recepción de otra parte contratante, de producción que supere los límites previstos en los párrafos 1, 3 y 4 (del art. 2), con tal que la producción total y combinada no supere la producción prescrita" para las sustancias controladas del Grupo I del anexo A, de 25 MTM/Año. Venezuela tiene una producción estimada de unas 2.000 TM/Año (un consumo estimado per cápita de 0,10 Kg/PersonaXAño), lo que le permite cierta holgura para cumplir con lo establecido en este Convenio (unos 0,20 Kg/personaXAño).

Los países en desarrollo como Venezuela, se pueden acoger al art. 6 sobre la situación especial para este tipo de naciones, con un consumo per cápita anual inferior a 0,3 (Kg/persona), dentro de un plazo de 10 años podrá aplazar por 10 años (a partir de la solicitud de acogimiento al mismo), la aplicación de las medidas de control previstas en los párrafos 1 al 4 del art. 2.

4. EVALUACION DEL EFECTO A NIVEL DE GRANDES DIVISIONES ECONOMICAS CIU

Del conjunto de disposiciones analizadas se realiza una síntesis (Cuadro N° 1) de la relevancia de los convenios en los distintos sectores económicos.

Cuadro No. 1

ESTIMACION DE LA RELEVANCIA EN LA COMPETENCIA DE LOS CONVENIOS ANALIZADOS, EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DE VENEZUELA

sectores económico	Impacto ambiental relevante	Diversidad biológica	Cambios climáticos	Movimiento de desechos peligrosos	Capa de ozono (VIENA)	Capa de ozono (Montreal)
1 Agricultura	- Cambios uso de la tierra. -Acidific. Nitrificación y Erosión de suelos. -Quema (CO ₂ ,SO ₂)	(3)	(3)	(0)	(2)	(2)
2 Minería Petróleo	- Erosión - Partículas - Lixiviación de subsuelo - Derrames	(2)	(3)	(1)	(2)	(2)
3 Industria Manufac.	Contaminación term. sónica y química -Reciclaje y eliminac. de desechos	(2)	(3)	(3)	(3)	(3)
4 Electric. Suministro de Agua	- Sedimentos -Cambios Ciclo hídrico	(2)	(3)	(0)	(2)	(1)
5 Construcc.	-Contaminac. térm. y quim. -Cambios uso de tierras. -Materiales de const. Contaminant.	(2)	(3)	(0)	(2)	(2)
6 Comercio	-Patrones de consumo -Distribución bienes y servicios	(0)	(0)	(1)	(0)	(0)
7 Financiera	-Conversión de Deuda por natur. -Dismin. recursos para desarrollo	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
8 Transp. y Comunic.	-Contaminac. de vías y atmósfera	(2)	(3)	(2)	(3)	(2)
9 Servicios	-Diversif.	(0)	(1)	(1)	(1)	(0)

Fuente: elaboración propia

CRITERIOS DE PUNTUACION UTILIZADOS

- Relevante (3 puntos): Si en el Convenio se menciona el sector y se establece algún esquema de regulación directo.
- Importante (2 puntos): Se menciona en el Convenio el sector, pero no se establece explícitamente alguna medida directa.
- Poco (1 punto): No se menciona al sector, pero indirectamente es afectado por medidas en otros sectores.
- Nula (0 punto): Ni se menciona ni es afectado.

Cuadro No. 2
DISCRIMINACION DEL EFECTO EN LAS DIVISIONES
ECONOMICAS

ACTIVIDAD	PUNTUACION	% PTB	PONDERACION
- AGRICULTURA		5,5	55
- MINERIA Y PETROLEO	10	15,8	158
- INDUSTRIA(CON REFINACION)	14	22,1	309
- AGUA Y ELECTRICIDAD	8	1,6	13
- CONSTRUCCION	9	5,7	51
- COMERCIO	1	11,7	12
- FINANZAS	0	2,5	0
- TRANSPORTE Y COMUNICACION	12	5,3	64
- SERVICIOS	3	29,1	87

Fuente: elaboración propia

En el Cuadro 2, se suman los resultados del cuadro anterior y se ponderan mediante la multiplicación, con la fracción de la participación de cada uno de los sectores en el P.T.B.

5. BALANCE GENERAL

A continuación y a manera de balance de los resultados alcanzados se realizan las siguientes consideraciones. La consolidación de un sistema de cooperación y preservación del ambiente en el ámbito internacional tendrá efectos importantes en la organización jurídico institucional, la base tecno productiva y económica, y en el comportamiento de los patrones de consumo en los países de todo el mundo. Esto constituye el origen de la controversia que está generando su aplicación.

Es predecible que el efecto de los mismos será distinto en cada país, debido a las diferencias en el ordenamiento jurídico ambiental de cada nación. En Venezuela los efectos institucionales de difusión interior de los tratados, estarán especialmente condicionado por la posibilidad de acoplamiento a los mismos que muestre el cuerpo legislativo ambiental existente a nivel nacional. Se debe recalcar en este sentido que la legislación ambiental venezolana muestra altibajos respecto a la consideración de los aspectos relevantes tratados en los convenios analizados, ya que así como se hace mención específica en la Ley Penal del Ambiente de las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono, poca o ninguna

vinculación se hace en ese y los otros instrumentos jurídicos, al problema de la biodiversidad.

En cuanto a los efectos en la base tecno-productiva para Venezuela destacan las áreas de industria y petróleo incluyendo en éste tanto las actividades de extracción y refinación, como las vinculadas a su ulterior uso energético. En el caso Industrial dado el universo de empresas unas 10.000 aproximadamente, se requiere un importante esfuerzo técnico y financiero para llevar adelante programas ambientales como los propuestos en la AGENDA 21. En el caso de la Industria Petrolera concentrada en PDVSA, se conoce de sus programas en el área ambiental, sin embargo se debe resaltar que éstos aún no muestran la suficiente profundidad como para cambiar sustancialmente nuestra realidad de país "derrochador" de energía tal como se desprende del análisis de Cuadro N° 3. En éste se presentan datos sobre el consumo de energía per cápita, en términos del producto y de una medida de consumo por unidad de superficie (TEP/Km²), para algunos países seleccionados; la eficiencia del consumo por PTB generado (100 USD) es inversamente proporcional respecto al consumo por unidad de superficie territorial. Ello explica la disminución en el impacto ambiental, mientras mayor es la eficiencia en el consumo de energía. Si Japón no hubiera alcanzado la eficiencia económica que muestra en el consumo de energía, es inimaginable la magnitud de su efecto ambiental.

Venezuela en cambio presenta relativamente la mayor ineficiencia económica del consumo de energía por cada 100 USD de PTB, unido a un alto consumo por unidad de superficie, entre los países seleccionados. Este uso irracional de la energía es uno de los problemas principales a enfrentar; el cual requerirá vincular criterios tecno-económicos con restricciones ambientales.

(Ver cuadro No. 3 en la página siguiente)

Cuadro No. 3

EFICIENCIA DEL CONSUMO ENERGETICO EN EL MUNDO (1990)

	CONSUMO PERCAP. Kg Eq Petroln Persona	INGRESO PERCAP. USD(84)/ Persona	CONSUMO ENERGIA Kg Eq Petrol/ 100 USD	CONSUMO ENERGIA TM Eq Petrol/ KM2
JAPON	3563	25430	14,0	1.164
ALEMANIA	3491	22320	15,6	777
USA	7822	21790	35,9	209
CANADA	10009	20470	48,9	27
FRANCIA	3845	19490	19,7	393
ESPAÑA	2301	11020	20,9	178
ARABIA SAUDITA	5033	7050	71,4	35
CHECOSLOVAQUIA	5081	3140	161,8	623
BRASIL	915	2680	34,1	16
VENEZUELA	9582	2560	374,3	207
MEXICO	1300	2490	52,2	57
IRAN	1026	2490	41,2	35
ARGENTINA	1801	2370	76,0	21
ARGELIA	1956	2060	95,0	21
CHILE	887	1940	45,7	15
COLOMBIA	811	1260	64,4	23
PERU	509	1160	43,9	9
SIRIA	913	1000	91,3	61
ECUADOR	678	980	69,2	25
FILIPINAS	215	730	29,5	44
EGIPTO	598	600	99,7	31
INDONESIA	272	570	47,7	25
PAKISTAN	233	380	61,3	33
KENYA	100	370	27,0	4
CHINA	598	370	161,6	71
INDIA	231	350	66,0	60
NIGERIA	138	290	47,6	17
ZAIRE	71	220	32,3	1
BANGLADESH	57	210	27,1	42
ETIOPIA	20	120	16,7	1
TANZANIA	38	110	34,5	1
MOZAMBIQUE	85	80	106,3	2

Fuente: Banco Mundial (1992) Informe sobre el desarrollo mundial

Para ello se requiere ir más allá de las medidas fiscalistas de aumento de los combustibles, las cuales por sí solas no mejoran sustancialmente la eficiencia energética. Es necesario entender la compleja situación por la que atravesaría el país para incorporarse plenamente en el proceso de globalización ambiental. La globalización obliga a una serie de decisiones tanto en el ámbito político-institucional como en el técnico-productivo, que demanda superar las demoras que nos mantienen en el atraso rentista, pero no solamente para convertirnos en un país productivo, sino además eco-productivo, es decir, una nación que logre incorporar bajo criterios de uso y valorización ambientalmente adecuados, el trabajo agregado humano a su aún cuantioso capital natural tropical.

Bibliografía

- Banco Central de Venezuela (1991, 1992) Anuario de cuentas nacionales. Caracas.
- Banco Mundial (1991). *Atlas del Banco Mundial*.
- _____ (1992). *Informe sobre el desarrollo mundial. El Desarrollo y el ambiente*. Washington
- Colina Nelson 1992). *La convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Consideraciones analíticas de una propuesta política ambiental internacional*. Mimeo
- CORDIPLAN(1990). El gran viraje: lineamientos generales del VII Plan de la Nación
- Cumbre de la Tierra/ONU (1992). Declaración de Río y principios de Río y Principios relativos a la conservación de los bosques. Río de Janeiro, Brasil.
- _____ (1992) Agenda 21: Programa de acción. Resumen para la prensa.
- _____ (1992) Convenio de diversidad biológica. Río, Brasil
- _____ (1992) Convención sobre los cambios climáticos. Río, Brasil.
- OCEI(1992) XIII Censo de población y viviendas, Caracas.
- OCEI. Encuesta industrial, Caracas.
- ONU (1989). Convenio mundial de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos. Basilea.
- ONU(1985) Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.
- ONU (1987). Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono.
- Kahn, H. y Wiener A.(1964) *El año 2000*. Rev. de Occidente. Madrid.
- MAC. Memoria y cuenta. Caracas.
- Meadows, Dorella (1972). *The limits of the growth "Earth Island"*. London.
- Mamr (1992). *Un compromiso nacional para un desarrollo sustentable. Informe Nacional presentado en la conferencia de Río*.
- Sachs, Ignacy (1981) *L'ecodevelopment'* Owriers. París.
- PDVSA (1990) Reporte anual.
- Tamames, Ramón (1974). *La polémica sobre los límites del crecimiento*. Alianza Editorial. Madrid.
- World Resources Institute (1992/93). *World Resource: Report*.

REVOLUCION Y DERECHOS*

Hugo Azcuy

Se ha dicho que la diferencia específica del caso cubano respecto a los países socialistas del Este europeo está en que la Revolución Cubana tuvo un carácter genuino, ausente en esos países. Acerca de estos últimos, se añade que el orden político emergió a partir de la ocupación soviética, en relación directa con esa presencia. En el caso cubano se trató de la expresión de un sentimiento nacional largamente contenido que expresaba el interés y el ideal de la independencia, lo que da a su revolución una legitimidad propia y la presencia de una motivación sustantiva. Ese sentimiento se vincula con el grado y las características alcanzadas por la dominación norteamericana en Cuba.¹

La consistencia de ese enfoque, como componente explicativo del consenso y de la capacidad de resistencia del pueblo cubano frente a las adversidades que ha sufrido, parece fuera de toda discusión. Se trata de un elemento significativo de la historia concreta en que se engarza todo proceso revolucionario legítimo, en el sentido de que responde a necesidades identificadas y compartidas por la mayoría de la sociedad.² Exagerar este aspecto del problema, sin embargo, conduce a dos errores inevitables: 1) subestimar el peso de las transformaciones de la sociedad cubana como fuente del consenso

* Este artículo fue publicado originalmente en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol 12, No. 23, La Habana, ene-jun, 1995, p. 147-155. Lo reproducimos como un reconocimiento al autor, quien murió de un infarto en medio de la crisis institucional que ha afectado al Centro de Estudios sobre América y que coincidió con la intervención del Centro a comienzos de 1996. Debido a la destitución de quienes dirigían tanto el Centro como la misma Revista, no hemos podido cumplir con la elemental cortesía de pedir permiso para su reproducción.

¹ Cfr. Dick Parker: «El proceso de rectificación y su impacto en las ciencias sociales cubanas», XIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de sociología (ALAS), Caracas, 1993. En el trabajo se hacen algunas consideraciones específicas sobre estos aspectos de la Revolución Cubana.

² Sobre los efectos de todo tipo de la dominación norteamericana en Cuba y la resistencia cubana hay una bibliografía nacional muy extensa. También no pocos investigadores norteamericanos trataron ese tema desde muy temprano, basta mencionar la obra de Carleton Beals «The Crime of Cuba» (1933), de la que pueden verse, a modo de ilustración, los capítulos «The Cry for Freedom» (VII) y los correspondientes a la V parte «American Penetration». Hay un tomo titulado «Documentos de Cuba Republicana», La Habana, MINED, 1992, que recoge una treintena de documentos, media docena de artículos y un testimonio sobre «Liborio» en la gráfica cubana que puede servir de referencia elemental en este sentido (elemental por la extensión, no por la calidad del material seleccionado).

mismo, y 2) sobrestimar el ángulo subjetivo del conflicto cubano con los Estados Unidos.

La transformación de la sociedad cubana a partir de 1959 es ante todo un fenómeno de raíces internas, que tiene sus determinaciones y coordenadas propias. La sociedad cubana prerrevolucionaria no sólo expresaba los numerosos efectos degradantes de una estratificación económica muy polarizada, sino también las múltiples consecuencias disolventes de los vínculos de solidaridad en las relaciones sociales, en la psicología colectiva y en el comportamiento ético. Las clases superiores cubanas (o *clases vivas*, como se les llamaba entonces) contribuyeron tanto o más a la radicalización de la Revolución, que la intransigente actitud del gobierno norteamericano. Su descrédito en o ante el proceso revolucionario se hizo transparente 20 meses antes de la caída de Batista, a raíz del asalto al Palacio Presidencial el 13 de marzo de 1957. Probablemente no hubo un hecho durante todo el régimen batistiano que concitara más un sentido de antagonismo social que la concurrencia de los más destacados representantes de las «clases vivas» al palacio a expresarle su apoyo al Presidente. La alta burguesía cubana se identificó en bloque con la represión que siguió a aquellos sucesos, expresada no sólo en la masacre de jóvenes revolucionarios, sino incluso en el asesinato de políticos muy conocidos y de larga trayectoria.

La prensa de la época, sometida por cierto a una férrea censura, se regodeó con la publicación de aquel desfile de lealtades a Batista, protagonizado por los representantes de las organizaciones corporativas y de los círculos sociales más importantes de la clase capitalista cubana.

Esta conducta de las clases altas llegó a reducir su capacidad hegemónica hasta hacerla coincidir casi con los propios cuerpos armados del Estado. Quizás nunca antes había sido tan profunda la pérdida de legitimidad del ordenamiento sociopolítico cubano como de los dos años finales del gobierno de Batista. Si desaprensivo fue el comportamiento de esas clases tanto lo fue el de los partidos políticos, impotentes a lo largo del período para tomar iniciativa alguna o bosquejar siquiera una posible salida a la situación creada por la ruptura del orden institucional y el deterioro de las condiciones políticas prevalecientes en la Nación.

Con su golpe de estado el 10 de marzo de 1952, Batista despojó a los partidos políticos de su campo de acción y estos sólo reaccionaron en los años siguientes a las propias incitaciones de aquél, que de una u otra manera los manipuló todo el tiempo. No se decidieron por una línea insurreccional, salvo fracciones que apenas dejaron huella de su actividad, ni fueron capaces de buscar una confrontación política que al menos creara nuevos problemas de legitimidad en esta esfera y el cauce para ulteriores líneas más agresivas de conducta. A partir del quinto año del régimen (1956), salvo el caso de Grau San Martín y su comparsa auténtica, la ausencia del escenario nacional de los

partidos tradicionales ya resultó definitiva y para siempre. Al triunfo de la Revolución, en 1959, ninguno de esos partidos intentó siquiera reconstruirse o ejercer la menor influencia en el curso de los acontecimientos.

La quiebra histórica de ese bloque social se consolidó vertiginosamente desde los inicios mismos del triunfo de la Revolución. Ni siquiera su desbarajuste le inspiró el menor sentido autocrítico. Desde el principio mostró sus perplejidades e inconformidades con las primeras y más predecibles medidas revolucionarias, oponiéndose a todo y aferrándose a un formalismo carente de sentido en aquellas condiciones. Desde la propia ley de reforma agraria coincidió con las exigencias norteamericanas de indemnización inmediata y en efectivo por la expropiación de las tierras, que la hacían inaplicable y tendían a frustrar las más conocidas reivindicaciones revolucionarias.

La situación de todo un bloque social dominante en crisis determinó que resultara muy fácil para las capas populares asumir las confrontaciones del proceso como una lucha de clases. En rigor esta representación no le vino al pueblo inicialmente por la importación de una teoría política «exótica», sino por las experiencias vividas en todos estos años. Así se explican los rápidos cambios en la cultura política y en los valores del pueblo cubano que permitieron pasar en el lapso de menos de treinta meses de un predominio del anti-comunismo a la idea misma de la implantación del socialismo en el país.

La corrupción electoral extendida por el país desde la época de la segunda intervención norteamericana (1906-1909), que alcanzó cotas muy altas en la década 40 y los fraudes desembozados de Batista en 1954 y 1958, contribuyeron al surtimiento del «sentimiento antielectoral» manifestado en la población a partir del triunfo de la Revolución. El pueblo llegó a ver cualquier intento de celebrar elecciones como un interés por retrotraer el país a esas prácticas y por arrebatárle su protagonismo recién alcanzado sin importar cuán previsible pudiera ser el triunfo del liderazgo revolucionario en un posible proceso electoral. Lo que se cuestionaba no era un mecanismo particular de los regímenes pasados, era toda su arquitectura institucional y sus fundamentos doctrinales e ideológicos.

Ocurría que en forma inversamente proporcional a la desaparición de las viejas instituciones políticas se incrementaba la participación popular en una infinidad de tareas de importancia pública. La defensa del país, antes asociada a un ejército profesional mal visto desde los inicios mismos de la República, ahora era encomendada a una milicia popular voluntaria que enroló desde sus orígenes a cientos de miles de cubanos. La administración de la economía, antes objeto exclusivo de una élite bien filtrado, ahora veía llegar a miles de nuevos gerentes que ocupaban los cargos en las ramas más importantes de la producción, el comercio, la banca y las finanzas. Más que nunca la política se convertía en objeto permanente de discusión popular y los temas más complejos de la actualidad, que no eran pocos, se debatían apasionadamente

en cualquier casa de vecino o modesta trinchera miliciana. Por otra parte, la dirección revolucionaria mantenía una casi permanente movilización de masas que incluía el debate abierto de las más trascendentales decisiones políticas.

En este panorama de los primeros años, sucintamente bosquejado, se conformó el sistema político cubano, cuyos elementos esenciales perduran hasta hoy. En él el concepto de nación se transmuta al dejar de incluir a las clases y capas sociales que defeccionaron de una batalla considerada históricamente, y que lo hicieron, además, mediante una alineación con el mayor contradictor de la posibilidad misma de una *nación cubana independiente*. La Revolución fue, en este sentido, excluyente. Al identificar a su enemigo más inmediato con el bloque social adinerado y poseedor de riquezas, coludido con los Estados Unidos, ese bloque, y su clientela, fue estigmatizado como antipatriótico y antinacional.

La Revolución nunca tuvo que «ilegalizar» a la «oposición», ni utilizar métodos represivos extralegales, como sucede comúnmente bajo los regímenes autoritarios. En la medida en que esa «oposición» existió, ella misma se colocó en la ilegalidad -y podría decirse, en la ilegitimidad. El término oposición no designa en la teoría política un antípoda irreductible o una relación antagónica, en que una de las partes sólo puede existir suprimiendo a la otra; designa, por el contrario, un elemento de un mismo sistema político en que los dos polos coexisten y tiene la posibilidad de alternarse en el ejercicio del gobierno.³ Las fuerzas residuales de la contrarrevolución no constituyen nunca una alternativa a las revoluciones auténticas triunfantes. Nada lo demuestra más que los modelos clásicos, desde la Revolución Francesa hasta la Soviética.

La amenaza de la contrarrevolución, sin embargo cohesionó al pueblo cubano. No porque sus fuerzas internas hubieran demostrado grandes potencialidades, en rigor éstas se mostraron, por las causas referidas, poco capaces en todos los terrenos. Pero tras la contrarrevolución estaban los Estados Unidos, y ese sí era un problema mayor. No por casualidad la defensa de la Nación ha ocupado un lugar destacado precisamente en las etapas en que la hostilidad ha presentado el peligro mayor para la Revolución: en los años difíciles de la década 60 y en estos últimos años. Parece como si retornara el dilema que en algunos momentos del siglo pasado polarizó a las fuerzas políticas cubanas: independencia o anexión.

³ Cfr. Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, «Qué es y qué no es la democracia», *Sistema* 116, septiembre de 1993, UNED. Véase particularmente el epígrafe «Qué es la democracia» y los conceptos sobre competición y cooperación. Las fuerzas opuestas a la Revolución no intentaron nunca hacerle a ésta una oposición política, desde el principio sólo intentaron su derrocamiento y se embarcaron en acciones clandestinas violentas que definieron el campo de lucha desde muy temprano.

El problema jurídico

Dijimos que desde los inicios mismos de la Revolución hubo un acuerdo popular generalizado que cuestionaba el pasado orden institucional y sus propios fundamentos doctrinales e ideológicos. Esta fue quizás una de las originalidades de la Revolución Cubana: la pobre mediación institucional entre el liderazgo y las masas populares. Este fenómeno fue objeto de atención desde entonces.⁴

Las grandes revoluciones buscaron desde muy temprano crear sus instituciones y su legalidad distintiva. Así lo hicieron las revoluciones francesas y norteamericana. En los primeros años del Poder Soviético ya éste se había dotado de una Constitución y de importantes códigos legislativos. Sin embargo, la propia Ley Fundamental puesta en vigor en enero de 1959, como una reivindicación de la Constitución de 1940 suprimida por Batista, se hizo claramente obsoleta desde finales de 1960, pero se mantuvo vigente de modo formal, con una infinidad de enmiendas, hasta 1976. Las organizaciones revolucionarias se integraron primero en 1961 y después en el primer Partido de la Revolución Socialista (1963), sin que mediara siquiera una declaración programática o una plataforma de acción. Las grandes declaraciones ideológicas y proyectivas de la Revolución, que fueron pocas, se leyeron, y *aprobaron*, en gigantescas concentraciones de masas, en una comunicación casi directa de Fidel Castro con esas multitudes (I y II Declaración de La Habana y Declaración de Santiago).

No sólo se criticaron las leyes de la sociedad burguesa, sino que el propio Derecho fue considerado como un instrumento inapropiado para la necesaria agilidad y eficacia de las medidas políticas y administrativas. Los primeros enfoques en esta dirección tuvieron una implantación de larga duración y sus efectos se mantienen hasta hoy.

La demolición del sistema jurídico heredado no se acompañó con la propuesta de uno nuevo, y el que más o menos resultó de los cambios habidos estuvo transido de tantas debilidades que la evidencia de sus crisis recurrentes motivó en distintas ocasiones la vuelta sobre el tema en defensa de la necesidad de una legalidad.

⁴ Cfr. «Sartre visita Cuba», Ediciones R, La Habana 1961. Contiene la compilación de más de cien artículos escritos por Jean Paul Sartre con el título «Huracán sobre el azúcar» para *L'Express* y *France Soir* con motivo de su visita a Cuba en 1960, así como el breve ensayo «Ideología y Revolución» de una entrevista suya con escritores cubanos. En repetidas ocasiones se refiere a la relación directa de la dirección revolucionaria con el pueblo, a la aversión de éste hacia las instituciones pasadas y a cualquier idea competitiva que pudiera resquebrajar la unidad que forjaba en el proceso. Cfr., por ejemplo, las pp. 131-132, 162-166, 213.

La provisionalidad institucional del Gobierno Revolucionario cubano tuvo la insólita duración de casi 18 años. Durante ese largo período los conceptos de transitoriedad y emergencia adquirieron, contradictoriamente, un carácter recurrente que los convirtió en fenómenos permanentes de la vida nacional. Si se trata de determinar el modelo de conducción política de la sociedad en ese lapso habría que decir, como parte de su definición, que consistía en la reproducción «transitoria y emergente» de las características del liderazgo nacional a las escalas territoriales resultantes de la coyuntura. Y esto es válido en las principales esferas de actividad: en lo militar, si tomamos el ejemplo del Escambray y de la lucha contra bandidos en general; en lo económico, si pensamos en los planes especiales de la segunda mitad de los años 60 y en la propia zafra de los diez millones; en lo político administrativo, si consideramos las múltiples y efímeras divisiones existentes y los numerosos ensayos que nunca llegaron a plasmarse siquiera en normativas legales.

Cuando en 1976 se proclamó la nueva Constitución Socialista, con sus instituciones *de iure*, la remodelación del sistema político y el trabajo de recodificación legislativa que se venía haciendo, parecía que se iba a alcanzar rápidamente una estabilidad normativa que encausaría en los términos de la certidumbre jurídica los procesos sociales y económicos. En 1987, sin embargo, un informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional señalaba la necesidad de "que las más importantes decisiones de la Dirección Política sean sopesadas cuidadosamente para determinar cuáles deben constituir normativas jurídicas". Aquí se indicaba, de modo sintético una de las más serias carencias afrontadas por la Revolución Cubana: la inorganicidad de lo que sólo convencionalmente podría llamarse su ordenamiento jurídico.⁵

Los resultados de la investigación fueron tan desconcertantes que sus autores creyeron necesario acompañarlo con lo que podría considerarse como una verdadera clase demostrativa sobre el abc del Derecho, tanto en su aspecto teórico como en el positivo. Se dice que: «con respecto a la necesaria sistematización del Derecho, se demuestra cómo el pueblo constata, por diferentes vías y medios, la existencia de leyes respetables por su rango que, en ocasiones, son contradichas por otras de menor entidad o lo que es peor, no son aplicadas y son sustituidas por orientaciones o interpretaciones arbitrarias o ilegítimas y que en general existe poca sistematización en nuestro ordena-

⁵. «Estudio sobre los factores que más afectan al desarrollo de una cultura de respeto a la ley», AN/3L/I POS/JUL. 87/COD.11. Este trabajo se concibió a partir de una intervención de Fidel Castro en el período de sesiones de la Asamblea Nacional de julio de 1984. Contiene un informe explicativo y de recomendaciones de unas 6 mil palabras y 37 folios de tablas estadísticas obtenidas de una encuesta efectuada en 12 provincias del país; abarcó a 11 grupos comprensivos de la casi totalidad de la población cubana joven y adulta. Se trata, en nuestra opinión, de un trabajo de inestimable valor como fuente para cualquier investigación o análisis en esta esfera.

miento jurídico, lo cual se expresa de diversas formas, pero siempre influye en la falta de respeto a la ley».

Se comprobaba que luego de más de una década de vigencia de la nueva Constitución socialista «más de las dos terceras partes de los encuestados ignora que la Constitución de la República es la ley más importante del país», incluyendo en este dato global un 44,5% del universo de los dirigentes. Las dos fuentes mayores de incumplimiento de la ley aparecían asociadas a su desconocimiento y a la falta de control. De igual modo que el núcleo fundamental de las infracciones legales y de las irregularidades en esta esfera tenían su origen en el propio estado, «no en la vida ciudadana en la calle, el barrio o la localidad».

Este desorden se reflejó, como decíamos, en todos los ámbitos de la vida nacional, a menudo en detrimento de los propios ideales y objetivos humanistas e igualitarios de la Revolución, como un proceso inconsciente y ajeno a la voluntad política manifestada y comprobable, en su afán de justicia social y beneficio para las grandes mayorías. Cuba llegó a ser, incomprensiblemente, un país de alta radicación judicial y de alta población penal, gracias a las incongruencias e imperfecciones de su sistema legal más que por causas criminológicas definidas u originadas en un medio social propicio.⁶ Basta pensar en que nuestras grandes ciudades eran quizás las únicas de un país latinoamericano sin niños mendigos ni prostitución ostensible y con una escolarización casi total: ¿cómo explicar entonces la radicación de cerca de 200 mil causas penales en un año?⁷ Esto se hizo tan claro en el propio año del Informe de la Asamblea que sus observaciones coincidieron con el proceso de despenalización de conductas que se produjo en aquella oportunidad, y determinó la liberación de miles de sancionados.

No hay que concluir, sin embargo, que ese proceso se realizó en el marco de una revisión integral del problema y de la consiguiente rectificación en sus múltiples aspectos. La ausencia de un programa legislativo, como repetidamente se señala en el Estudio de la Comisión Constitucional, llevó a tales incoherencias y defectos del sistema jurídico que sólo un propósito muy consistente y omnicompreensivo puede resolver. No es posible en este trabajo, y probablemente en ningún otro de carácter analítico, pretender una crítica exhaustiva a esas incoherencias y defectos. Queremos señalar, no obstante, que en buena medida se deben a reflexiones específicas y pragmáticas des-

⁶ Cfr. Fidel Castro: «Discurso en la VIII Conferencia de la Asociación Americana de Juristas», La Habana, 17 de septiembre de 1987, editado por la UNJC, pp. 15 y ss.

⁷ Se radicaron en total 189.203 causas penales en 1986, de las que sólo correspondieron un 20,3% a robos, un 15,5% a hurtos y un 6,2% a lesiones. La mitad de las radicaciones correspondieron a una gran variedad de delitos, muchos de los cuales no están tipificados en otros códigos penales o son considerados con sanciones leves, pero que en Cuba, sin embargo, eran penados sin alternativa con privación de libertad hasta de más de un año.

vinculadas de una consideración general profunda, abarcadora de todos los elementos técnicos, sociológicos y doctrinales que es conveniente tener presente en estos casos.

Así, en la adopción de nuestro sistema mixto de enjuiciar, que combina aspectos de los sistemas acusatorio e inquisitivo, resultó determinante la concesión de mayores facultades a la policía, al considerar la no utilización por ésta de los instrumentos represivos y de las violaciones legales de todo tipo tan comunes en muchos países.⁸ La experiencia, cuando menos, controvierte esta manera de decidir sobre las materias tan importantes, como lo prueban la cantidad de casos mal preparados y conducidos, presentados a los tribunales que, por esa causa, motivaron sentencias erróneas o injustas. Esta fue una de las razones de la modificación del Proceso de Revisión en el Código de Procedimiento Penal, al menos, la inclusión de las de casación. Por este concepto fueron eximidos de responsabilidad penal o atenuadas las sentencias de no pocos reclusos bajo sentencia firme.⁹

Una de las dificultades para desentrañar las causas profundas de esta problemática está en la aparente contradicción entre la evidencia de los defectos del sistema legal y las expresiones públicas de su reconocimiento y voluntad de superarlos. La cuestión se reiteró en el Primero, Segundo y Tercer Congresos del Partido, es decir, a lo largo de más de diez años. La persistencia de legislaciones anacrónicas, la inadecuación de muchas regulaciones legales a las necesidades presentes, las contradicciones observadas en el Derecho vigente, la pura y simple inobservancia de las leyes y las facultades autoatribuidas por ministros, jefes de organismos y dependencias del Estado para dictar disposiciones incongruentes con el sistema ha rebasado, sin embargo, las valoraciones críticas y los propósitos renovadores expresados por las más altas instancias de dirección. En 1984, a los ocho años de haber entrado en vigor la Constitución socialista y en vísperas del Tercer Congreso del Partido, Fidel Castro declaraba: «...nosotros no tenemos todavía una cultura de respeto a la ley y de acatamiento a las leyes, esa es la verdad, ese problema lo tenemos; cómo lo vamos a resolver, no lo sabemos, pero tenemos que pensar en qué forma nos enfrentamos a este problema».¹⁰

Lo cierto es que los orígenes del problema están en los inicios mismos del proceso revolucionario. Al enfrentarse a las colosales transformaciones de

⁸ Cfr. Aldo Prieto Morales: «Derecho Procesal Penal», Primera Parte, Editorial Orbe, La Habana, 1976, epígrafe «Los sistemas de enjuiciar», pp. 22-39.

⁹ Cfr. Decreto Ley 87 de 1985, Gaceta Oficial de la República de Cuba.

¹⁰ Cfr. «Tesis sobre la vida jurídica del país», aprobada en el 3er. Congreso de la Unión Nacional de Juristas en Cuba (UNJC), JUNIO DE 1987, p. 39. Este es, junto al «Estudio sobre los factores...» citado en la nota 4, el informe más crítico y de extensas pretensiones publicado en los años 80 sobre esta materia. Las palabras de Fidel fueron pronunciadas en el sexto período de sesiones de la Asamblea Nacional ya mencionado, el 6 de julio de 1984, p. 5.

entonces y los complejos dilemas jurídicos que representaban se puso muy en boga la doctrina de la Revolución como fuente de Derecho, más o menos generalmente aceptada a nivel internacional junto a otras fuentes *legítimas*. En el caso cubano no podía haber dudas ni sobre la autenticidad de la Revolución, ni sobre su abrumador sostén popular. La propia concentración del poder político que eso significó llevó, sin embargo, a ver en los complicado y lentos procesos legales una rémora que recordaba más las instituciones y formas de la sociedad burguesa que los procedimientos adecuados para los rápidos cambios que se efectuaban y para la ingente cantidad de dificultades a resolver. Comenzó con ello un sensible retraso de toda la legislación básica del país en relación con las transformaciones que ocurrían a ojos vistas, empezando por la propia Ley Fundamental y siguiendo por las ramas más importantes del ordenamiento jurídico.¹¹ Así, las numerosas disposiciones legales y administrativas que se adoptaban no sólo lo eran de manera expedita, sino que cada vez desencajaban más con sus referentes de mayor jerarquía.

Es este contexto todo el entramado vinculado con el orden jurídico empezó a sentir las consecuencias negativas de tal comportamiento. La primera afectación lo fue para la misma profesión, tanto en su aspecto intelectual como en el de su aprecio social. Las bibliotecas jurídicas comenzaron a languidecer.¹² Dejaron de entrar al país obras especializadas necesarias para la formación de los nuevos juristas y para la actualización de los conocimientos, incluso cuando se incrementaba considerablemente la actividad editorial y la importación de libros. El Derecho dejó de ser un tema que apasionara a nadie o que motivara curiosidad académica, excepto para criticar sus raíces clasistas y sus fundamentos ideológicos.

En el orden institucional la insuficiencia de juristas se resolvió fragmentando la jurisdicción y admitiendo en su desempeño a no profesionales que, lógicamente, comprometían, en mayor o menor grado, la calidad y rigor técnico de los procesos. Esto ocurrió no sólo con los tribunales revolucionarios encargado de los delitos contra la seguridad del Estado, sino también en la propia jurisdicción ordinaria. Ya en el curso académico de 1962 se graduaron sólo 63 abogados en el país; en 1965 ninguno; en 1971, 1972 y 1973, 22, 17 y 6 respectivamente.¹³ Si la Facultad de Derecho no se convirtió en una definitiva pieza de museo fue porque determinados organismos del Estado convinieron con ella, desde fines de la década del sesenta, la superación a través de sus

¹¹. Ya en el segundo año de nuestros estudios de Derechos, coincidentes cronológicamente con la Revolución, era frecuente que los estudiantes revolucionarios sintiéramos aversión por los códigos que estudiábamos y las teorías que los sustentaban, tendiendo a identificar el Derecho mismo como un obstáculo de inservible erudición para los objetivos sociales y humanistas que se perseguían.

¹². Entre ellas la Facultad de Derecho, que se preciaba de ser una de las mejores de América Latina por su rica y actualizada bibliografía en varios idiomas y por su magnífica hemeroteca, que en pocos años se desorganizó y dispersó.

¹³. Cfr. « Tesis. », *op. cit.*, pp. 19 y ss.

cursos de parte de sus cuadros, quienes requerían una mayor calificación para los cargos que desempeñaban. Esto bajó aún más los niveles ya depreciados de la docencia jurídica.

Con tal situación no hubo, ni podía haber, mecanismo alguno de control legal en el país. La historia de los más importantes organismos del Estado, por su incidencia en la regulación de materias significativas para la población y para las demás dependencias estatales, incluye un buen número de Resoluciones e Instrucciones que contradicen abiertamente, o no se avienen, a disposiciones de mayor jerarquía, incluso de carácter constitucional.

En rigor, esta situación no cambió de modo esencial a partir del proceso de institucionalización de 1976, a pesar de la mayor atención que obviamente se le prestó al problema y de los recursos que se le dedicaron, lo cual propició una importante mejora en la formación de profesionales y en el funcionamiento de otras actividades jurídicas. El control constitucional y legal no fue encomendado a un órgano técnico permanente, sino que de acuerdo con la teoría de la unidad del poder del Estado fue reservado a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado.¹⁴ Pero, tal y como cabía prever, ninguno de estos órganos ha ejercido de manera sistemática y metódica esa responsabilidad, por lo que el desorden de nuestro sistema legal ha continuado hasta hoy.

La cuestión de los derechos

La igualdad jurídica presupone un reconocimiento del Derecho como su posibilidad de expresión y, por lo tanto, como forma determinada de las relaciones sociales. La igualdad ante la ley tiene sentido en la medida en que la ley contiene todas las reglas de la vida social que pueden y deben ser contenidas en ellas, incluyendo las de su eficacia procesal, de modo que el ciudadano pueda reclamar sus derechos en el sentido de que existen las vías para hacerlo. La cuestión aquí no se refiere a la factibilidad material de ejercitar el derecho. La confusión de estos dos aspectos lleva frecuentemente a su sustitución recíproca, a la idea de que la mera igualdad jurídica es la igualdad en general, o a la de que la igualdad material (real sustantiva) hace superflua, por formalista, a la igualdad jurídica.

Concedemos que la igualdad jurídica no es, ni puede ser, el inicio de la realización efectiva de los derechos humanos, y mucho menos de su garantía. Se trata de una verdad tan antigua como el pensamiento político mismo. Decía Tucídides que «los fuertes hacen aquello cuyo poder les permite hacer, los

¹⁴. Cfr. La Constitución de 1976, artículo 73, incisos c), ch), r) y s), y artículo 88, incisos ch), h), ñ) y o).

débiles aceptan lo que deben aceptar».¹⁵ El reclamo de un juego limpio y un trato justo carece de la certeza de los argumentos matemáticos, y sólo los argumentos que poseen esa objetividad indisputable es capaz de doblegar a los poderosos. Fuera de eso el poder sólo puede ser equilibrado con el poder. Aquí las ideas sólo pueden desempeñar un papel auxiliar. Quizás ese papel auxiliar resulte tan valioso que convierta las ideas en una fuerza material pero sólo entonces estarán en capacidad de enfrentar el poder.

Por eso nos parecen interesantes los esquemas de interrelación de los derechos humanos que parten de los derechos políticos como su matriz y base de desarrollo, siempre que éstos sean considerados por su contenido real, no sólo por la liturgia de un ejercicio formal. Aquí concordamos con la lógica de Carl Stone:¹⁶ en el Caribe, y en América Latina en general, la regulación estatal de la economía en beneficio de la mayoría es necesaria para la expansión de los derechos civiles y sociales, y esa regulación sólo es posible cuando las clases mayoritarias gozan de una representación efectiva en el ejercicio del poder político. Los ejemplos son Cuba y Granada (se trata de la Granada de Bishop), únicos países a los que se adjudica un nivel alto de derechos políticos en el área y a los que, sin embargo, se les señala un nivel bajo en los derechos civiles. La contradicción que esto representa y el problema metodológico que supone pasan inadvertidos para Carl Stone.

La valoración de la participación política de los ciudadanos no se atiene a la los parámetros convencionales de las elecciones periódicas, el voto y el pluripartidismo. Va más allá de esos conceptos codificados de la democracia liberal para buscar en la vida comunitaria y de los centros laborales, así como en la propia dinámica del sistema y su capacidad para la incorporación masiva a diferentes formas de participación en la toma de decisiones en otros momentos del proceso político. Sin embargo, Stone no muestra la misma plasticidad y adecuación cuando se refiere a los derechos civiles en Cuba, limitándose a una contrastación de enunciados abstractos con una realidad también concebida abstractamente (éste no es el método utilizado cuando se refiere a otros países del área, por ejemplo, Jamaica). El formalismo del análisis se hace evidente cuando se valoran del mismo modo dos cosas distintas: lo que dicen los textos legales y lo que ocurre en la realidad, se dice que, «un nivel medio de derechos civiles se encuentran allí donde estos derechos existen pero son violados con frecuencia...»¹⁷ Con semejante proposición el autor se siente excusado de toda indagación acerca de qué sucede en Cuba con los

¹⁵. Citado de «Guerra de Peloponeso», Diálogo en Melos, Libro V, en Ángel Flisfisch, «La política como compromiso democrático», FLACSO, Santiago de Chile, 1987, p. 245.

¹⁶. Carl Stone: «Desarrollo de los derechos humanos en el Caribe», en «La irrupción del Caribe», Aggrey Brown compilador, Mex Sur, Nueva Sociedad, Caracas, 1984, pp. 101-133.

¹⁷. Idem, p. 113.

derechos civiles, masivamente violados en otros países del Caribe, como es el caso de Jamaica que menciona con 500 asesinatos políticos y 300 actos de incendio y destrucción de la propiedad en un sólo año. ¿Porqué no ha de importar en el caso cubano el comportamiento real para su población del derecho a la seguridad personal y a otros derechos específicos de este ámbito? ¿Porque examinar su sistema legal y pretender deducir de ahí toda la verdad?

Efectivamente el sistema legal cubano no ha funcionado como el de una democracia liberal. Aquí nos referimos a la sustancia del asunto, porque un mero examen de los textos mostrará quizás algunas diferencias, pero con seguridad muchas más similitudes.

La Revolución Cubana no propició, ni el pueblo cubano desarrolló, una apego especial por la legalidad. El sentimiento de la seguridad personal, de la igualdad y de la equidad, de gran arraigo en la población, se originaron más en las condiciones sociales y políticas creadas por la Revolución en una obra de perfeccionamiento institucional y jurídico. Pero esta última, aunque no es, ni puede ser, el inicio de la realización efectiva de los derechos humanos, y mucho menos de su garantía, constituye, sin embargo, un componente de su certidumbre y transparencia.

No podemos desarrollar aquí ese argumento en detalle. Digamos que la realización de los derechos humanos en la Cuba Revolucionaria pudo prescindir de la certidumbre y transparencia que aporta el Derecho (con mayúscula) por condiciones que se muestran como históricamente excepcionales. En primer lugar, por una armonía y unidad de propósitos entre sociedad civil y sociedad política que sólo es posible en épocas extraordinarias de la vida nacional. En segundo lugar, porque el Estado revolucionario cubano puede satisfacer con éxito sostenido, aunque en medida variable en sus distintas etapas, una parte muy significativa de la gran deuda social acumulada en el país, garantizándole al conjunto de la población una vida decorosa.

Los acontecimientos de estos últimos años han ido cambiando esas condiciones. La sociedad civil no era siquiera un tema del lenguaje político cubano. Hoy es frecuente objeto de discusión en el medio académico, e incluso empieza a publicarse cosas sobre él. Cada vez resulta más obvio que la disgregación que sufre la sociedad como efecto de la crisis económica erosiona valores y genera nuevas necesidades, que no pueden ser resueltas del mismo modo que antes. La realidad cubana actual carga con no pocas dualidades que están en la sustancia misma de su carácter transitorio. Podemos decir que todo esto implica otros cambios inevitables y que su preservación con el signo positivo de los mejores valores creados por la Revolución, incluye la conciencia de esa inevitabilidad. Esto conduce necesariamente a una redefinición del papel del Derecho en la sociedad y a una legalidad más controlable por ella y ajustada a sus requerimientos actuales. Por lo tanto, se trata tam-

bién de redefinir *los derechos*, no solo ni principalmente en un sentido conceptual, sino.

* Así termina el artículo tal como fue publicado en *Cuadernos de Nuestra América*. Es de suponer que uno de esos maliciosos duendes que rodean por las imprentas hizo desaparecer las últimas palabras de lo que parece iba a ser la última frase.

**TEMA CENTRAL:
DESCENTRALIZACION, DEMOCRACIA Y
PARTICIPACION**

LA REARTICULACION DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: EN BUSQUEDA DE NUEVOS SENTIDOS*

Nuria Cunill Grau

1. La necesidad de un marco de análisis

Uno de los signos de los tiempos actuales es el reclamo, aparentemente cada vez más consensual, de creación de una nueva institucionalidad donde la sociedad civil cumpla un papel relevante. Sin embargo, si exploramos en los contenidos de lo que parece resumirse como la necesidad de rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, constatamos que el mentado consenso tiende a difuminarse tras demandas que oscilan desde la privatización casi total de las actividades económicas, e incluso políticas, hasta la promoción de nuevas relaciones del Estado con la sociedad fundadas en la valorización de la asociación en el campo económico y de la concertación en el político. Hay ciertamente distintas perspectivas analíticas que avallan tales diferencias, pero pareciera que hay también un común denominador en las distintas aproximaciones que no sólo dificulta la posibilidad de dirimir en el plano racional comunicativo los aparentes consensos y reales disensos, sino que puede impedir el avance de la reflexión teórica sobre el particular y especialmente, de la propia transformación social. Tal común denominador radica, a nuestro juicio, en que el abordaje de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad se tiende a realizar en todos los casos a través de un enfoque autocentrado en los ejes de la relación sin una clara perspectiva que oriente su transformación y que recubra de sentido a la reivindicación de la sociedad civil.

Esto parece ser particularmente evidente en la propuesta política del enfoque neo-conservador que fundamenta la ampliación de la esfera de acción de la sociedad civil básicamente en la negación del Estado dentro de la institucionalidad deseable. De hecho, la privatización de las decisiones resulta ser la consecuencia política "lógica" de conceder al mercado la cualidad exclusiva de regulador de la vida económica y política y de asumir -apoyados en la teoría de la elección pública- que las autoridades políticas y los burócratas

* Este trabajo fue publicado en *Reforma y Democracia: Revista de la CLAD*, No. 4, julio 1995, p. 25-57.

tienden a usar las instituciones públicas para maximizar su propio bienestar. Pero no es sólo que la sociedad civil aparezca relevada sólo por "defecto" (si debe haber menos Estado, "entonces" debe haber más sociedad civil), sino que su propia cualidad deriva a su vez de aquella que hace rechazar al Estado: la política. Tal como ha sido reconocido (Lechner, 1981), el objetivo neoconservador es el derrocamiento de la política, por tanto el discurso de la reducción del papel de las instituciones públicas no deviene en uno que fundamenta la ampliación del espacio político a favor de la sociedad. Al contrario, la "administración" de la participación política, la "funcionalización-tecnificación" de la participación social y la concepción de la democracia como "método o procedimiento" se convierten en las expresiones concretas de esta particular valorización de la instancia social que en definitiva parece fundar el desplazamiento de las decisiones hacia ella en la necesidad no sólo de establecer controles al gobierno, sino de desactivar las demandas populares. Desmovilización y despolitización social resultan así las contracaras del fortalecimiento de la sociedad civil y de la retracción de las instituciones políticas.

Ahora bien, aunque se vislumbre un claro repliegue de tales posiciones, pareciera que tiende a mantenerse un abordaje instrumental de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad. Los signos son ciertamente distintos y pueden expresarse en la ecuación "Estado más sociedad civil". Pero los contenidos aún están acotados o son extremadamente vagos, al punto que no necesariamente aportan una proyección distinta a las relaciones Estado-sociedad, ni nuevos sentidos a una y otra esfera. De un lado se encuentra una apelación a las sinergias de la asociación basada especialmente en la valoración de la eficiencia del sector privado. De otro lado, existen abundantes referencias a la necesidad de la participación democrática pero que, al carecer de contenidos claros, no necesariamente asignan un fundamento al crecimiento del poder de la sociedad civil.

Sin embargo, hay por otro lado una creciente demanda por la ampliación de la democracia política y social como norte de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil. Bajo esta perspectiva hay en ciernes un marco de análisis basado en la categoría de "lo público" que en este trabajo se propone explorar. Se trata de un abordaje que no supone anular las categorías del Estado y la sociedad, sino que busca resignificarlas retomando el ya tradicional debate sobre la autorganización social y política de la sociedad. Bajo este marco, que apunta hacia la indagación de nuevos modos y sentidos de la democracia, se colocan en el centro del debate las medidas de la igualdad, la justicia y la solidaridad, sus condiciones de realización en **ambas esferas** y sus dificultades.

2. Desafíos actuales de la democratización

Puede avalar este tipo de búsqueda la emergencia de nuevos rasgos sociopolíticos en las realidades latinoamericanas ligados tanto a la transnacio-

nalización de la economía y a las soluciones adoptadas para enfrentar la crisis, como a las herencias de la cultura postmoderna.

Lechner (1986:8), en este último sentido, sostiene que en la construcción de un sistema político democrático sobresalen dos tendencias: una fuerte revalorización de la secularización de la política y, de otro lado, el llamado al realismo que replantea a la política como "arte de lo posible" (en vez de lo necesario) y que llama la atención acerca de que el orden no es una realidad objetivamente dada, sino una producción social que en cuanto tal no puede ser obra unilateral de un actor. Ambas tendencias buscan restringir el anterior espacio de la política, considerado desmesurado. De hecho, el conflicto acerca de los límites del espacio de la política constituiría uno de los terrenos privilegiados en la génesis de una nueva cultura política (Bobbio, 1986). Es el reclamo a la especificidad de los distintos campos sociales y la asunción de la tensión, entre otras, del Estado y la política. Pero, es a la vez la relativización de la centralidad del Estado, del partido y de la misma política. "No se acepta ya la identificación del espacio político con la esfera pública. Se rechaza el enclaustramiento de la política, pero tampoco se acepta que todo sea política" (Lechner, 1986:15).

A este rasgo, ligado a una creciente deslegitimización del Estado y de las instituciones políticas en general, se añaden otros particularmente relevantes en tanto atañen a modificaciones en el tejido social cuyas consecuencias aún no han sido plenamente estudiadas: la creciente desintegración social expresada, entre otros, en índices de pobreza cada vez más elevados, y en la destrucción de actores sociales tradicionales, provocada en gran medida por la desregulación y desestructuración de las relaciones laborales, consustanciales a la estrategia neo-liberal.¹

Junto a estos fenómenos se verifica, de otro lado, la irrupción de una multiplicidad de nuevos actores socio-culturales y de movimientos sociales que a diferencia de los del pasado, con fuertes orientaciones político-estatales, en muchos casos están más orientados hacia la búsqueda de identidades culturales y de espacios propios de expresión social, políticos o no (Calderón y Reyna, 1990:15). Movimientos que, por tanto, no están buscando sólo el logro de la realización de los derechos de ciudadanía política y social o la participación en los mecanismos de la toma de decisiones, sino también el de crear un espacio de conflicto institucional donde puedan expresar y fluir sus demandas (idem: 19,20).

Los procesos de democratización se enfrentan pues, con el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por

¹ Véase entre otros los informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (1993,1994) y OIT (1995).

consiguiente, el conflicto en torno a ellos (Lechner, 1986:12), en un marco signado por la fragmentación de la acción colectiva, una aguda desintegración social, y una creciente concentración de las decisiones políticas, ya no sólo en élites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales. Además la democratización se enfrenta a una pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, sobre todo en sus ejes partidos y parlamentos, tanto como con la aparición de nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia.

En este contexto adquieren una importancia central el abandono de las lógicas autorreferenciales del sistema político-estatal junto con la lucha por la emergencia de un sistema político institucional que, además de dar cabida a las distintas formas de representación social, pueda reconstruir el orden social, profundamente resquebrajado por la creciente desintegración social, así como admitir distintas formas de autoexpresión social. Desde diversas perspectivas, estos temas están cada vez más presentes en la agenda latinoamericana que juega a favor de la democratización. Particularmente visible y recurrente es el reconocimiento de una tensión creciente entre el Estado y la sociedad que, de un lado, se expresa en la demanda de que lo público (y lo político) no se agote en lo estatal y que, de otro lado, se traduce en la búsqueda de la preservación de identidades culturales y de una mayor autonomía de lo social. Junto con esto, la conciencia acerca de que el Estado no puede asumir los desafíos sobre todo en materia de integración social, si no es capaz de actuar realmente como un ente público, que apueste así a su propia democratización. Por otra parte, el cuestionamiento en ciernes de las estrategias de desarrollo centradas sólo en los sectores estatal y/o privado, cuestionamiento que comienza a legitimar la incorporación activa de la "sociedad civil", o sea del espacio propio de las expresiones de solidaridad, en tales estrategias.

Bajo estos contenidos la temática de la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad adquiere otra perspectiva: el fortalecimiento de la sociedad civil se hace solidario con la construcción de la democracia y de la ciudadanía y remite a la propia democratización del Estado, aunque no se reduce a ella. Es a su vez, bajo estos contenidos que puede adquirir validez la categoría de lo público como herramienta de análisis y marco de referencia de algunas de las transformaciones reclamadas.

3. Lo público, lo estatal y lo privado

La introducción de lo "público" como una tercera dimensión, que supere la visión dicotómica que enfrenta de manera absoluta "lo estatal" con lo "privado" indudablemente está vinculada a la necesidad de asignar una distinta proyección a las relaciones entre Estado y sociedad (Portantiero, 1989:56). Si seguimos a Lechner (1992:11,12), lo público constituye un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal: el lugar de la deliberación

colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política.

En términos más amplios, la categoría de lo público remite a un proyecto de democratización **sustantiva** que afecta a lo económico, lo social y lo político. Portantiero (1989:57) sostiene que la forma de esta democratización, en lo económico y social es la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean entre lo público y lo estatal un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización de las decisiones. En lo político implicaría un tipo de organización política que acerque a representantes y representados, que desburocratice la gestión y la haga más transparente y que incremente la participación del ciudadano (idem: 57).

Habermas (1990, 1992), en cambio, remite la esfera pública a la recuperación de una instancia deliberativa, que medie entre el Estado y la sociedad, ofreciendo a aquél fundamentos normativos desde las asociaciones autónomas, que aporten a la democratización de los procesos de formación de opinión y voluntad política.²

Sin embargo, aún a pesar de la elusividad de la categoría, y los variados significados atribuidos a ella,³ existe un problema básico que es relevado invariablemente: la cuestión de la organización política de la sociedad como un asunto que concierne a sí misma. Varias cuestiones en ese marco resultan tematizadas. En primer lugar, la crítica a la noción de la soberanía popular, según la cual a través del legislador soberano (el "cuerpo popular") la sociedad actúa sobre sí.⁴ En segundo lugar, la reivindicación de la existencia de

² Habermas asume que el espacio público democrático corresponde a un nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, cuya función principal no es sólo percibir e identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad, sino tematizarlos de manera convincente y persuasiva para que sean asumidos y procesados por el sistema político.

Sus contribuciones más recientes de hecho apuntan al desarrollo de un concepto normativo de lo público (1990).

³ Un excelente trabajo, a nuestro juicio, que da cuenta de los distintos sentidos atribuidos a lo público y algunos de sus problemas, es el de Rabotnikof (1993).

⁴ La formulación habermasiana es una de las que más directamente se centra en un análisis de lo público, bajo el marco enunciado. El hace más de treinta años (1986) aportó no sólo un diagnóstico empírico de la caída de la esfera pública liberal, sino como él mismo lo declara, "el aspecto normativo de una visión democrática radical que toma en cuenta y convierte en su propósito, el entrelazamiento funcional del Estado y la sociedad que objetivamente ocurre" (1992:439). Su propuesta actual (1990), sustenta la necesidad de modificar la idea normativa de una autorganización de la sociedad, en la aparición de la democracia de masas, expresada en el Estado de Bienestar Social, que hace patente la falacia de la idea de ciudadanos que "actúan sobre sí mismos" por medio de las leyes".

una función pública radicada en la sociedad, la que si bien es relevante desde que el gobierno de los asuntos de la colectividad se escinde de la sociedad misma para ubicarse en el Estado, ha estado básicamente circunscrita al ámbito privado mercantil.⁵ Junto con ello, la relativización de la esfera pública como sinónimo del Estado, más aún en circunstancias de una creciente privatización de las decisiones públicas y de una deslegitimización de los mecanismos de conformación de voluntad política circunscritos a las elecciones mediadas a su vez por los partidos. Tras tales cuestiones, la pregunta central que cobra nuevamente auge es **como influir en las decisiones públicas**; en otros términos, cómo asegurar que el Estado actúe en función de la sociedad.

Se trata, como es obvio, de una pregunta que no es nueva.⁶ Sin embargo, su vigencia en la actualidad aparece justificada, en el marco de un modelo que cuestiona la centralidad del Estado, asentando su reforma en la necesidad de devolver el poder social a través de procesos de privatización, que sin embargo pueden devenir en el debilitamiento de la sociedad -al menos, de aquellos segmentos que no corresponden a la sociedad mercantil- al mantener, e incluso reforzar la asimetría de poder en la construcción de las agendas públicas y la debilidad de la capacidad del Estado para hacerlas cumplir.⁷ La representatividad, la capacidad institucional y la responsabilidad del Estado⁸, se tornan así en atributos cada vez más importantes para lograr una redefinición de las fronteras entre el Estado y la sociedad que pueda contribuir efectivamente a su fortalecimiento.

⁵ Como es bien conocido, Marx es quien aporta la interpretación más radical en este sentido. El, en este sentido, cuestiona no sólo la idea de la representación de la esfera pública burguesa como asiento de lo universal, sino la propia capacidad transformadora de la política, en la medida en que la esfera económica esté cruzada por el antagonismo de las clases sociales y se base, por tanto, en la dominación.

⁶ La respuesta a esta pregunta ha recorrido toda la historia del pensamiento político. Contemporáneamente, la gama de respuestas cubren desde prescripciones que apuntan a justificar la reducción del espacio de influencia (teoría elitista) hasta formulaciones que reclaman la recuperación de la idea de la democracia "directa".

⁷ Oszlak (1992) apunta en esta dirección, remarcando que el poder acumulado es clave a los efectos de dilucidar "quién" define la agenda pública y quienes ganan y pagan los costos, entre otros. Acota "Un poder menor del Estado debilita su capacidad de fijar agendas y de extraer recursos. Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan" (Idem: 14).

⁸ Bejarano (1994:53), entre otros, centra el asunto del fortalecimiento político del Estado en su mejor representación, "es decir, el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal", así como en su mayor responsabilidad (accountability) frente a la sociedad.

Los nuevos desarrollos sobre la sociedad civil remarcan este mismo orden de preocupaciones, tras la conciencia de que la propia democratización de aquella requiere la democratización y la reforma institucional de la sociedad política. El paso de una política defensiva a una política ofensiva por parte de los movimientos sociales pone sobre el tapete el desarrollo de una política de influencia sobre el Estado para abrir el universo del discurso político a nuevas identidades y a normas articuladas igualitariamente en el seno de la sociedad. Releva también la importancia de una "política de inclusión" dirigida a lograr el reconocimiento de nuevos actores políticos (Cohen y Arato, 1992).

Lo que pueden pues aparecer como trayectorias distintas, en el marco de la necesidad de ampliar el espacio público, tienden a converger. De hecho, si una cuestión clave es la recuperación de la función de crítica y control por parte de la sociedad, asumiendo que existe un campo de tensión entre ella y el Estado, bien puede admitirse que a tales efectos se toman relevantes distintas, aunque complementarias, estrategias de acción. Entre ellas ciertamente figuran, siguiendo a Habermas (1990), el establecimiento de condiciones para la conformación de una opinión pública espontánea, que recurriendo a la persuasión, pueda ejercer una influencia **indirecta** sobre la formación de voluntad política.⁹ Pero la propia influencia **directa** resulta también relevante en el marco de perfeccionar los mecanismos de representación social y política para la elaboración de las políticas y decisiones públicas. En tal sentido no sólo está en juego la optimización de los mecanismos tradicionales: elecciones - partidos - formas directas de expresión ciudadana (referéndum, consulta popular, etc.), sino la posibilidad de elevar la reflexibilidad de la burocracia pública, reacoplándola con la sociedad a través de la participación y la formación discursiva de voluntad, habida cuenta de que es precisamente en su ámbito donde se adoptan las decisiones más importantes que afectan la vida colectiva. La "participación ciudadana"¹⁰ inserta en una estrategia de democratización del Estado, aparece así como un tema relevante, conectado con el establecimiento de instancias de mediación deliberativas (Cohen y Arato, 1992) y, en términos amplios, con el establecimiento de arenas públicas en la interfase entre el Estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución en torno a ellas (Telles, 1994).

⁹ Según Habermas (1990) los requisitos fundamentales que debe satisfacer un espacio público democrático son: la autonomía respecto del sistema político (de modo que la producción de nuevos fundamentos normativos no sea orientada por aquél) y la informalidad de los procesos de formación de opinión, que pueden actuar precisamente de esta forma porque no están bajo la presión de decisiones.

¹⁰ Acogemos acá la expresión más usual que remite centralmente a la expresión de intereses colectivos y difusos en las esfera públicas estatales. Véase una discusión sobre este abordaje en Cunill (1991).

Bajo la perspectiva enunciada, lo público "en el Estado" no es un dato dado, sino un proceso de construcción, que supone a su vez la activación de la esfera pública social en su tarea de influir sobre las decisiones estatales.

Existe, sin embargo, otra dimensión a la que remite la noción de lo público, que es necesario destacar. De hecho, asumiendo que existen límites a la democratización circunscrita sólo al Estado y que en definitiva el ejercicio de la democracia no puede ser restringida a su ámbito, una amplia literatura¹¹ destaca la importancia de la democratización del proceso de decisiones en la esfera de la producción y en las actividades creadoras de sentido, en particular las asociadas a la cultura y a los medios de comunicación. Pero además, sobre todo en la última década, se reivindica la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse y, por tanto, no mediados por el Estado. Su rasgo específico es que ellos apuntan a la creación de zonas no estatales, en la vida cotidiana, para la satisfacción de necesidades colectivas, además de las característicamente propias de los movimientos sociales (Capella, 1993).

El germen de este ámbito es el asociacionismo voluntario¹², o sea la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo a la sociedad se definen como "públicas". El ámbito incluye, sin embargo, todo el conjunto de instituciones privadas cuyos fines tienen la característica de "servicio público" (Fernandes, 1994).

La cuestión clave que en este caso es resaltada, atañe a una acción colectiva que no necesariamente involucra la afirmación de derechos y la defensa de identidades culturales, así como que tampoco expresa la voluntad de participación política en referencia a las instituciones estatales. Se trata de otra posible dimensión de lo público: la producción de bienes públicos desde la sociedad, basada sobre todo en la solidaridad y fundamentada especialmente en la necesidad de restringir la acción del Estado. En tanto tal, sin embargo, no es autónoma de la primera dimensión anotada: como ha sido ya sugerido, resulta cada vez más evidente que para que la reducción del Estado cree condiciones al fortalecimiento de la sociedad, debe estar asegurada en aquél la representatividad social. Por tanto, bien pudiera afirmarse que ambas dimensiones remiten a un mismo requerimiento: la creación de una nueva institucionalidad pública, donde la sociedad cumpla un papel relevante.

¹¹ Entre los autores clásicos en esta materia está Pateman (1970) en el marco de las democracias occidentales.

¹² Véase al respecto, para el caso de Europa y en particular de España, a Sánchez Morón (1995).

En definitiva, se trata de reivindicar la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización tanto a través de la incorporación de una mayor cantidad de agentes sociales en su satisfacción, como a través de la creación de espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones de aquél tengan como medida la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos. Recreación de la ciudadanía política y extensión de la ciudadanía social estarían, pues, en el eje de la problemática de la construcción de lo público. Su horizonte: trascender la actual asimetría de la representación social y política y modificar las relaciones sociales a favor de una mayor autorganización social.

4. Las nuevas formas de relación entre Estado y sociedad promovidas desde el Estado y su capacidad de ampliar el espacio público

En América Latina, además de aquellas reformas en la institucionalidad que atañen específicamente al sistema político en sus ejes Poder Ejecutivo-Poder Legislativo y partidos políticos, existen en curso un conjunto de transformaciones en las relaciones Estado-sociedad, desarrolladas desde las instancias gubernamentales, que intentan poner en movimiento directamente a esta última. La naturaleza y grado de tales transformaciones son dependientes fundamentalmente de la matriz socio-política dominante en cada país y, en particular, del papel que cumplan los partidos políticos en esa matriz de intermediación, tanto como de la fortaleza y capacidad de movilización de la organización social. Sin embargo, puede convenirse que hay estrategias comunes cuya capacidad de aportar a la construcción de la esfera pública en los términos referidos, requiere ser escrutada, de modo de facilitar la comprensión de las condiciones que pueden aumentar su viabilidad.

Tales transformaciones atañen fundamentalmente a la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil en dos procesos analíticamente diferenciados: la expresión de intereses sociales organizados en el propio proceso de formulación de políticas y decisiones públicas; y la gestión privada de servicios o programas públicos. Ellos si bien no agotan, remiten en definitiva a las dos caras de las dimensiones de lo público anotadas precedentemente: cómo convertir lo estatal en público y cómo asegurar a la vez que la ejecución de tareas públicas no se restrinja al ámbito estatal. La demanda desde la sociedad pareciera pues encontrar una oferta desde el Estado, tanto en lo que concierne al estímulo de la participación ciudadana, de modo tal de ampliar los sujetos y los medios para influir en los procesos de formación de la voluntad política, como de propiciar la producción de bienes públicos por parte de la sociedad, bajo un modelo que apunta a la complementación de acciones entre el Estado y la sociedad. A continuación intentaremos relevar algunos de los problemas que requerirían ser más profundamente indagados desde la perspectiva que nos ocupa, en ambos procesos, con base en un conjunto de hipótesis de trabajo.

a) La participación ciudadana en la formulación de políticas y decisiones públicas

Ligados básicamente a procesos de descentralización y respondiendo a iniciativas gubernamentales, es posible identificar una serie de esfuerzos recientes por crear canales para que la sociedad civil y, en particular, organizaciones que representan intereses colectivos, accedan a algunas de las fases de elaboración de decisiones públicas. De hecho, en un trabajo de investigación previo (Cunill, 1991) se da cuenta acerca de la gran formalización del proceso de participación ciudadana acaecido en América Latina en la última década, tanto por la vía del establecimiento de normas jurídicas, como de procedimientos e instancias orgánicas a tal fin. Sin embargo, con excepción de algunos de los procesos de concertación para la formación de políticas asociadas al control de la inflación, precios y salarios, las evidencias recientes aportadas en relación a la operación de tales mecanismos parecieran llevar a concluir que no necesariamente se han producido avances a favor de una mayor participación de la sociedad civil, particularmente de los actores no tradicionales, en la formulación de políticas y decisiones públicas.

En primer término, se constata que el intento más radical dentro de un contexto democrático por implicar directamente a la sociedad civil organizada en la **adopción** de decisiones gubernamentales, ha desaparecido antes de alcanzar su maduración. En efecto, si se descarta el particular impulso que el régimen autoritario de Augusto Pinochet en Chile concedió a la participación ciudadana - en sustitución de la participación política -, ésta sólo es institucionalizada en los Gobiernos Regionales establecidos en Perú durante el gobierno de Alan García y suprimidos ahora. El otro posible caso paradigmático en este sentido, la experiencia de Villa El Salvador, donde se alcanzó un elevado nivel de autodesarrollo comunal junto con un coejercicio del poder político, según lo reconocen sus estudiosos, ha terminado por encontrar severos límites al discrepar su lógica con la societal tras la aplicación de las actuales políticas económicas.

De otra parte, es posible exhibir grados marcadamente significativos de involucramiento de la sociedad civil en el gobierno local, pero básicamente asociados a administraciones municipales dominadas por partidos de orientación popular. Las experiencias de la Municipalidad de Lima durante el gobierno de la Izquierda Unida fueron innumerables. Actualmente en Brasil resaltan las experiencias de "Presupuesto Participativo" iniciadas en diversas prefecturas municipales, en su mayoría gobernadas por el Partido de los Trabajadores, que ha impulsado la creación de concejos municipales con representantes electos por la población, para elegir los principales proyectos de inversión, así como las proporciones del presupuesto a ser destinados a cada uno de ellos. Se trata, sin embargo, de "prácticas participativas" que, precisamente por su elevada dependencia de una correlación de fuerzas políticas favorables, están signadas por la vulnerabilidad.

Lo que pareciera, pues, destacar es que no obstante el discurso ampliamente favorecedor de la participación ciudadana, ésta no ha encontrado condiciones propicias para su ejercicio en los espacios gubernamentales, cuando se ha vinculado con la posibilidad de contribuir a su propia democratización. Por el contrario, pudiera sustentarse más bien que las propias formas que se tienden a adoptar para la institucionalización de la participación de la sociedad civil en la esfera político-estatal pueden ser explicativas de sus límites, habida cuenta de que en vez de facilitar el incremento de la representación social, ellas pueden legitimar la propia corporativización del aparato estatal, limitando aun más su publicación.

Esta hipótesis surge de asumir que el potencial democratizador de la participación ciudadana está vinculado a la posibilidad de producir a través de ella una alteración real en las asimetrías de la representación política y social, que se expresan en la preeminencia dentro de las instancias de decisión de aquellos sectores que tienen mayor peso económico - y por ende, mayor organización.¹³ Es clara la influencia que la propia estructura económica tiene en estas inequidades en la distribución del poder social y que, por tanto, su modificación resulta clave a los efectos de trascender la relación inversa que se suscita entre la necesidad y la posibilidad de la participación, en términos de que quienes más necesitan participar son quienes menos pueden hacerlo. Sin embargo, también es posible admitir que los mecanismos de participación pueden asentar o aliviar las inequidades, generando condiciones para legitimar o problematizar, respectivamente, sobre el modelo de desarrollo que las implica. La posibilidad de alterar las asimetrías de la representación en el sistema político, concierne en primer lugar a los sujetos sociales que son reconocidos como sujetos políticos. Ciertamente, si a este nivel no opera el principio de la discriminación positiva, favoreciendo en definitiva la inclusión de nuevos actores¹⁴ en el sistema político, la asimetría en la representación social resulta fortalecida. Pero también es posible que, aún creándose opor-

¹³ Este es un problema particularmente clave desde la perspectiva de la ampliación de lo público, en conciencia de que el grado de inserción en la estructura económica-social determina las posibilidades de la participación social. La CEPAL (1992) considera que la condición socio-política básica de la estrategia de "Transformación Productiva con Equidad" para lograr la integración social a nivel simbólico, la concertación, tiene a su vez como condición la incorporación de las demandas de los excluidos. Sostiene que su incorporación a los mecanismos de concertación obliga a crear nuevos canales de representación y nuevas formas de articulación entre el sistema político y el llamado es que la generación de mecanismos para procesar demandas de los sectores menos articulados del sector productivo moderno puede estimular, complementariamente, su mayor organización (Idem:32).

¹⁴ La expresión "nuevos" actores es acá utilizada más para remarcar la idea de actores que hasta ahora han estado excluidos del control del aparato estatal. En sentido estricto, cubre tanto nuevos como viejos actores.

tunidades para la expresión de otros sujetos, sus posibilidades de influencia real resulten neutralizadas a través de las condiciones que les son ofrecidas para ejercerla, sobre todo cuando de hecho merman la politización de la sociedad al favorecer la fragmentación de los sujetos y de las prácticas sociales, así como cuando privilegian una relación sólo constitutiva y no regulativa con la política y en particular, con el aparato estatal.

Bajo este marco, estimamos que es necesario indagar a lo menos sobre tres aspectos que conciernen a la institucionalización de la articulación Estado-sociedad civil, por vía de fomentar la participación ciudadana en las instancias gubernamentales, tal y como se ha desarrollado tendencialmente en América Latina en los últimos años: los sujetos de la participación social, las propias modalidades de ella y los ámbitos en los que se ejerce.

En relación a los sujetos, es preciso considerar que la experiencia muestra que cuando la participación adopta formas orgánicas de institucionalización, el Estado ha tendido a determinar un acceso diferencial de los intereses sociales a las instancias de decisión, funcional a sus propios intereses. Lo ha hecho concediéndole un menor peso cuantitativo a la función de representación de intereses sociales (habida cuenta de que los órganos habitualmente son mixtos), o bien estableciendo mediaciones en la determinación de los representantes de la sociedad civil a través de impedir que sean las propias organizaciones sociales quienes los elijan o discriminando a las organizaciones que tienen la facultad de designar o concurrir a la designación de los representantes sociales. De hecho, este es un tema altamente problemático cuando la representación se instituye bajo la fórmula de organismos de representación de intereses, obligando a prestar especial atención a qué organizaciones participan y cómo se eligen a sus representantes. Los problemas pueden incluso persistir cuando la representación se instituye a través de fórmulas electivas, en tanto estas conllevan los riesgos de la instrumentalización partidaria de los órganos de participación, o bien de la posibilidad de anular la expresión de las organizaciones populares preexistentes.

Riesgos similares están implicados en la elección de las **modalidades de participación social**. En sí, la necesidad de institucionalizar formas de articulación del Estado con la sociedad civil, procurando captar sus demandas, no admite dudas. Sin embargo, es discutible circunscribirlas a una sola modalidad, como puede ser la concertación, tal como tendencialmente ocurre, sobre todo si se admite que el control social tanto como la interpelación política, o el establecimiento de instancias de confrontación propositiva, pueden ser modos más válidos para la defensa de intereses sociales y/o para hacer públicos los conflictos, en circunstancias en que no es aconsejable o posible el logro de acuerdos políticos.

Las modalidades favorecidas tienen a su vez implicaciones sobre los sujetos. En sí, existe el obvio problema de que la exigencia impuesta por ciertas

formas de participación de un nivel de organización predado de parte de los sujetos, supone la exclusión de amplios segmentos de la sociedad que carecen de una organización específica. Pero además está el hecho menos evidente de la prefiguración de los sujetos a través de las propias formas de participación que se ofertan desde las instancias gubernamentales. El claro privilegio, que se vislumbra en América Latina¹⁵, de los sujetos como "clientes o consumidores" más que como sujetos políticos, afecta en definitiva su capacidad para ejercer una función de crítica y control que trascienda intereses particulares, así como opera a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones públicas-estatales (Restrepo, 1995). Tendencialmente supone además movilizar capacidades técnicas que no sólo pueden operar como principio de exclusión, al no estar necesariamente presentes en los sujetos sociales concernidos; sino que marcan un sesgo en los esquemas de relación previstos al presuponer que más que la confrontación de perspectivas¹⁶, lo que está en juego es la optimización de decisiones asumidas como despolitizadas.

Por otra parte, en relación a los ámbitos de la participación social, cabe considerar la posibilidad de que constreñirla sólo a los ámbitos locales puede cercenarla al apuntar a su fragmentación. De hecho, la clara tendencia en América Latina es a favorecer la participación ciudadana en el marco de procesos de descentralización. La necesidad de ello en general no es rebatible al reconocerse ampliamente que la relación de cercanía a la cuestión pública-estatal, estimula el involucramiento de los ciudadanos. Sin embargo, no se trata de una relación automática, no sólo porque en el ámbito local, los órganos de gobierno pueden replicar las mismas relaciones patrimoniales o clientelares que se tienden a suscitar en el ámbito central, sino porque habitualmente las principales decisiones que afectan a la vida local no se circunscriben a su ámbito. Por tanto, aún existiendo materias sobre las que decidir -condición no siempre satisfecha, dada la debilidad de muchos procesos de transferencia de competencias y sobre todo, de movilización de recursos para ejercerlas- lo que evidencia la experiencia ya acumulada es que pueden producirse serios sesgos si no se problematiza sobre la propia conformación de los aparatos gubernamentales a nivel local. Pero además si no se tienen en cuenta las interrelaciones entre los distintos niveles de gobierno, tanto como la necesaria intersectorialidad en el abordaje de los fenómenos, al establecer mecanismos de participación ciudadana asociados a los procesos de descentralización.

¹⁵ Ochoa y Restrepo (1993) refiriéndose a Colombia (donde se ha dado un impulso importante a la participación ciudadana), resaltan que la oferta gubernamental ha estado básicamente orientada a la participación de los consumidores y no de los ciudadanos actuando sobre propósitos intersectoriales de desarrollo y sobre la coordinación de las unidades de gestión.

¹⁶ Una amplia literatura remarca sobre la necesidad de esta orientación. Véase, por ejemplo, Stivers (1990) y Fischer (1993).

La fragmentación de la práctica participativa que puede devenir de abordajes parciales de la relación descentralización-participación ciudadana, también puede suscitarse cuando ésta sólo se asocia a ámbitos estrictamente sectoriales. Como ha sido ya destacado, si se aprecia globalmente la oferta gubernamental de mecanismos de participación, se puede concluir que esta tendencia también está asomada en América Latina dado que una parte significativa de las formas de participación desarrolladas, están directamente vinculadas con las necesidades que se imponen desde la perspectiva de distintas agencias gubernamentales, lo que además de generar una saturación en los sujetos, parece tener serias implicaciones sobre la posibilidad de aprehender las problemáticas más globales que afectan la vida colectiva.¹⁷

Lo que en definitiva intentamos enunciar es que no **necesariamente** la generación de mecanismos de participación social estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil.

Sin embargo, si se admite que el Estado no sólo ha contribuido al constreñimiento y avasallamiento de la sociedad, sino que también ha fomentado un acceso diferencial a sus instancias de decisión, debiera convenirse que a él le cabe una crucial responsabilidad en el establecimiento de condiciones que aumenten la capacidad de representación e influencia, particularmente de los actores tradicionalmente excluidos, para que puedan acceder y expresarse con autonomía frente a los aparatos estatales. Están en juego, como lo hemos insinuado, la creación de oportunidades expresamente dirigidas a tales actores, que involucren no sólo su específico reconocimiento como sujetos políticos, sino el respeto a la organización social preestablecida y cuando ella no existe, la extrema atención a que su fomento no se resuelva a través de fórmulas instrumentales, fragmentarias o rígidas. Ello en un marco en que el norte es la politización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, de modo que ésta disponga de condiciones para ejercer una función de crítica y control sobre aquél. Lo que muestran las experiencias en curso es que se trata, en todo caso, de una tarea extremadamente complicada, sobre todo si se tienen en cuenta los límites del Estado para enfrentarla, los alcances de la participación ciudadana y sus condiciones sociopolíticas.

En definitiva, lo que está en juego es la estructuración de nuevas relaciones de poder, sin embargo su viabilidad está condicionada a la superación de sistemas políticos precarios, en gran medida privatizados y signados por el autoritarismo. ¿Pueden estos sistemas promover ampliamente la participación

¹⁷ El abordaje de los ciudadanos como consumidores/usuarios y el privilegio de la participación sectorial, pueden estar íntimamente relacionados. Véase al respecto Ochoa y Restrepo (1993) y Restrepo (1995).

ciudadana? ¿Puede ésta sobrevivir si no se modifican estructuralmente tales relaciones? ¿Cómo la sociedad civil, en las condiciones actuales de una creciente fragmentación y desintegración social, puede incrementar su poder para presionar a favor de la democratización del Estado?

De otro lado, persiste un problema que apunta a los propios alcances de la participación ciudadana. ¿Es ella un instrumento de ayuda a la democratización del Estado que puede contribuir a actualizar lo político en la política? ¿O es un medio sustitutivo de la participación política? Hasta ahora se ha asumido tendencialmente que la participación ciudadana remite a la intervención en acciones públicas pero en función de la expresión y defensa de intereses particulares (colectivos y difusos), y que en este carácter sólo puede complementar (no sustituir) a la participación política a través de partidos políticos, contribuyendo (y no interfiriendo) en el proceso de formación de políticas y decisiones públicas. Sin embargo, aún así acotados los alcances de la participación ciudadana, debe reconocerse que existe una tensión entre ella y la participación política, tensión que puede aumentar a niveles críticos en la medida en que se mantenga la tendencia a la desnaturalización de los movimientos de representación de intereses particulares a través de su conversión en partidos políticos y que estos se conviertan cada vez más en aparatos instrumentales que no agregan demandas, sino que a lo más expresan una sumatoria de intereses particulares.

En este sentido cabe considerar la posibilidad de que enfrentada a partidos débiles y en general, a un sistema de representación política en crisis, la participación ciudadana puede constituirse en una vía para asentar el corporativismo y, por ende, la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas, en función de su capacidad de control de determinadas fuerzas sociales. Por esta vía, si no hay una respuesta consistente a los mecanismos para agregar intereses, como lo postula Faletto (1987:147), "el fortalecimiento de la sociedad civil, que guía la función meritoria de los movimientos sociales, puede significar una primacía de lo privado sobre lo público, una reducción de la política a un confuso entrecruzamiento de conflictos, de negociaciones y de acuerdos que sólo tienen el rasgo de la inmediatez, en donde la política sólo sea administración tecnocrática de lo existente y por paradoja, el Estado, como burocracia, la única garantía del orden social".

Considerando tales cuestiones, se torna central la indagación sobre la medida en que los procesos de reforma del Estado que están en curso en América Latina afectan su dimensión política institucional, a través de reformas políticas (electorales, de democratización de los partidos políticos y parlamentos), reformas jurídicas (efectividad de los derechos y garantías de legalidad democrática) y de procesos de descentralización político administrativa que creen un marco institucional estable, aumenten la representatividad política y

eviten la orientación patrimonialista y clientelar del aparato administrativo. Si esto no es zanjado, la dimensión autoritaria seguirá mezclada poderosamente con la democrática en los Estados latinoamericanos (O'Donnell, 1993), negándose la ciudadanía en grandes esferas espaciales y en amplios segmentos étnicos y de clase, así como se mantendrá una orientación de las decisiones de los órganos estatales según intereses particularistas y la confusión público-privado (Rabotnikof, 1993). Así, asumimos que la propia construcción de lo público a través de lo privado social seguirá en entredicho, aun en la segunda dimensión que abordaremos a continuación.

b) La participación de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios públicos

En la actualidad varias circunstancias y actores confluyen hacia una mayor demanda de participación de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios, sobre todo del campo social. El Estado, en gran medida incitado por la crisis fiscal o por la conciencia de sus límites operativos, pareciera inclinarse crecientemente hacia la concurrencia de otros actores en el desarrollo de sus actividades. Los usuarios, en búsqueda de una mayor calidad de los servicios públicos, comienzan a favorecer su provisión privada. Muchas organizaciones no gubernamentales, ante el debilitamiento de las fuentes de financiamiento tradicionales, colocan su mirada en la asociación con instancias gubernamentales. Los organismos internacionales, unos en el marco de la revisión de los modelos de prestación de servicios sociales basados en el sector público, otros tras el fundamento de las virtudes intrínsecas al involucramiento de los beneficiarios, también reclaman un rol más activo para la sociedad civil.

Así, además de aquellas acciones que corresponden al voluntariado, se comienza a favorecer la colaboración mutua a través de la creación de asociaciones para ejecutar programas públicos; la transferencia de funciones del Estado a instancias de la sociedad para que sean ejecutadas directamente por ella; el financiamiento público de acciones desempeñadas por ONG's; y la descentralización en los beneficiarios de la administración de gastos públicos.

La "explosión" de iniciativas que hay en estos campos pudiera servir para afirmar que hay en curso una transformación real de los modelos institucionales de prestación de servicios públicos, que no sólo asegura un mayor peso de la sociedad civil, sino una mayor calidad de los servicios, en el marco de una nueva institucionalidad pública. Cabe, en este sentido, plantearse si tales iniciativas remiten a la creación de relaciones de poder compartido e incluso, de cesión de poder enmarcadas en el propósito de lograr que lo público no se agote en lo estatal, y si realmente apuntan al desarrollo de una "cultura de la corresponsabilidad política y social". En sí, el involucramiento de diversos actores estatales y sociales como "socios" en el desarrollo de acciones, podría prefigurar el sentido de "producción social" de la salud, educación, etc., lo cual

a su vez pudiera contribuir a embatir contra las culturas del paternalismo y del individualismo. Pero, en definitiva, las cuestiones centrales que parecieran estar en juego son, de un lado, la posibilidad de activar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y, de otro lado, la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social.

Sin embargo, las evidencias prácticas en estas direcciones tampoco han sido demasiado alentadoras, ni los estudios son concluyentes.

Por ejemplo, investigaciones sobre casos reales¹⁸ han mostrado que la involucración de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos -al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios-, pero también incrementa sus costos; que está condicionada a la asistencia financiera estatal; y, sobretodo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a servicios públicos periféricos o suplementarios.

De otro lado, trabajos referidos a la prestación de servicios públicos por parte de ONG's reconocen que su eficiencia y efectividad están en gran medida asociadas a que se desenvuelven en pequeña escala, pero ello no sólo pone en duda su capacidad de replicabilidad y de ampliación de su cobertura, sino la estabilidad y sostenibilidad de los programas ejecutados por este tipo de organizaciones.

A su vez, la experiencia tiende a mostrar que la participación de la comunidad en programas públicos está asociada a sus costos de oportunidad, crecientemente elevados a causa de la crisis, lo que hace relevar las actividades más estrictamente vinculadas a la supervivencia.

Por fin, programas sociales que han sido desarrollados en América Latina en corresponsabilidad con la sociedad civil exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de las aportaciones gubernamentales a la exigencia de constituir determinados organismos hace a éstos altamente inestables.

Teniendo en cuenta este tipo de evidencias es posible concluir que las oportunidades que parecen crearse actualmente a la autogestión y cogestión social de recursos públicos, si se enmarcan en la posibilidad de apertura de nuevos espacios públicos, no son automáticas sino que son relativas a una serie de condiciones que, entre otras, remiten a transformaciones instituciona-

¹⁸ Véase al respecto Barenstein (1994) que recoge experiencias de países desarrollados y subdesarrollados.

les y culturales en el aparato gubernamental y al tipo de actor social concernido.

De hecho, si se acepta que la virtualidad de los esfuerzos por transferir funciones a la sociedad civil se centra en la posibilidad de lograr que lo público no se agote en lo estatal, tales esfuerzos no pueden ser juzgados sólo en función del nivel que se alcance en la descentralización de los recursos, decisiones y responsabilidades estatales, sino por el grado en que se produzca la organización y el fortalecimiento de nuevos segmentos de la sociedad civil, en términos de un mayor acceso a los recursos de poder y a los frutos del bienestar.

Esto coloca la atención en la determinación de la medida en que cada modelo de relación aporta al incremento de la eficiencia y la efectividad en la prestación de los servicios públicos, preservando el ejercicio de la responsabilidad pública, tanto como el fortaleciendo la sociedad civil, cuestiones que pueden resultar clave frente a los argumentos que buscan legitimar la privatización de la producción pública de los servicios sociales apelando sólo a la supuesta superioridad técnica del sector privado.

Ahora bien, si se articulan varias variables usando como marco de referencia la capacidad de construcción de lo público, debe ser reconocida la heterogeneidad de los actores que conforman a la sociedad civil, así como las propias imprecisiones que rodean a este término.¹⁹ La tendencia predominante es a asumir que la sociedad civil constituye un "tercer sector", distinto no sólo al Estado sino al mercado (la empresa privada) que identifica al espacio de las asociaciones humanas que no se basan en la coerción, sino en la interacción comunicativa para su reproducción.²⁰ En cualquier caso, ciertamente no tiene las mismas implicaciones transferir la producción de bienes públicos a entes del sector empresarial, organismos sin fines de lucro, organizaciones comunitarias de base, voluntarios o beneficiarios, sobre todo si se considera la capacidad de desarrollo de la organización social y particularmente los objetivos de fomento de la participación social y de elevación de las capacidades comunitarias.

¹⁹ Varios trabajos ya comienzan a resaltar tales imprecisiones de la noción de sociedad civil, en su soporte filosófico y como categoría analítica. En lo que concierne a América Latina, véase a Fernandes (1994) que muestra que la "sociedad civil" puede ser sólo la "punta del iceberg", considerando que debajo de la línea de agua prevalecen prácticas y sujetos informales, cuya importancia no puede ser desdenada. Existe en este sentido además el resguardo a la asimilación de la noción de sociedad social al universo de la "ciudadanía", que la remite a un subconjunto (pequeño) de los sujetos sociales en América Latina.

²⁰ Véase, por ejemplo, Cohen y Arato (1992).

Hay esquemas de relación que intentan movilizar directamente a las organizaciones que expresan a la participación comunitaria; incluso, en ciertos países existen normativas legales que expresamente favorecen los convenios con organizaciones comunitarias. En sí, por ejemplo en Argentina la ejecución de obras por consorcios o cooperativas de vecinos está prevista en la normativa comunal de varias provincias desde hace varios años. Más recientemente, la legislación colombiana también favorece la contratación de obras con organizaciones sociales y comunitarias preexistentes.

Existen otros casos en que tales instancias son creadas expresamente a efectos de la ejecución de ciertas actividades. En Colombia, por ejemplo, se ha promovido a través de diversas disposiciones, la creación de organismos de acción comunal (Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria), como asociaciones sin fines de lucro encargadas de administrar servicios públicos (como acueductos o alcantarillados), construir mediante autogestión obras de infraestructura para servicios y equipamientos comunitarios destinados a las familias afiliadas, y hasta ejercer acciones de economía social por medio de "Comités de Trabajo Empresarial" de cuyo número se hace depender el mantenimiento de la personería. Otro caso relevante en esta misma dirección es el del Programa del Vaso de Leche en Perú organizado alrededor de comités de vaso de leche, a partir de las propias madres, y cuya importancia estriba no sólo en la participación comunitaria, sino en la evolución que ella experimenta hasta arribar a formas de autogestión además con cobertura nacional.

Es posible, pues, aplicar también el principio de la discriminación positiva al momento de convenir la descentralización de la producción de bienes públicos, de modo de favorecer expresamente aquellas organizaciones sociales que movilizan al sector no mercantil y que pueden contribuir al fortalecimiento del sector popular actuando como movilizadora de su participación social.

Pero aún en estos casos, habida cuenta de que el actor social que actúa como sujeto de la participación puede ser construido por el propio Estado a través de la creación de instancias especiales, lo que la experiencia muestra es que debe ser cuidadosamente considerado el problema de su articulación con las organizaciones sociales preexistentes, habida cuenta de la tensión que puede producirse entre ellas. Los logros que exhiben los gobiernos en materia de promoción de la organización social, a través de la conformación de comités especiales, en muchas oportunidades se han traducido en la ruptura del tejido social preexistente.

De cualquier manera, lo que interesa relevar acá es que la determinación de los actores es en sí una cuestión problemática, más aún si se considera que incluso respecto de organizaciones con rasgos aparentemente comunes, pueden existir diferencias sustanciales en la práctica. De hecho por ejemplo, actualmente se reconoce que dentro del propio sector de ONG's existe una

gran variedad de organizaciones que tienen distintos tipos de aproximación a la participación social.²¹ Incluso se admite que no necesariamente todas ellas promueven la creatividad local y crean nuevos canales de presión a los sectores excluidos; en cambio que sí pueden desarrollar relaciones clientelares con el Estado o las agencias donantes, tanto como facilitar la despolitización social. Los mismos riesgos también han sido detectados en el seno de organizaciones de base (Stiefel y Wolfe, 1994), advirtiendo sobre la necesidad de que en vez de asumir un virtuosismo intrínseco a la sociedad civil, sea reconocida la heterogeneidad del sector y la relevancia de actores y prácticas tradicionales y/o informales que no necesariamente pueden estar cubiertas en el concepto de sociedad "civil" (Fernandes, 1994).

Pero la diferencialidad de los posibles actores sociales no sólo se expresa respecto a su proclividad al fomento de la participación social, sino a su propia efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Si se considera que está planteada la incorporación de la sociedad civil en la lucha contra la pobreza, entonces también se hace necesario explorar más profundamente sobre la eficacia de los distintos actores en términos de la creación de oportunidades de generación de ingresos y de empleos. Esto, sin embargo, releva otra contradicción que puede estar aflorando en el campo de la organización social: la tensión entre sus tareas políticas y su orientación a la producción de servicios, que ya ha comenzado a ser señalada por las ONG's (López, 1995). En un plano más específico, Stiefel y Wolfe (1994:217) notan la contradicción que existe entre el "enfoque de proyecto" promovido por los gobiernos y la participación enfocada como esfuerzos organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida. La aproximación de los gobiernos (y en general, de las agencias donantes) es a intervenciones sectoriales, limitadas en el tiempo y con resultados definidos cuantitativamente, mientras la emergencia de organizaciones participativas supone, en cambio, un largo tiempo durante el cual las relaciones sociales son gradualmente modificadas, introduce incertidumbres difíciles de aceptar bajo orientaciones instrumentales, tiene logros menos tangibles, además de que tiene implicaciones en la distribución del poder.

Cuestiones como las anotadas obligan a considerar que cuando el Estado transfiere funciones a la sociedad, enmarcadas en la ampliación del espacio

²¹ Al respecto un estudio promocionado por el BID referido a la intervención de ONG en la prestación de servicios sociales, concentra la atención en las "organizaciones de participación comunitaria", entendiendo por ellas aquellas organizaciones que han desarrollado capacidades de intermediación entre las comunidades pobres mismas y los grupos de base en ellas existentes y el gobierno u otras organizaciones nacionales e internacionales (Navarro, JC., 1993: 5-6). Sin embargo, es preciso reconocer que la importancia que juega en tales organizaciones la participación de la comunidad puede revestir distintas formas y utilizar diferentes medios, empleando a la comunidad como voluntario, grupo de consulta o decisorio.

público, debe enfrentar un conjunto de requerimientos y a partir de ellos, evaluar diversas opciones de acción, según las probabilidades que ellas ofrezcan de fortalecer no sólo la sociedad mercantil, y de transformar el paradigma dominante de relaciones Estado-sociedad, dando preeminencia a ésta.

Vuelve con esto, el doble desafío ya asomado en lo que concierne al Estado. De una parte, la no abdicación de su responsabilidad pública y de otra, el cambio en su enfoque de sus relaciones con la sociedad. Si lo primero no es debidamente asegurado la descentralización de sus funciones productivas puede devenir en una mayor desorganización cuantitativa y cualitativa de los servicios públicos, particularmente de los dirigidos a los sectores más pobres, tal como prueban múltiples experiencias de privatización a sectores empresariales no sometidos a regulaciones (OIT, 1995). El mismo efecto puede producirse con la producción de bienes públicos por organizaciones sin fines de lucro y voluntarios (Barenstein, 1994) si no existe un apoyo financiero del Estado, al menos hasta asegurar su plena sustentabilidad (cuestión no siempre posible). La responsabilidad pública del Estado se expresa pues, en primera instancia, en términos de financiamientos y de regulaciones apropiadas. Pero enfrentado al segundo desafío, el cambio de paradigma, los contenidos y direcciones de unos y otras pueden adquirir connotaciones precisas. De hecho, si la acción del Estado busca favorecer la organización social, son clave la redefinición de su autoridad y la reorientación de su acción, colocando en primer término la perspectiva de los requerimientos de la sociedad -y no de sí mismo- a tales efectos. Ello puede, a su vez, orientar distintos esquemas de financiamiento.

En particular, merece atención el caso en que el gobierno transfiere recursos para que los servicios públicos sean provistos a través de medios privados, atendiendo a que hay una gama de mecanismos (compra de servicios, licitaciones, concursos, convenios, etc) que requerirían ser explorados en términos de las posibilidades que cada una de ellos ofrece para la apertura de nuevos espacios públicos, así como de sus ventajas y problemas. Por ejemplo, se ha admitido (de la Maza, F., 1993) que se puede promover la creatividad en política social a través del mecanismo de concursos más o menos abiertos, donde los propios ejecutores presentan propuestas de trabajo y no se limitan a licitar obras ya definidas. Esta posibilidad ha sido empleada por el FOSIS de Chile, intentando trascender uno de los límites de los programas que involucran a la sociedad civil, como es el de asignarle un rol simplemente ejecutor o circunscrito a la reacción frente a una oferta del Estado, como suele ocurrir con el mecanismo de las licitaciones. La cuestión clave en este caso involucra actuar en función de la demanda de la sociedad. Como lo destacáramos previamente (1991), las experiencias más exitosas de participación ciudadana han invertido el paradigma de relación Estado-sociedad, cautelando a su vez, la total autonomía institucional de la sociedad. Prates y Andrade (1985) ilustran este modelo a través del caso de aquellos programas de planificación participativa que consisten en oferta de recursos por parte del Estado

para las comunidades de bajos ingresos, las que a través de sus asociaciones formales proponen proyectos de su interés, que una vez ejecutados agotan la relación institucional Estado-comunidad. Las variantes del modelo son múltiples, pero la conciencia de que su aplicación exige niveles mínimos de organización y/o capacidad de expresión social, plantea el desafío de contribuir a que esos niveles se satisfagan. En este sentido Hopenhayn (1995: 3,4) reconociendo que la "asignación de recursos públicos contra demandas o proyectos de los beneficiarios organizados no tiene necesariamente un efecto focalizado hacia los más pobres", destaca el trabajo que se podría efectuar en este sentido. a través del ejemplo del Fondo de Inversión Social, FIS, de Bolivia que ha establecido un sistema de promoción activa como instrumento para orientar la demanda de los sectores más pobres.²²

Aunque pareciera que es posible enfrentar algunos problemas respecto de estos mecanismos, claramente lo que queda demostrado es que cuando se opta por la modalidad del financiamiento de programas hay otras decisiones claves implicadas en torno a sus formas de expresión, que pueden suponer distintos grados de involucramiento de los actores sociales y, por ende, que pueden tener diferentes implicaciones en su propio desarrollo.

Este asunto está incluso planteado respecto de los niveles de financiamiento, teniendo en consideración que la decisión de efectuar un financiamiento parcial puede tener como fundamento la necesidad de cultivar la corresponsabilidad, asumiendo a aquél como un aporte al esfuerzo de la propia comunidad. Bajo esta perspectiva, no sólo requieren ser estudiadas las lecciones que ofrecen programas fundados en el principio de corresponsabilidad, como el PRONASOL de México, sino explorar sobre los mecanismos más eficaces para la canalización de recursos en forma de créditos y donaciones a la sociedad civil, habida cuenta de las diversas opciones que comienzan a surgir: bancos de desarrollo comunitario, instituciones locales de otorgamiento de donaciones con patrimonio propio, fondos de préstamos comunitarios, cooperativas de crédito para el desarrollo comunitario, sociedades financieras, asociaciones empresariales, entidades paraestatales, etc. (Esquel Group Foundation, 1993).

Hay, de cualquier manera, otros problemas en lo que concierne a la complementación de acciones Estado-sociedad civil por vía del financiamiento de aquél. Estudios de casos referidos a ONG, muestran que éstas han encontrado importantes trabas y limitaciones burocráticas que han puesto en duda la conveniencia de continuar en este camino, dado que las ONG's terminan subsidiando la provisión de servicios por parte del Estado (Irrázabal, et al, 1993).

²² Véase al respecto el seguimiento que hace el CEDAI del CLAD sobre los Fondos de Inversión Social, en el marco del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, SIARE.

Por otra parte, también hay evidencias de utilización para fines privados de los recursos públicos, lo que muestra que el tema de la responsabilidad pública no sólo concierne al Estado, sino a las propias organizaciones sociales.

Estas cuestiones obligan a hacer dos consideraciones más generales. Una atañe al marco regulatorio que impone el Estado, y otra, a las condiciones de la transformación del aparato burocrático que exigen los nuevos modos de relación entre el Estado y la sociedad. Ambas, a su vez, remiten a la pregunta acerca de ¿cómo el Estado puede desarrollar condiciones favorables para la acción privada, que preserven a la vez la autonomía social y el ejercicio de la responsabilidad pública?

Cuando el Estado actúa como fuente de recursos financieros es claro que se hace necesario fijar límites a la discrecionalidad de los entes privados en el uso de los recursos públicos. Esto exige un **marco regulador** que se traduzca en un control sobre los actores sociales pero que a la vez no lesione su autonomía. Probablemente siempre existirá esta tensión, pero pareciera que existen modos de aliviarla. En este sentido, además de las cuestiones de orden técnico, relativas a la transparencia y coherencia de las normas y a las fortalezas de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir, pudiera estar implicada la necesidad de una revisión de la propia concepción de la institucionalidad regulatoria, explorando entre otras, la incorporación de la noción de "contraloría social". Ello supone admitir que la responsabilidad de la "exigencia de cuentas" no puede recaer sólo en el Estado respecto de las organizaciones sociales que son sujetos de la transferencia de recursos y responsabilidades, sino en la propia ciudadanía receptora de los servicios. Pero ésta no sólo debiera poder fiscalizar a tales organizaciones, sino exigir la rendición de cuentas a los propios organismos estatales financiadores incluso en términos de la calidad de regulaciones. Así, la ciudadanía concernida podría mediar en la tensión autonomía versus control y lograr que el deber de responsabilizarse opere a nivel de todos los actores.

En algunas de las direcciones anotadas comienzan a vislumbrarse avances. Por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, de México contempla expresamente la figura de la contraloría social. Para demandar la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos, más recientemente y en forma amplia, ha sido adoptada en otros países. En Colombia, por ejemplo, la "veeduría ciudadana" -individual y colectiva- ha sido prevista normativamente por distintas entidades del orden sectorial y territorial, estudiándose incluso actualmente el establecimiento de una política general de fortalecimiento de ella. Particular interés reviste en este caso, el control y vigilancia de los procesos de contratación, para que, entre otros, atiendan los criterios de democratización de la gestión pública -vía contratación con organizaciones sociales y comunitarias- y garanticen el cumplimiento de las metas físicas, financieras y de calidad. Un caso similar es el contemplado en la re-

ciente Ley de Participación Popular de Bolivia, que expresamente contempla la creación de "Comités de Vigilancia", para articular las organizaciones territoriales de base con los Gobiernos Municipales.

Es obvio, sin embargo, que estas son aún experiencias muy recientes para evaluar sus resultados y que, en todo caso, plantean una solución al problema del control ciudadano más respecto de la propia administración pública, -de suyo, fundamental- que de las organizaciones sociales que comienzan a ejecutar funciones públicas. De todas formas es evidente que uno de los temas clave en el futuro será el relativo a la regulación, más aún si se considera que ya hay conciencia de un claro déficit en esta materia, luego de los avances en el traspaso de empresas y servicios públicos al sector privado mercantil, el que probablemente se incrementará en la medida en que se consolide la tendencia a descentralizar servicios sociales también en organizaciones sin fines de lucro.

Pero tal como la necesidad de revisar los esquemas y las técnicas de regulación está planteada en aras de maximizar la responsabilidad pública, también lo está en función de evitar el constreñimiento de la sociedad civil y de asegurar la eficiencia y calidad de las prestaciones. Regulación y desregulación son, por tanto, dos problemas que necesitan ser incorporados más profundamente en la discusión. En este sentido es importante observar el desarrollo de soluciones innovadoras que se están esbozando actualmente, tal como la que está prevista en Brasil en el marco de la reforma del aparato del Estado, consistente en dotar de autonomía financiera y administrativa a los servicios sociales del Estado, convirtiéndolos en fundaciones de derecho privado ("organizaciones sociales") de modo de asegurar una mayor flexibilidad, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios y que, a tales efectos, contempla no sólo un control de resultados de tales organizaciones por el Estado y por la sociedad, sino la implantación del sistema de contratos de gestión para asegurar derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y las organizaciones sociales (Bresser Pereira, 1995).

Nuestra última hipótesis sustenta finalmente que **la construcción de viabilidad a la recomposición del cuadro de poder entre el Estado y la sociedad se vincula con el modo de configuración del aparato público y sus estilos de gestión.** Asumimos que este es un problema central si se considera que la mayoría de las experiencias en curso muestran que las burocracias públicas tienden sólo a aceptar aquellas funciones de la participación social que maximizan sus propios objetivos (información y/o aportes de mano de obra y otros recursos) y que, no obstante las declaraciones a favor de la apertura del Estado a la sociedad, en la práctica aquél tiende a asumir una actitud opositora a ésta (Navarro, 1993). En este marco, uno de los problemas a resolver es el desarrollo de la capacidad de las instancias gubernamentales de aceptar la posibilidad de la existencia de un conflicto de intereses entre las partes involucradas en una decisión y, por ende, la necesidad de generar un

estilo de gestión que permita que cada una de las partes pueda construir su propia fuerza organizacional para enfrentar un proceso de negociación con los demás. De aquí deriva la exigencia de revisar los propios modelos organizativos del aparato gubernamental e incluso el paradigma del derecho administrativo dominante.

Ya ha sido destacado (Prats, 1995) que existe una contradicción importante entre éste (y el modelo burocrático que le es funcional) con las demandas de discrecionalidad -y en general de flexibilidad- que plantean los nuevos desarrollos de la administración en función de los requisitos de eficacia y eficiencia que ésta enfrenta. El problema, sin embargo, aumenta bajo los términos de los requerimientos de la participación social. Es claro que frente a procesos extremadamente reglados y/o dominados por rígidas jerarquías, la intervención ciudadana se torna una falacia. Por otra parte, también la experiencia muestra que dejar librada la activación de los mecanismos de participación a la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales, cercena sus posibilidades. Pero no sólo la tensión entre flexibilidad organizativa-normatividad básica, deberá ser reconocida en los futuros desarrollos, sino también aquella relativa a relaciones de supra-subordinación propias de la jerarquía burocrática versus relaciones simétricas necesarias a la deliberación social.

En forma más particular, los nuevos estudios llaman también la atención sobre una doble exigencia para el gobierno: i) reforzar su capacidad en los ámbitos de la administración financiera, técnicas de participación e identificación de nuevos asociados; ii) crear un entorno habilitante para la sociedad civil, lo que puede incluir la reforma fiscal (por ejemplo, factibilidad de otorgar exenciones y deducciones tributarias basadas en donaciones caritativas), mecanismos que efectivicen la responsabilidad y el establecimiento de un marco reglamentario apropiado para crear un entorno en que pueda prosperar la sociedad civil (Esquel Group Foundation, 1993: 13-14).

La creación de oportunidades para la participación de la sociedad civil en la ejecución de programas y servicios públicos de hecho plantea una serie de demandas al Estado, tanto en términos de recursos y regulaciones (o desregulaciones, según el caso), como respecto de marcos institucionales apropiados, cualquiera sea el tipo de relación que se favorezca..

Puede haber áreas en que cabe directamente la retracción del Estado en atención a las ventajas comparativas de uno y otro sector. Por ejemplo, se sostiene que uno de los ámbitos en que las ONG's deben sustituir al Estado, dadas las limitaciones de éste, es el relativo a la identificación, gestación y formulación de proyectos y programas sociales a nivel local (Irrarazábal, et al, 1993: 59). Identificar cuáles son estas áreas no debería suponer, sin embargo, que el Estado queda librado de responsabilidades respecto a ellas. Al menos, siempre estarán planteados algunos de los apoyos y controles especificados

precedentemente, lo que probablemente demandará el fortalecimiento de sus capacidades en campos relativos a la información y al análisis de políticas, entre otros.

El desafío, en todo caso, que concierne al Estado es el cambio de enfoque en sus relaciones con la sociedad civil. En vez de pretender que ésta se acerque a él creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que estaría planteado es intentar invertir el paradigma buscando apoyar a la sociedad civil, en el marco de la preservación de su autonomía institucional, de manera de no enajenar su capacidad para negociar libremente las mejores opciones que pueden contribuir a su desarrollo. Avala esta necesidad el hecho de que cada vez más se forman organizaciones e incluso amplios movimientos sociales en la sociedad civil para llevar a cabo sus propias estrategias de supervivencia, asumir un papel público para la lucha contra la pobreza e incluso producir directamente bienes públicos.

A propósito de esto, es preciso considerar además que las prácticas reivindicatorias y la movilización de recursos sociales para presionar a favor de la redefinición de propuestas políticas, son los espacios por excelencia de acción de la sociedad civil. Esta también participa en la ejecución de programas y servicios sociales, combinando presiones y movilizaciones con nuevas dimensiones de interlocución pública y de interpelación política, para la defensa de sus derechos, para el establecimiento de criterios públicos en los usos de los recursos y bienes de los que depende la calidad de vida de las mayorías, así como para la introducción de nuevos temas en la agenda pública-estatal.

La conciencia de esto, remite al primer plano de intervención que anotábamos en este trabajo, pero incluso en un sentido más amplio que el del abordaje tradicional. Desde la perspectiva que asumimos, la posibilidad de que sea recuperado un espacio público a favor de la sociedad, centralmente atañe al ejercicio de una función de crítica y control sobre el Estado, para incrementar la influencia sobre aquél. La "nueva institucionalidad pública" si bien puede enmarcarse en la necesidad de trascender la dicotomía Estado-sociedad, no debiera pretender anular sus fronteras. Desde el ámbito privado, es posible -y necesario- enfrentar la producción de bienes públicos, siempre que ello a su vez no suponga la abdicación de la responsabilidad pública por parte del Estado. Pero además, lo que estaría en juego es que manteniendo su especificidad, la sociedad pueda ejercer una función regulativa sobre el Estado y la política. La "participación ciudadana" puede servir a este propósito, afectando el diseño de las políticas y la localización de los gastos gubernamentales. Pero aún así, ella es sólo un aspecto del problema: también es preciso que la representación de las demandas ciudadanas estén presentes en el discurso de los partidos políticos y por sobre todo, en el debate público. Aún más el reclamo también apunta a la propia democratización de la sociedad y a la publicación de las organizaciones sociales que actúan sobre el Estado (Habermas,

1986) y de aquellas que producen bienes públicos. De modo pues que, enmarcados en el fortalecimiento de la sociedad, democratización del Estado y democratización de la sociedad pueden ser dos problemas más vinculados de lo que hasta ahora hemos asumido. También es posible que en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad no sólo deba estar planteando en qué y cómo complementar a ambos sectores, sino qué preservar como espacios de uno y otro, para que efectivamente la esfera de lo público resulte ampliada.

Bibliografía

- Barenstein, Jorge (1994). "Gubernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos". En: *Reforma y Democracia : Revista del CLAD*. Caracas No. 1.
- Bejarano, Ana María (1994). Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. En: *Análisis Político*. Bogotá No. 22.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. (Original 1984).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995). *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (mimeo).
- Calderón, Fernando y Reyna, José Luis (1990). La irrupción encubierta. Oye, Pedro, te hablo a tí para que me escuches tu, Juan. En: *David y Goliath*. Buenos Aires No. 57.
- Capella, Juan Ramón (1993). *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Editorial Trotta.
- CEPAL (1992). Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad, Santiago: CEPAL. (mimeo).
- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD
- De la Maza, Gonzalo (1993). Los organismos No Gubernamentales y el FOSIS. Balance de tres años de relación. En: *El sector no gubernamental y los Fondos de Inversión Social: la experiencia chilena*. Gonzalo de la Maza, ed. Santiago: ECO.
- Esquel Group Foundation(1993). Sociedad civil, Estado y mercado: una asociación incipiente en procura de un desarrollo equitativo. Estudio presentado al Foro Social convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington, D.C. (10 al 13 de febrero de 1993). (mimeo).
- Faletto, Enzo (1987). Propuestas para el cambio: movimientos sociales en la democracia. En: *Nueva Sociedad*. Caracas No. 91.
- Fernandes, Rubem Cesar (1994). *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Fisher, Frank (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise: from theoretical inquiry to practical cases. En: *Policy Sciences*. Dordrecht Vol. 26 No. 3.
- Habermas, Jürgen (1986). *Historia y crítica de la opinión pública*. México: Ediciones G. Gili. (Original 1962).
- .(1990). "Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público". En: *Novos Estudos CEBRAP*. Sao Paulo No. 26. (Original 1989).
- .[1992]. "Further Reflections on the Public Sphere". En: *Habermas and the Public Sphere*. Craig Caloun, comp.. Cambridge: The MIT Press.
- Hopenhayn, Martín (1995). Recomposición de actores en programas sociales : consideraciones desde la experiencia latinoamericana. Santiago: CEPAL. (mimeo).
- Irrarázabal, Ignacio et al (1993). *Organizaciones de participación comunitaria : su lucha contra la pobreza en Chile*. Washington: Departamento de Desarrollo Económico y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 154.
- Lechner, Norbert [1981]. "El proyecto neoconservador y la democracia". En: *Crítica y Utopía*. Buenos Aires.
- .(1986). *La democratización en el contexto de una cultura post moderna*. Santiago: FLACSO. Documentos de Trabajo No. 232.

- . (1992). *Reflexión acerca del Estado democrático*. Santiago: FLACSO. Serie Estudios Políticos No. 20.
- López N., José Luis (1995). Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo -ONGs-. Sus desafíos: pobreza y democracia. Caracas: CESAP. (mimeo).
- Navarro, Juan Carlos (1993). *Organizaciones de participación comunitaria: su contribución a la lucha contra la pobreza*. Washington: Departamento de Desarrollo Económico y Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 158.
- Ochoa, Doris y Restrepo Botero, Darío Indalecio (1993). El estado del arte de la descentralización política y de la oferta pública en participación ciudadana y comunitaria. Santafé de Bogotá: FESCOL; FAUS. (mimeo).
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". En: *Nueva Sociedad*. Caracas No. 128.
- OIT (1995). La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo). Ginebra: OIT. (mimeo).
- Osziak, Oscar (1992). Estado y sociedad : las nuevas fronteras. Buenos Aires. (mimeo).
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Portantiero, Juan Carlos (1989). "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". En: *Nueva Sociedad*. Caracas No. 104.
- Prates, Antonio Augusto Pereira y Andrade, Luis Aureliano Gama de (1985). "Notas sobre o modelo de planejamento participativo : o caso de Minas Gerais". En: *Revista de Administracao Pública*. Rio de Janeiro Vol. 19 No. 2.
- Prats y Catalá, Joan (1995). "Derecho y management en las administraciones públicas : notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas". En: *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*. No. 3.
- Rabotnikof, Nora (1993). "Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración". En: *Revista Internacional de Filosofía Política*. Madrid No. 2.
- Restrepo Botero, Darío Indalecio (1995). Relaciones Estado-Sociedad Civil en el campo social : una reflexión desde el caso colombiano. Santafé de Bogotá: PARCOMUN. (mimeo).
- Sánchez Morón, Miguel (1995). Participación de la sociedad civil en programas sociales : el caso español. Madrid: Universidad de Alcalá de Henares. (mimeo).
- Stiefel, Matthias y Marshall Wolfe (1994). *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books.
- Stivers, Camilla (1990). "The public agency as polis : active citizen". En: *Administration and Society*. Newbury Park Vol. 22 No. 1.
- Telles, Vera (1994). Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. Sao Paulo: Universidade de Sao Paulo. (mimeo).

VENEZUELA: EL PROYECTO DE ESTADO DEMOCRATICO DESCENTRALIZADO

Trino Márquez

1. De la complejidad real a la descentralización formal

La descentralización constituye una materia de notable relevancia en Venezuela desde mediados de la década pasada, cuando a raíz de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) en diciembre de 1984 se plantea introducir en el ordenamiento jurídico una ley que permita la elección popular de los gobernadores de Estado. Sin embargo, antes de que la opinión pública observe en la descentralización un asunto importante para el funcionamiento de la democracia y del Estado, el país adquiere una trama tan compleja y diversificada, que ya de suyo reclama la redistribución del Poder entre los distintos niveles en los que se organiza políticamente la República.

1.1. Descentralización y desconcentración: ¿Qué significan?

El término descentralización tiende a confundirse con el de desconcentración. En realidad ambos conceptos se refieren a procesos que pueden estar interconectados, pero que son diferentes entre sí.

La desconcentración cuando se refiere al Poder Nacional describe un hecho mediante el cual el Gobierno Central se hace presente en distintas regiones y localidades de la República a través de sus propios órganos de actuación. Podría decirse, para utilizar una imagen gráfica, que el Gobierno Nacional se esparce abriendo "sucursales" en diversos puntos del país. Esos órganos no pierden su condición de representantes o agentes del Poder Nacional. Esta ha sido la trayectoria seguida por varios ministerios, institutos autónomos y otros despachos del Ejecutivo Nacional, que han creado oficinas en algunas entidades federales con el fin de agilizar trámites, descongestionar procedimientos administrativos o facilitar el cumplimiento de determinadas obligaciones de los ciudadanos ante el Estado.

Mediante la descentralización, por su parte, el Poder Nacional transfiere servicios, competencias y/o recursos a órganos de los gobiernos estatales o municipales, con la finalidad de incrementar la participación de estas instancias en aspectos que resultan fundamentales para la vida de las regiones o localidades. De este modo, el Gobierno Nacional se despoja de una potestad y de unos recursos que le corresponden, y los traslada a otro nivel jerár-

quico. Hay por lo tanto una renuncia por parte del Gobierno Central, hecho que no ocurre con la desconcentración.

1. 2. ¿Qué es el centralismo?

Es un esquema piramidal de gobierno que consiste en concentrar las decisiones sean ellas fundamentales o no, en el vértice superior del Estado. Dentro de este modelo altamente regresivo de distribución del Poder, se establece un patrón de delegaciones hacia arriba que termina por convertir al Gobierno Nacional en único centro real de poder, y en el conductor indiscutible y casi exclusivo de la marcha de todo el país. El centralismo expropia a los niveles subalternos de gobierno de las atribuciones importantes, convirtiéndolos en agentes secundarios o marginales de la instancia superior. En el caso venezolano, el centralismo les confisca a los gobiernos estatales y municipales las competencias significativas, y los condena a ser apéndices del Poder Nacional.

Hasta comienzos de los años noventa, los ensayos que más avanzan en Venezuela para modificar y revertir el alto grado de centralismo del Estado están animados por el espíritu de la desconcentración y de una variante de esta fórmula, la regionalización. A través de esta fórmula, el Gobierno Nacional crea regiones administrativas que se convierten en objetos de atención de las corporaciones de desarrollo regional. Sin embargo, ni la desconcentración ni la regionalización significan logros importantes en el plano del fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, pues no modifican el centralismo, que persiste como rasgo dominante de la organización del sector público.

El centralismo exacerbado que prevalece en el país a lo largo de casi todo este siglo, puede explicarse e incluso justificarse históricamente. El Estado Nacional, forjado a partir de la Revolución Liberal Restauradora que lideriza Cipriano Castro y continúa Juan Vicente Gómez con su llamado a la Rehabilitación Nacional, se constituye en abierta y cruenta batalla contra los gamonales regionales que carecen de una visión global del país, y contra todas las fuerzas centrífugas que durante el siglo XIX impiden que Venezuela se configure efectivamente como nación. El enfrentamiento al federalismo decimonónico y a los cacicazgos locales obligan a Castro y, especialmente, a Gómez a articular un Estado altamente concentrado y autoritario, en el que el Poder Nacional se ejerce con mano férrea.

Las prácticas centralistas y los rasgos característicos de ese modelo son preservados por los gobiernos posteriores al de Gómez, a pesar de que las condiciones políticas que explican y obligan a la verticalidad impuesta por el dictador las erradica él mismo. El recurso basado en delegar hacia arriba y la concentración de la toma de decisiones en la cúpula del Estado, típicos de este modo de organización del Poder, no varían de forma sustantiva. Los

gobiernos sucesivos legitiman el centralismo en el plano legal, lo depuran de sus elementos más autoritarios, y lo complementan con factores adicionales, entre los cuales hay que subrayar dos que simbolizan el ejercicio de la autoridad a lo largo del ciclo que comienza el 23 de enero de 1958 con la caída del gobierno militar de Marcos Pérez Jiménez: el presidencialismo y el partidismo.

El presidencialismo convierte al Jefe del Estado en una especie de monarca quinquenal, pues además de la conducción del Estado, le asigna la responsabilidad de Jefe del Gobierno y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Esta agrupación de funciones y responsabilidades conduce a que el Primer Mandatario reúna tal suma de poder, que ninguna decisión administrativa u organizativa relacionada con la marcha del Estado y del Gobierno escape a su participación, ni se adopta sin su consentimiento. El Presidente de la República interviene en la marcha cotidiana del Gobierno y, a la vez, en asuntos estratégicos para el futuro de la nación. Desde luego que sería un error señalar que el presidencialismo se inicia con la derrota de la dictadura perezjimenista, pues precisamente uno de los atributos resaltantes de los dictadores que gobiernan a la nación a lo largo de los siglos XIX y XX consiste en que concentran enorme poder y lo ejercitan de forma personalista. Lo que ocurre con el presidencialismo después de 1958 es que, si bien representa una herencia del pasado, en vez atenuarse o corregirse con el sistema democrático, se perfecciona.

El partidismo, a su vez, funciona como firme aliado del centralismo, pues los partidos políticos, particularmente sus direcciones nacionales, acumulan gran poder y capacidad de tomar decisiones claves para la marcha del Estado, el Gobierno y el país. Además, los partidos gobernantes poseen gran influencia sobre la maquinaria estatal, especialmente sobre la Administración Pública. Este privilegio del que disfrutaban las organizaciones políticas les lleva a oponerse de forma encubierta o desembozada, según las circunstancias, a la descentralización, sobre todo del poder político.

El centralismo, reforzado por el presidencialismo y el partidismo, origina que los distintos órganos que integran el Ejecutivo Nacional agrupen la mayor cantidad de atribuciones y competencias. En distintas áreas y sectores las decisiones fundamentales se acumulan en los ministerios y demás despachos de la Administración Pública Nacional. Esa anomalía es la que se pretende corregir con la descentralización, ya que ésta representa una vía para fortalecer el poder regional y local, así como para conferir a los gobiernos estatales y municipales las competencias que deben poseer.

1. 3. Descentralización real y descentralización formal

El concepto descentralización se refiere a un proceso de naturaleza jurídica y administrativa. Consiste —como ya se ha dicho— en una fórmula

mediante la cual una instancia de gobierno superior le confiere una atribución a otra que jerárquicamente se encuentra por debajo de la primera, para que ésta asuma una determinada competencia o la prestación de un servicio. Sin embargo, sólo para ilustrar lo que ocurre en la sociedad venezolana luego de la muerte de Juan Vicente Gómez y lo que acontece en el plano jurídico a finales de los años ochenta, nos permitimos hablar de la descentralización como proceso real y como proceso formal. Con esta distinción se busca mostrar el curso específico que sigue la descentralización en Venezuela: primero se producen grandes cambios económicos y sociales que diversifican y complejizan de forma creciente al país, y luego —resultado de las presiones generadas por lo cambios— se modifica la esfera legal para adecuarla a esas transformaciones.

Al fallecer Gómez en diciembre de 1935 Venezuela es un país con un Estado relativamente rico, si se le compara con lo que había sido durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. La base económica del Estado y de la sociedad se ha desplazado desde la agricultura hacia el petróleo. Esta industria opera como un enclave encadenado fuertemente al exterior, aunque con escasa conexión con el resto de la economía interna. El crudo que se extrae del subsuelo, aunque pagado a precios viles por las compañías que lo explotan, genera una renta suficiente para conferir inmenso poder al Estado de una nación despoblada como la de aquella época. Es precisamente sobre el piso tendido por la renta petrolera, que el Estado logra concentrar el gran poderío político y militar que posee. Todo el aparato estatal se organiza para garantizar el funcionamiento eficiente del enclave petrolero, de modo que el dinero que sostiene a la maquinaria gomecista fluya de forma permanente. Así se preserva el absolutismo impuesto por Gómez y la hegemonía del Poder Central.

Los presidentes de los estados, como se denominan los gobernadores en ese tiempo, sólo reciben del Gobierno Nacional lo que éste dispone. No existen las exigencias o reclamos de los gobernantes locales para que se les traslade alguna competencia o recurso que no haya sido previsto. La linealidad en el mando anula toda posibilidad de protesta. Para el gomecismo el problema fundamental consiste en consolidar y mantener el poder alrededor del dictador y del Gobierno Nacional. La descentralización no está contemplada.

Frente a ese dispositivo autoritario y centralista que el gobernante y sus seguidores ensamblan, se encuentra una sociedad civil débil, poco tramada en el plano organizativo y escasamente diferenciada en su estructura social. El censo de 1936 muestra que la población total del país sólo alcanza 3.467.839 habitantes. La densidad es 3.8 pobladores por Km². La esperanza de vida llega a 35.03 años. La inmensa mayoría de la población vive en zonas rurales y se halla sumida en la pobreza extrema y el atraso. Las clases y sectores sociales carecen de los instrumentos que les permitan ejercer

presión sobre las autoridades estatales. Los partidos políticos no existen. Los sindicatos, salvo contadas excepciones, tampoco. Los pocos empresarios que promueven la producción no petrolera apenas comienzan a dar los primeros pasos para agruparse. El grueso de la actividad económica, política y cultural se aglutina en algunas cuantas ciudades. Especialmente en Caracas, Maracay, Maracaibo, San Cristóbal y Valencia.

Este cuadro comienza a variar rápidamente una vez desaparecido Gómez. Durante las décadas posteriores el perfil del país se modifica de forma radical. De ser una nación con rasgos rurales acentuados, pasa a ser otra donde predominan los elementos modernos. Ya para 1950 la mayor parte de la población habita en centros urbanos. La esperanza de vida aumenta a 54 años para las personas de ambos sexos. El número de escuelas y centros de enseñanza de diversa naturaleza se multiplican. Los diversos grupos de la sociedad se organizan a través de distintas modalidades y según los casos: partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, gremios, federaciones estudiantiles, juntas vecinales. Todos los sectores encuentran sus formas particulares de asociación.

Los empresarios asumen iniciativas en distintas regiones del país. Los trabajadores igualmente se organizan en todos los estados. Otro tanto sucede con los estudiantes. Las actividades económicas, políticas, educativas, culturales y deportivas se extienden a lo largo del territorio de la nación. Aparecen nuevas referencias en la nación. El país, en resumidas cuentas, se diversifica. Su tejido social se hace más compacto. Este proceso avanza continuamente desde que Gómez muere hasta el presente. Ni siquiera la represión que se ejerce durante el decenio dictatorial que va desde el 24 de noviembre de 1948 hasta el 23 de enero de 1958, logra detener esta marcha hacia la complejidad, de la sociedad venezolana.

En esta evolución, especialmente a partir de 1958, el papel más importante tal vez lo desempeña la educación, en particular la universitaria. En aquel año apenas funcionan tres universidades oficiales que congregan cerca de 10.000 estudiantes. Treinta años más tarde, el número de universidades e institutos docentes de educación superior llega a 31, en tanto los estudiantes ascienden a 550.000. En los estados con mayor densidad demográfica se crean universidades, institutos, colegios y otros centros educativos con rango universitario, que posibilitan el acceso a la educación superior a decenas de miles de estudiantes egresados de la educación media pública y privada. El subsistema superior de enseñanza se extiende por el país. Esta expansión crea las condiciones para que muchos jóvenes que obtienen el título de bachiller, no se sientan compelidos a emigrar de sus regiones para continuar los estudios universitarios. En los hechos, el incremento de los cursos y de la matrícula de alto nivel opera como un ancla; pues permite radicar los profesionales en sus respectivos estados, y, además, estimula la diversificación del país.

Existen otros factores que también contribuyen a que el tramado social se haga más tupido. Por ejemplo, la actividad económica. Esta se incrementa. En las entidades federales surgen grupos de empresarios que invierten en áreas productivas. El Estado, a través del gasto público y de las empresas de su propiedad, promueve ramas que dan lugar a numerosas tareas secundarias que se integran entre sí de forma vertical y horizontal. A su vez, el desarrollo de la producción conduce a la organización de los sindicatos y del movimiento obrero, que se agrupa por ramas y cuenta con afiliados en numerosos estados. Algo similar ocurre con la proliferación de instituciones educativas y la organización de los estudiantes, que se reúnen en centros estudiantiles y federaciones.

En síntesis, en el período que arranca con la desaparición de Juan Vicente Gómez y se extiende hasta nuestros días, Venezuela se transforma en una sociedad de claro perfil urbano y de enorme complejidad. Su trama política, económica, educativa y cultural se diversifica. Deja de ser una sociedad débil asfixiada por un Estado omnipotente. Emerge una sociedad civil fuerte, con suficiente extensión y fuerza para reclamar sus derechos, a pesar de que el Estado, debido a su gran poder, todavía pueda resistirse a introducir en el ordenamiento jurídico las modificaciones que hagan compatible esta esfera con los cambios que la evolución histórica ha producido. Puede decirse que a mediados de los ochenta existen las bases objetivas para que pueda desarrollarse la descentralización.

1. 4. La descentralización: una tendencia mundial

La descentralización constituye una tendencia mundial desde hace ya bastante tiempo, especialmente después del derrumbe de la Unión Soviética y de los países socialistas de Europa Oriental a mediados de la década pasada. En tal sentido, la trayectoria que sigue Venezuela repite, en una medida importante, la ruta de otras naciones latinoamericanas y europeas, que desde finales del siglo XIX y comienzos del actual, comenzaron a fortalecer los poderes locales y a acercar el gobierno a los ciudadanos. Los grandes estados centralizados y autoritarios, concentradores de un Poder omnipotente, han perdido vigencia. Ahora la propensión se dirige a fortalecer instancias de gobierno local, con centros decisorios capaces de adoptar medidas importantes para la vida de las comunidades. Estas instancias tienen que rendir cuentas a los ciudadanos y responder por la gestión que realizan. Se está produciendo lo que Roberto A. Weill denomina "la revolución del *accountability*". Es decir, un proceso mediante el cual las responsabilidades denomina "la revolución del de los gobernantes, y de las instituciones y organismos encargados de administrar los recursos públicos y ordenar la vida social, se encuentran cada vez más claramente definidos. Este hecho está produciendo una división de tareas y funciones que conduce a que el nexo entre el ciudadano y los gobernantes se estreche continuamente.

Las experiencias de España con sus autonomías regionales, de Francia e Italia, para sólo citar algunas de las más importantes, son ilustrativas de la enorme importancia y significado que puede alcanzar la descentralización para modernizar las gestión estatal y profundizar la democracia.

La consolidación de los poderes locales y de la descentralización debe conducir a la reforma del nivel central del Gobierno. La experiencia internacional demuestra que los estados nacionales que han emprendido procesos descentralizadores en gran escala, se han visto obligados a modificar su aparato central con el fin de ajustarlo a las nuevas condiciones que surgen con la transferencia de competencias. Ese ha sido el caso de Japón, Suecia y Estados Unidos, examinados por Michael Crozier en su libro *Cómo reformar el Estado*. También este aspecto ha sido revisado en el informe del *National Performance Review* (NPR) sobre el Estado Federal norteamericano.

La importancia de la descentralización administrativa para aumentar la eficiencia del Estado ha sido ampliamente destacada en el libro de Crozier, en el informe del NPR, en el análisis de David Osborne y Ted Gaebler en el libro *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ahora bien, hay un texto imprescindible de citar cuando se toca este tema. Es el de Robert D. Putnam, *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. En este material el autor le atribuye a la descentralización un peso fundamental en la abismal diferencia de desarrollo económico y social que existe entre el norte y el sur de Italia. Señala Putnam que la descentralización juega un papel decisivo en la creación de lo que él denomina "capital social." Es decir, ese tejido de relaciones, procesos y empresas que han catapultado el crecimiento del norte italiano.

En todos los textos mencionados se destaca la necesidad de que la descentralización esté acompañada por la desconcentración territorial. Aun sin transferir competencias o servicios, el Poder Nacional puede desconcentrar numerosas actividades, dándoles mayores atribuciones a sus órganos en distintos estados del país. La desconcentración y la descentralización ha sido el camino seguido por numerosos países que se han planteado elevar la eficiencia del Estado Nacional. Ambas representan tendencias globales que se abren paso en Venezuela mucho después que se han consolidado en Europa. Sin embargo, la elección directa de las autoridades locales permite prever que también en nuestro país se implantarán en un lapso relativamente breve.

1. 5. Los trabajos pioneros sobre descentralización

Hacia la mitad del decenio anterior y comienzos del actual se trazan las líneas básicas de la transferencia de competencias y se define su marco legal. Durante esta fase resulta clave la labor de la Copre, particularmente la

del equipo de descentralización dirigido por Manuel Rachadell y Rafael de la Cruz. Este esfuerzo se concreta en los aportes que se realizan durante la discusión que concluye con la aprobación por parte del Congreso de la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* o, simplemente, *Ley Orgánica de Descentralización (LOD)* y con los reglamentos que la desarrollan, particularmente el N° 1, que fue elaborado y promovido con entusiasmo por la Comisión. Además, la Copre produce varios textos indispensables para explicar y promover la descentralización en Venezuela. El primero aparece publicado en 1989 bajo el título: *La Descentralización: Una oportunidad para la democracia*. Luego, en 1990, se edita el Folleto para la Discusión *Una propuesta para la descentralización (La Delimitación y transferencia de competencias entre el Poder Nacional y los Estados)* escrito por Manuel Rachadell. Más tarde se publica una serie compuesta de seis volúmenes, coordinada por Rafael de la Cruz, llamada Venezuela, la reforma del futuro, que reproduce las investigaciones y trabajos realizados por la Copre durante dos años con financiamiento del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud).

Durante el gobierno interino del Presidente Ramón J. Velásquez, se crea la figura del Ministro de Estado para la Descentralización, con el fin de dar aliento a un proceso que durante la primera fase de su instrumentación enfrenta numerosas dificultades de distinto género. Para tal función el doctor Velásquez designa a Allan R. Brewer-Carías, quien dirige un equipo que se ocupa de ampliar el marco regulatorio que ya en sus trazos fundamentales había definido la Copre. Brewer-Carías entrega al final de su gestión un largo libro llamado *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993*, que además de un amplio examen de ese proceso desde el punto de vista histórico, político y jurídico, recoge el conjunto de reglamentos (nueve en total) y disposiciones legales sugeridas y aprobadas durante su gestión como ministro.

En los actuales momentos el Estado cuenta con un sólido cuerpo de leyes y reglamentos que sirven para encauzar la descentralización y mantenerla acotada dentro de límites legales precisos. Este conjunto de instrumentos se ha podido diseñar sin necesidad de reformar la Constitución. Ahora bien, debido a que el tema de la Reforma Constitucional se debate desde hace bastante tiempo en el Congreso, uno de los aspectos de ella que más considera la comisión que se ocupa de su estudio es el relativo a la descentralización, pues se busca dar rango constitucional a un conjunto de disposiciones que hasta ahora únicamente han sido contempladas en la LOD y en los reglamentos en los que ésta se desarrolla. Habrá que esperar el informe definitivo de dicha comisión para poder emitir una opinión bien fundamentada acerca de las normas y disposiciones que se contemplen en la constitución reformada.

Lo que no debe perderse de vista es que a pesar de que la existencia de mecanismos legales facilita la transferencia de competencias, la descentralización —debido a que constituye una forma nueva y diferente de repartir el poder dentro del Estado— siempre comportará dificultades, que sólo podrán superarse a partir de la negociación y la concertación de sectores colocados en niveles gubernamentales diferentes.

2. Descentralización política y redistribución del poder

2.1. ¿Por dónde comenzar?

En la década pasada la denuncia contra el centralismo por parte de distintos sectores del país, sobre todo de la provincia, se hace cada vez más aguda y permanente. Este alegato va acompañado de un reclamo persistente por tratar de lograr que se produzca la descentralización en todas las esferas de la actividad estatal, primordialmente en la política.

En el seno de la Copre se inicia un interesante debate sobre el tema de la transferencia de competencias, al que se considera uno de los ejes fundamentales de la modernización y profundización de la democracia, desgastada por decenios de concentración abusiva por parte del Poder Nacional. En el mismo período irrumpe por primera vez con fuerza la tesis de la elección popular de los gobernadores y el planteamiento acerca de crear la figura del alcalde, en cuanto jefe del Ejecutivo Municipal.

La discusión en la Copre se divide entre quienes piensan que resulta indispensable aprobar la ley que establezca el marco regulatorio para la transferencia de competencias, antes de avanzar hacia la elección directa de las autoridades regionales y locales, y quienes sostienen que para impulsar con brío la descentralización, resulta esencial que la población de los estados y municipios elija popularmente sus propias autoridades, pues estos funcionarios se convertirían en arietes que presionarían al Gobierno Central para lograr las transferencias en el plano administrativo, lo cual a su vez determinaría la urgencia de elaborar una ley que regulara ese traslado. Según esta visión del proceso, lo primordial reside en sancionar la ley que autorice la elección de los gobernadores, pues el marco legal de la transferencia de competencias, de servicios y recursos podría aprobarse poco después. Este sector entiende que la descentralización constituye, en primer lugar, una operación de naturaleza política. Un instrumento para redistribuir el poder en el interior del propio Estado y de la sociedad. Esta última posición termina triunfando. La Copre asume —entonces— la elección directa de gobernadores y alcaldes como una bandera de lucha. A estas consignas se agrega la de la uninominalidad para la escogencia de los representantes a todos los órganos del Poder Legislativo: Congreso Nacional, asambleas legislativas y concejos

municipales. En su conjunto, todas estas propuestas conforman el núcleo fundamental de la descentralización política.

2. 2. La elección directa de los gobernadores

La Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado se sanciona el 13 de abril de 1989. En ella se regula la elección de los mandatarios regionales, su remoción y su sustitución. El planteamiento sobre la elección directa de estos funcionarios tiene su base constitucional en el artículo 22 de la Carta Fundamental, que dice lo siguiente:

La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Como se aprecia, este artículo permite la elección de los gobernadores, sin necesidad de introducir ninguna reforma al texto constitucional. Esta posibilidad da mayor fuerza jurídica a los grupos convencidos de que la elección popular de estas autoridades debía constituir el paso previo para descentralizar en su conjunto al Estado. Aprobada la Ley, los primeros comicios se celebran el 3 de diciembre de ese mismo año.

Esta conquista representa un peldaño fundamental en el proceso descentralizador y asesta un golpe al presidencialismo y al partidismo, dos aspectos que, como ya ha sido señalado, distinguen el funcionamiento de la democracia venezolana. Los presidentes de la República, desde que la Constitución se sanciona en 1961, no realizan ninguna gestión para eliminar el carácter transitorio de la norma que los autoriza escoger libremente a los gobernadores de Estado. Al contrario, se convierten en firmes defensores de esta "provisionalidad", valiéndose de un recurso muy original: advierten continuamente sobre los "peligros caudillistas" que se esconden tras la pretensión de elegir a través del voto a estas autoridades. En particular, el presidente Jaime Lusinchi se declara enemigo jurado de la elección de los gobernadores, a la que considera fuente generadora de gamonales regionales y locales, y mecanismo para desintegrar la unidad de la República.

En cierto sentido, resulta lógico que los presidentes reaccionen de este modo frente a la tesis de elegir popularmente a los gobernadores, pues los

mandatarios regionales, en muchos casos, más que ser un agente "...del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción", tal como apunta el artículo 21 de la Constitución Nacional, actúan como representantes directos y personales del Presidente de la República, quien los enviste de poder. Los presidentes y el partido en el que ellos militan se valen de las gobernaciones para cumplir compromisos y ejercer el clientelismo, razón por la que también se resisten a entregar una prerrogativa que, sin duda, les proporciona enorme beneficio político.

La práctica de designar gobernadores "a dedo" conduce a tales distorsiones, que en más de una oportunidad se nombra gobernador a un militar retirado, a un ex embajador o a un dirigente político caído en desgracia, sin que ni siquiera conozcan el estado que van a dirigir. Por lo tanto, la línea de lealtades del gobernador designado de esa manera es con el Jefe del Estado, y no con la comunidad que le corresponde administrar. El nexo con esa colectividad termina siendo, en numerosas oportunidades, distante o inexistente. Para esos gobernadores el ejercicio administrativo tampoco significa un reto exigente, pues su porvenir como políticos, diplomáticos u hombres públicos apenas si guarda relación con su éxito o fracaso como primera autoridad civil del gobierno regional. Esta forma de desconocer e incluso atropellar los intereses de la provincia, se busca corregir con la elección directa de los gobernadores. Al Presidente de la República se le despoja de una facultad que le autoriza desvirtuar la naturaleza de los gobiernos regionales.

La elección de los mandatarios regionales también produce efectos en las maquinarias políticas, y sobre el partidismo en cuanto modo de concebir las relaciones de las agrupaciones políticas con el Estado y la sociedad. A partir de la elección popular de los gobernadores, los aspectos más centralistas de las organizaciones partidistas tienden a superarse. El aparatismo vertical y morolítico, piso sobre el que las dirigencias nacionales desconocen los verdaderos liderazgos regionales y locales, se inclina hacia el cambio, pues la fuente de poder de la dirigencia partidista comienza a variar. Ahora los dirigentes estatales no son aquéllos que tienen un "padrino" en la dirección nacional, sino quienes ejercen un genuino liderato entre el pueblo. Igualmente, los partidos buscarán presentar como candidatos a gobernador, no a los dirigentes que cuentan con el favor de la cúpula, sino a los líderes reales de sus estados. En el futuro los partidos altamente concentrados en su vértice tendrán que abrir espacio a líderes conectados estrechamente con las comunidades.

2. 3. La creación de la figura de alcalde y su forma de elección

La reforma legal que permite la creación de la figura de alcalde y su elección por el pueblo, se aprueba el 14 de junio de 1989 cuando se sanciona la

nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM). En tal sentido, en su artículo 51 se dice lo siguiente:

En cada Municipio o Distrito Metropolitano se elegirá un Alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio.

Al igual que en el caso de los gobernadores, estos cambios legales pudieron lograrse sin tener que modificar la Constitución del 61. El artículo 27 de la Carta Fundamental sirve como soporte constitucional para adelantar esas iniciativas:

La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno, y administración de los Municipios (...). En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

En consecuencia, a través de un instrumento jurídico como la LORM se puede fijar las condiciones para la organización, gobierno y administración de los municipios. Y eso fue lo que se hizo.

En el plano político, esta reforma tiene efectos similares a los generados por la elección de los gobernadores, ya que con ella, más la escogencia uninominal de diputados y concejales, se sientan las bases para la conformación de un nuevo liderazgo nacional con sólida presencia regional, en el curso de un período relativamente breve.

En la dimensión institucional este cambio también posee gran significado. Hasta la reforma de 1989, el Gobierno Municipal lo ejerce el presidente de la Cámara Municipal y el Ayuntamiento. El funcionario que desempeña este cargo se elige del propio seno del Cabildo, razón por la cual la conducción administrativa del municipio recae sobre una persona electa por el pueblo para cumplir funciones como edil o legislador, no para desempeñarse como gerente. La reforma que propone la figura del alcalde permite deslindar con precisión esos terrenos. El Gobierno Municipal pasa a ser ejercido por intermedio de un alcalde y del Concejo Municipal, que es el órgano deliberante. A este último corresponde legislar sobre las materias propias del municipio y controlar la rama ejecutiva. En tanto son de incumbencia del alcalde las tareas propiamente gerenciales, administrativas y ejecutivas. Con esta demarcación de obligaciones, el pueblo vota para elegir un funcionario cuyos compromisos se encuentran taxativamente señalados en la LORM. A su vez, el aspirante a ocupar el cargo de alcalde se ve obligado a presentar al electorado un programa local de gobierno.

De este modo, cristaliza en el municipio la misma separación existente en los otros niveles territoriales de gobierno, pues como se sabe el Ejecutivo Nacional está diferenciado del Parlamento y el Ejecutivo Regional de las asambleas legislativas; además, cada uno de esos poderes se encuentra presidido por funcionarios electos para cumplir obligaciones específicas y bien tipificadas. La diferencia del municipio con respecto a las otras instancias es que en él, el alcalde dirige al Ejecutivo y al mismo tiempo preside la Cámara Municipal. Sin embargo, esta doble función para nada disminuye o desvirtúa las responsabilidades ejecutivas del alcalde, ni las obligaciones contraloras del Concejo Municipal.

Con la aparición del alcalde y la separación en la instancia municipal de obligaciones entre la rama Ejecutiva y la Legislativa, se fortalece la institucionalidad de este nivel del Poder Público, que posee una especial importancia para el sistema democrático, debido a que en su ámbito residen las mayores posibilidades de participación, supervisión y control por parte de los ciudadanos. Estas iniciativas amplían las posibilidades de que el municipio realmente constituya, como plantea la Constitución en su Artículo 25 "... la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional."

2. 4. La importancia de las reformas políticas e institucionales

El conjunto de reformas en que cristaliza la descentralización política e institucional significan un cambio revolucionario en la historia contemporánea del país. Ellas redefinen el papel de los gobernadores, modifican la relación de éstos con el Presidente de la República y transforman la misión de esos funcionarios en tanto agentes del Poder Nacional en los estados. Con el cambio introducido en la legislación, los gobernadores no sólo actúan como representantes del Estado nacional en sus entidades federales, sino -sobre todo- se desempeñan como voceros de éstas ante el Poder central. Esta modificación produce consecuencias importantes en el funcionamiento global del Estado, ya que los gobernadores actúan como catalizadores de la transferencia de competencias y servicios hacia las entidades federales, y en cuanto testigos encargados de realzar la importancia de la provincia en el cuadro nacional.

Lo mismo ocurre con los alcaldes. Ellos permiten enfatizar el rol del municipio y consolidar esta instancia local de poder. Por su parte, la uninominalidad para la selección de los miembros de los cuerpos deliberantes, presente también en la elección de gobernadores y alcaldes, establece un vínculo más estrecho entre el elector y el elegido, a la vez que determina que el porvenir político de todas las autoridades y representantes electos de ese modo, se halle ligado al desempeño de sus gestiones. El éxito se convierte en un desafío para los funcionarios del Poder Ejecutivo al igual que para los legisla-

dores, pues todos dependen del voto popular para permanecer en el escenario político.

3. La descentralización administrativa y los mecanismos institucionales para instrumentarla

A la definición del marco legal de la descentralización política sigue la elaboración de las normas que deben regir la distribución y transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los otros niveles territoriales del Estado. Es importante tener en cuenta que, no obstante el predominio tan marcado ejercido por el Ejecutivo Nacional después de 1958, ya la Constitución del sesenta y uno contempla la importancia de la descentralización. En su Artículo 2 se lee: "La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución." Anteriormente, al examinar la elección de los gobernadores y la creación de la figura de los alcaldes y su elección popular, se mostró cómo la Carta Fundamental había previsto esas reformas. Algo similar ocurre con la descentralización administrativa.

3. 1. Las competencias de los niveles del Poder Público

De acuerdo con el texto constitucional, en el país existen tres niveles territoriales: la República, los estados y los municipios. A cada uno de ellos corresponde un tipo particular de gobierno y de poder: el Nacional, el regional y el municipal. De acuerdo con esta estratificación, pueden identificarse tres tipos de competencias de los distintos niveles territoriales de gobierno: exclusivas, concurrentes y residuales. Las primeras son aquéllas que corresponden a un solo nivel gubernamental; las segundas, las ejercidas de forma compartida con otra u otras instancias gubernamentales; y las residuales, aquéllas que no han sido taxativamente asignadas en la Constitución a un nivel determinado, y, que por ello mismo, pueden ser asumidas por cualquiera de ellos. Estas competencias residuales hay que tomarlas en cuenta especialmente en el caso de los estados, pues las potestades de estas entidades federales no aparecen claramente tipificadas en la Carta del sesenta y uno.

En el caso de las competencias exclusivas del Poder Nacional, ellas están señaladas en el Artículo 136. Allí se indican veinticinco atribuciones diferentes y de distinta jerarquía, que van desde "la actuación internacional de la República" o "la defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República..." hasta el "Régimen de pesas y medidas." Por lo tanto, el espectro que cubren es muy amplio, dándosele así excesiva preponderancia al Poder nacional.

Con relación a las competencias de los estados, la Constitución resulta vaga e imprecisa. Esas atribuciones están apuntadas en el Artículo 17. En él, la única potestad que aparece claramente señalada es la que se refiere a la

"organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal."

Las competencias de los municipios están mucho más desarrolladas que la estatales. Aparecen tipificadas en el Capítulo IV de la Constitución, particularmente en el Artículo 30, que dice:

Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos particulares de crédito, turismo y policía municipal. La ley podrá atribuir a los municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

La ley que se ocupa de precisar las potestades de este nivel territorial de gobierno es la LORM, que legisla ampliamente sobre esa materia.

Un tratamiento especial merecen las competencias tributarias y fiscales de cada uno de los niveles territoriales de Gobierno, pues a partir de su estudio se puede establecer cuáles son las posibilidades y límites de cada una de esas instancias para asumir con recursos propios los costos financieros que implica la descentralización. En el caso del Poder Nacional, la Constitución Nacional en el Artículo 136, Parágrafo Octavo, establece que es de su competencia:

La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley.

En el Parágrafo Noveno del mismo artículo se dice que también corresponde al Poder Nacional "la organización y régimen de las aduanas." Además, hay que tener en cuenta que la república es dueña del subsuelo y en consecuencia corresponde a ella la propiedad de la riqueza petrolera y del resto de los minerales. Este factor le da un predominio económico indiscutible al Poder Nacional sobre las demás instancias gubernamentales.

Respecto al Poder Municipal, la Constitución dice, Artículo 31, que los municipios podrán tener los siguientes ingresos:

Primero: El producto de sus ejidos y bienes propios; Segundo: Las tasas por el uso de sus bienes y servicios;

Tercero: Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;

Cuarto: Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;

Quinto: Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y

Sexto: Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

Con relación a los estados, nuevamente la Constitución es imprecisa acerca de sus dominios en materia de ingresos propios. El Artículo 17 que se refiere a las potestades de cada estado, establece, Parágrafo Séptimo, que a este nivel de Gobierno corresponde "todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal." (Como se ha dicho anteriormente, estas competencias son las que se conocen con el nombre de residuales). Ahora bien, como en el ámbito fiscal y tributario la Constitución es explícita sobre lo que compete al poder Nacional y al Poder Municipal, lo que termina quedando para los estados, además de residual es marginal desde el punto de vista de las posibilidades de estas entidades de obtener ingresos por una vía distinta a la del Situado establecido en el Artículo 229 de la Constitución.

Esta debilidad para crear fuentes autónomas de ingresos se ve reforzada cuando la Constitución enuncia de forma explícita lo que los estados no pueden hacer. Veamos el Artículo 18:

Los Estados no podrán:

Primero: Crear aduanas, ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;

Segundo: Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;

Tercero: Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él;

Cuarto: Crear impuestos sobre el ganado en pie y sobre sus productos o subproductos.

Las restricciones señaladas en los Artículos 17 y 18 de la Carta fundamental, en la práctica dejan inermes a los estados, y los condenan a depender de modo casi exclusivo de los ingresos que les proporciona el Poder Nacional por la vía del Situado Constitucional. Desde el punto de vista de los nuevos roles que la descentralización administrativa permite desempeñar a cada instancia gubernamental, las limitaciones fiscales de los estados le asignan a este nivel gubernamental unas funciones específicas de las que nos ocuparemos más adelante.

3. 2. La transferencia de competencias exclusivas

A pesar de la declaración de principios según la cual la República venezolana es un "Estado Federal" como ya se ha insistido, resulta manifiesta la primacía excesiva del Poder Nacional dentro de la Constitución. Sin embargo, la misma Carta fundamental, Artículo 137, prevee que algunas de las competencias reservadas al Poder Nacional en el Artículo 136 puedan ser transferidas a los estados o a los municipios.

El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

A partir de lo establecido en este artículo se elabora el marco jurídico de la descentralización. Dentro de éste, el instrumento más importante es la Ley Orgánica de Descentralización (LOD), sancionada el 20 de diciembre de 1989, es decir, 17 días después de haberse celebrado las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes. Este instrumento entra en vigencia el día 1º de enero de 1990. El objeto de esta Ley, tal como señala el Artículo 1, es:

...desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

Es decir, la LOD no se ocupa sólo de la transferencia de competencias exclusivas del Poder Nacional a los estados, sino que aborda globalmente el tema de la descentralización hacia las entidades federales. En ella se regulan las siguientes materias: las competencias concurrentes entre los niveles del

Poder Público, la transferencia a los estados de competencias reservadas al Poder Nacional, el Situado Constitucional y demás ingresos de los estados, el Plan Coordinado de Inversiones, los gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, la Convención de Gobernadores y las sanciones a las que se ven expuestos estos mandatarios ante el incumplimiento de las órdenes del Poder Nacional.

Con relación a la transferencia a los estados de competencias reservadas al Poder Nacional o exclusivas, la LOD, Artículo 11, apunta:

A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

1° La organización, recaudación, control y administración del uso del papel sellado;

2° El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el marmol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los costales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos.. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;

3° La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes, y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;

4° La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y

5° La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Parágrafo Único: Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictadas por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.

Como puede apreciarse, las materias que constituyen competencia exclusiva del Poder Nacional que, de acuerdo con la LOD, pueden ser transferidas a los estados son muy limitadas. En la esfera fiscal es muy poco lo que esta ley agrega con respecto a la Constitución. Sin embargo, los señalamientos contenidos en ella marcan un punto de avance importante con respecto a la

situación anterior, en la cual el Gobierno Nacional las concentra de modo total. La LOD no habla de las competencias reservadas al Poder Nacional que pueden ser transferidas a los municipios. Este vacío habría que subsanarlo en una eventual reforma de dicho instrumento, pues como se trata de una ley que descentraliza, delimita y transfiere competencias en el seno del Poder Público, no resulta conveniente excluir de ella a uno de los niveles territoriales de gobierno.

3. 3. Las transferencias dentro de las competencias concurrentes entre los niveles del Poder Público: La LOD y los reglamentos parciales

Además de la transferencia de competencias exclusivas, la LOD regula las competencias concurrentes entre los niveles del Poder Público. Hay que anotar que la Constitución no es suficientemente explícita en esta área. A pesar de ello, la LOD, Artículo 4, señala que "en ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimiento que esta Ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional..." Dicho esto, la Ley enumera dieciocho servicios que serán traspasados a las entidades federales. Posteriormente, el Artículo 6 apunta que la transferencia de esos servicios "...se efectuará mediante convenios", observando las previsiones que se anotan a continuación:

1° Cuando el Gobernador del Estado considere que la administración estatal pueda asumir la prestación de un servicio, hará la solicitud al Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada.

2° El Ejecutivo Nacional deberá someter en un lapso de noventa (90) días, a la aprobación del Senado de la República o de la Comisión Delegada, el programa de transferencia del servicio, el cual incluirá la transferencia de bienes personales y recursos financieros, así como establecer mecanismos específicos de supervisión y coordinación de cada uno de los servicios.

3° Los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio que se transferirá, actualmente propiedad de la República o de los entes autónomos, pasarán a propiedad de los Estados.

4° El personal que labore en el servicio a transferir pasará a la Administración Estatal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia.

5° Los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estatales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida inicial se ajustará anualmente de acuerdo con la variación de los ingresos ordinarios.

Como se aprecia, el Artículo 6 tipifica el procedimiento en el caso de que sea el Ejecutivo Regional el que asuma la iniciativa de solicitar la transferencia del servicio. Posteriormente, Artículo 7, se precisa el mecanismo en la circunstancia en que sea el Ejecutivo Nacional el que solicite la transferencia.

Cuando la iniciativa de la transferencia de un servicio específico a los Estados surja del Ejecutivo Nacional, éste se dirigirá al Senado de la República haciendo la propuesta de transferir el servicio, el Senado acordará o negará la transferencia y modalidades de la misma e informará de su decisión, en caso de acuerdo, a la o las Asambleas Legislativas. Las Asambleas Legislativas, previa aprobación del Gobernador, ratificarán o no el acuerdo del Senado en un lapso de treinta (30) días. En caso afirmativo el Gobernador le pondrá el ejecútese y se procederá a la celebración del o los convenios respectivos...

El Artículo 9 señala que la descentralización y la desconcentración deben constituirse en una política del Ejecutivo Nacional:

El Ejecutivo Nacional deberá impulsar la descentralización y la desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la celebración de los convenios para la transferencia de la prestación de servicios específicos. La contratación y ejecución de las obras corresponderá a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada Estado, bajo la coordinación del Gobernador.

La LOD contempla el Plan Coordinado de Inversiones (Capítulo IV), el cual elaborará anualmente, Artículo 16, el Ejecutivo Nacional y cada gobernación de estado. El gobernador igualmente, Artículo 19, deberá coordinar los programas de inversión con los que tienen que elaborar todos los años los municipios, con el fin de integrarlos al Plan Coordinado de Inversiones.

La LOD establece, Artículo 25, la creación de un Comité de Planificación y Coordinación en cada estado. Esta instancia tendrá por finalidad garantizar la necesaria coordinación, planificación, evaluación, y control de los programas y acciones que se ejecuten en la entidad federal. Estará presidida por el gobernador e integrada, además, por el tren ejecutivo estatal, los alcaldes y los jefes de las oficinas nacionales y organismos regionales con jurisdicción en el estado. El Comité se concibe como un espacio amplio para la consulta y el diálogo, pues el gobernador podrá invitar para que participen en él, a los parlamentarios nacionales y a los sectores económicos, sociales, laborales y culturales de la comunidad.

Luego de sancionada la LOD se elaboran y aprueban sus reglamentos parciales, los cuales especifican los alcances de esa ley. Dada la importancia jurídica y normativa para el proceso de descentralización de los tres primeros reglamentos, conviene examinarlos con detalle.

a) El Reglamento Parcial N° 1 sobre las transferencias de servicios y competencias a los estados y los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión

Los convenios a los que se refiere el Artículo 6 de la LOD se desarrollan en el Reglamento Parcial N° 1, con el cual se pretende, tal como se dice en la Exposición de Motivos:

...aclarar (...) el procedimiento de transferencia de servicios previstos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (LOD), facilitar la concertación entre los distintos actores de este proceso y reducir al mínimo las disfunciones de los servicios de que se trate debido a la transferencia.

La primera versión de este reglamento la aprueba el Consejo de Ministros el 4 de junio de 1992. Después, el 18 de noviembre de 1993 también el propio Consejo de Ministros sanciona su reforma parcial. En los considerandos del reglamento se dice que éste se justifica debido a que la dinámica que ha adquirido el proceso de descentralización y la corta, pero concluyente experiencia que ha proporcionado, aconsejan el establecimiento de reglas que proporcionen el marco general adecuado para el correcto encauzamiento de las operaciones de transferencia de servicios y competencias a los estados.

De igual modo, se señala que las disposiciones que contiene la LOD reclaman con urgencia una reglamentación más completa y detallada, especialmente en lo referente a los procedimientos que deben seguirse para solicitar y tramitar las transferencias de servicios y competencias, así como en lo relativo a la incidencia de las transferencias en los asuntos administrativos y en la determinación de los servicios a transferir. Finalmente, se apunta que resulta necesario reglamentar lo relativo a los acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión de servicios que en ciertos casos conviene. A partir del encuadre general señalado anteriormente, el reglamento aborda la regulación de las siguientes materias específicas:

- 1° La iniciativa de las transferencias de servicios.
- 2° Los procedimientos de las transferencias de servicios.
- 3° La incidencia de la transferencia en los asuntos administrativos.

- 4° La incidencia de la transferencia en el régimen del personal.
- 5° El régimen de transferencia de los recursos financieros.
- 6° La transferencia de competencias.
- 7° Los acuerdos previos a la transferencia de servicios y de la cogestión previa de los servicios susceptibles de transferencia.

De estas materias conviene destacar, en primer lugar, las ligadas con "la iniciativa de las transferencias de servicios" Capítulo I) y con el "procedimiento de las transferencias de servicios" (Capítulo II).

Con relación al tema de la iniciativa queda claro que ésta podrá tomarla el gobernador de cualquiera de los estados o el Ejecutivo Nacional. En el caso en que ésta la asuma el Ejecutivo Nacional, Artículo 3, ésta deberá ejercerse mediante la elaboración y presentación al Senado de una solicitud en la cual se especifiquen, como mínimo, los siguientes aspectos:

1° Las disposiciones constitucionales y legales que justifiquen cada transferencia, así como la identificación de los servicios nacionales afectados y la organización de la Administración Pública Nacional (APN) a los que éstos se encuentran adscritos o que sean responsables de los mismos.

2° La especificación de los órganos y unidades y de las entidades descentralizadas y establecimientos objeto de la transferencia.

3° La relación detallada del personal que será transferido, con indicación de su categoría, condiciones de empleo y retribución y situación administrativa.

4° El inventario detallado de los bienes muebles e inmuebles, así como de los restantes derechos y obligaciones que serán transferidos.

5° La valoración definitiva o en su defecto provisional del costo del servicio o servicios que serán transferidos.

6° El inventario de la documentación administrativa relativa al servicio objeto de la transferencia.

Las solicitudes de transferencia por parte del Ejecutivo, Artículo 4, tendrán que basarse en un estudio previo de su procedencia y justificación, que debe considerarse en la Comisión Nacional para la Descentralización contemplada en el Reglamento Parcial N° 2 de la LOD (de la cual se hablará más adelante).

Por su parte, cuando la iniciativa provenga del gobernador, Artículo 2, ella deberá ejercerse mediante la elaboración y presentación de una solicitud suficientemente motivada y documentada, conforme a las previsiones del Artículo 6° de la LOD arriba citado. El gobernador tendrá que presentar la

solicitud a la Asamblea Legislativa de su estado, Artículo 5, y posteriormente, tendrá que hacerlo al Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Interiores.

Cubiertos estos trámites el MRI iniciará, Artículo 6, un proceso de negociaciones y acuerdos sobre la transferencia requerida, en el seno de los grupos de trabajo establecidos en el Artículo 6 del Reglamento Parcial N° 2 de la LOD. Estas negociaciones deben conducir en un lapso de noventa (90) días a la elaboración del Programa de Transferencia el cual, además de lo establecido en el Artículo 3 del Reglamento N° 1, tendrá que contener los siguientes aspectos:

1° La determinación de las funciones y competencias que corresponden al Estado, incluidas las de supervisión, inspección y control, que quedan reservadas a la Administración Pública Nacional.

2° La determinación de la capacidad económica y administrativa del Estado para la asunción de los servicios que demanda.

3° El cronograma detallado del proceso de la transferencia del servicio solicitado.

Una vez logrado el acuerdo sobre el Programa de Transferencia, Artículo 7, el Ejecutivo Nacional tendrá que someterlo a la consideración del Senado o en su defecto a la Comisión Delegada, para su aprobación. Cubierto este paso, las partes, Artículo 8, procederán a elaborar el Convenio de Transferencia, el cual, como mínimo, deberá contener los aspectos que se enumeran a continuación:

1° Objeto del convenio, alcances y cronograma de la transferencia.

2° Delimitación de las competencias entre el Poder Nacional y el Estado en la materia de que se trate.

3° Normas que definan la supervisión técnica, asesoría, administración de la gestión, participación de la comunidad en caso de que sea procedente, así como la evaluación y control del servicio que será transferido.

4° Detalles referidos al personal que se transfiere, su gestión futura y la política de personal, las condiciones laborales, el tratamiento de las prestaciones sociales, sus intereses y su valor, al igual que lo concerniente al entrenamiento del personal.

5° Información sobre los bienes adscritos a los servicios transferidos, señalando la forma en que se realizará la transferencia de éstos y su inventario.

6° Los recursos financieros involucrados en la transferencia, indicando el régimen presupuestario que se adoptará y la manera en que se considerarán los recursos internacionales, en el caso de que existan. También hay que anotar el tratamiento que se le dará a las obli-

gaciones contraídas con terceros y la revisión periódica de los procedimientos de asignación de recursos.

7° Los aspectos relacionados con la coordinación y cooperación en la prestación de los servicios, indicando el nexo con las Alcaldías, el suministro de información, la compatibilización de planes y proyectos y la cooperación internacional.

8° Las materias relativas a la descentralización y desconcentración de los servicios transferidos hacia los Municipios, pudiendo establecerse figuras como la cogestión de servicios entre los niveles Estatal y Municipal.

9° Contemplar la creación de Comisiones de Seguimiento de las Transferencias entre el Ejecutivo Nacional y el Estatal cuyo objeto sería supervisar el cumplimiento del cronograma acordado, y resolver las dudas y controversias que pudieran presentarse en la ejecución del Programa de Transferencia y el cumplimiento de los convenios y de cualesquiera otros protocolos que se firmen con relación a los servicios transferidos.

10° Las disposiciones finales necesarias referidas a los diferentes anexos al convenio, a su modificación, su revisión y al domicilio de éste.

De otro lado, cuando la iniciativa de la transferencia del servicio provenga del Ejecutivo Nacional, Artículo 9, éste debe, con posterioridad a la consideración por parte de la Comisión Nacional para la Descentralización, iniciar un proceso de negociación y acuerdo con el gobierno del respectivo estado en el seno de los grupos de trabajo contemplados en el Artículo 6 del Reglamento Parcial N° 2. Estas conversaciones, en un lapso de noventa (90) días, deben dar lugar al Programa de Transferencia, el cual contendrá los aspectos señalados en los Artículos 3 y 6 del Reglamento Parcial N° 1. Logrado el acuerdo sobre el Programa de Transferencia, Artículo 10, se procederá conforme a lo pautado en el Artículo 7 de la LOD. El convenio que se suscriba deberá ajustarse al contenido mínimo señalado en el Artículo 8 del Reglamento N°1.

En resumen, ya sea que la iniciativa la tome el Ejecutivo Nacional o el Gobernador, la solicitud de la transferencia de un servicio debe dar lugar a un Programa de Transferencia y al respectivo Convenio de Transferencia.

El otro aspecto importante del Reglamento N° 1 es el que se refiere a los acuerdos previos a la transferencia de servicios y de la cogestión previa de los servicios susceptibles de ser transferidos (Título III, Artículos 23 a 29). En este Título se apunta, Artículo 23, que antes de la presentación de las solicitudes de transferencia, tanto los gobernadores como el Ejecutivo Nacional podrán manifestar a su contraparte su disposición a celebrar un Acuerdo de Cogestión del servicio o servicios de que se trate. El referido acuerdo se celebraría antes de que se produzca la transferencia propiamente dicha, Artículo 24, y estaría

firmado por el Ministro de Relaciones Interiores, el ministro al que corresponda el servicio y el gobernador respectivo. Cuando la iniciativa la tome el Ejecutivo Nacional, antes de la firma del Acuerdo, éste deberá ser sometido a la consideración de la Comisión Nacional para la Descentralización.

El Acuerdo de Cogestión tendrá que contener como mínimo, Artículo 25, los siguientes aspectos:

1º Los términos, las condiciones y los alcances de la participación de la Gobernación respectiva en la cogestión del servicio de que se trate, incluida la participación económica financiera.

2º La designación del director o coordinador de la dependencia ministerial a la que esté adscrito el servicio solicitado.

3º La Constitución de una Comisión Mixta integrada como mínimo por tres (3) representantes del Ejecutivo Nacional y tres (3) de la Gobernación del Estado.

Esta Comisión Mixta, Artículo 26, tendrá las siguientes atribuciones:

1º Realizar los estudios necesarios para formular el proyecto del Programa de Transferencia del Servicio en los aspectos organizativos, financieros, funcionales, de infraestructura, de personal y del cronograma de la transferencia, asimismo como del Proyecto de Convenio que se suscribirá entre las partes.

2º Hacer el seguimiento y evaluación de la cogestión del servicio y resolver, en el caso de que surjan, las diferencias y dificultades entre las partes.

3º Estudiar las propuestas que presenten las organizaciones no gubernamentales y autoridades, e informar a los ministros y gobernadores.

4º Asesorar en su modernización administrativa a los despachos que recibirán los servicios que serán transferidos, al igual que fomentar el desarrollo de las capacidades de gestión, la profesionalización de la gerencia y la creación de mecanismos de participación de la comunidad en los servicios a transferirse.

5º Asesorar a los ministros y gobernadores en lo relativo a la transferencia del servicio.

La Comisión Mixta, en un lapso no mayor de un año contado a partir de la celebración del Acuerdo de Cogestión, Artículo 27, presentará al Ejecutivo Nacional y Estatal el proyecto o versión preliminar del Proyecto de Programa de Transferencia del Servicio. Una vez que éste sea conocido y aprobado por las partes, Artículo 28, se procederá siguiendo lo pautado en la LOD y en el Reglamento N°1. El Acuerdo de Cogestión deberá finalizar, Artículo 29, con la firma del Convenio de Transferencia del Servicio.

b) Reglamento Parcial N°2 sobre los mecanismos institucionales para la descentralización de la Administración Pública Nacional

El espíritu que anima este instrumento, aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de julio de 1993, es establecer los mecanismos administrativos que permitan agilizar el proceso de descentralización previsto en la LOD. Para ello, se considera necesario constituir en todos los ministerios e institutos autónomos que ejerzan competencias transferibles de acuerdo con la LOD, órganos de programación, ejecución y control del proceso de descentralización. También se juzga conveniente facilitar el seguimiento de las decisiones que en materia de descentralización se deben producir en la Administración Central.

De acuerdo con el Reglamento, el Ministro de Relaciones Interiores y el Ministro de Estado para la Descentralización tienen la responsabilidad principal en la promoción, desarrollo y ejecución de la transferencia de competencias y servicios, así como en la eficaz coordinación de todas las dependencias de la Administración Pública Nacional (APN) entre sí, y de esta última con los estados y municipios para llevar adelante la descentralización.

Se contempla la Comisión Nacional para la Descentralización (CND) que estará presidida por el titular de Relaciones Interiores y el Ministro la Descentralización. La secretaría administrativa y de apoyo estará a cargo de la oficina del Ministro para la Descentralización. La misión fundamental de ese cuerpo será garantizar la coordinación de las diversas dependencias de la APN para asegurar que la descentralización avance de manera coherente. También le corresponde:

1° Planificar, coordinar, impulsar y apoyar, al igual que seguir, supervisar y evaluar el desarrollo y ejecución de los programas y medidas que adopten los distintos ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado en lo relativo a la desconcentración y a la descentralización.

2° Formular propuestas de cambio que permitan adecuar la APN, tanto Central como Descentralizada, al avance de la descentralización.

3° Elaborar y establecer criterios y directrices que garanticen la organicidad y coherencia de las distintas transferencias de competencias y servicios, especialmente en materia de valoración del costo de los servicios y traspaso de recursos humanos y de medios materiales.

4° Implantar, mantener, coordinar y supervisar un sistema de información y documentación sobre el proceso de descentralización, que comprenda todos los datos y documentos relevantes que produzcan la APN y los Estados y Municipios, en relación con la descentralización en todas sus manifestaciones.

5° Elaborar informes periódicos que ilustren sobre el desarrollo y la situación de la descentralización, con el fin de mantener continuamente informados sobre esa marcha al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Interiores.

El Reglamento N° 2 también se refiere a la necesidad de designar al Director General, a uno de los directores generales sectoriales o a otro funcionario de jerarquía similar, las funciones de orientar y coordinar el proceso de descentralización del ministerio respectivo. A este funcionario corresponderá:

1° Asegurar el cumplimiento de la política general de desconcentración y descentralización dentro de su ministerio.

2° Actuar como enlace entre el ministerio y la CND.

3° Asegurar la participación de su ministerio en los grupos de trabajo constituidos en el seno de la CND.

4° Proporcionar al ministro toda la información que le permita estar actualizado sobre el curso de la descentralización del despacho.

5° Dirigir en su ministerio los grupos de trabajo que se creen para ejecutar las transferencias a que haya lugar.

6° Asumir las tareas que se deriven de su participación en la CND.

7° Formar parte y garantizar el apoyo administrativo suficiente para el funcionamiento de las Comisiones Sectoriales y Comisiones Mixtas, constituidas para la negociación de los términos y condiciones de las distintas transferencias de competencias y servicios que son responsabilidad del respectivo ministerio.

Otro aspecto fundamental al que se refiere el Reglamento N° 2 es el que concierne a la reforma de la APN. Con respecto a esta materia el Artículo 13 señala:

Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso de descentralización, se reestructurará la Administración Pública Nacional, observando, en todo caso, los principios de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público. Como consecuencia de la celebración de cada convenio de transferencia, la Comisión Nacional para la Descentralización propondrá al Ejecutivo Nacional y en su caso, a los Ministros competentes por razón de la materia, las medidas de reestructuración administrativa que sean procedentes.

El Artículo 14 completa lo anterior, en los siguientes términos:

La reforma administrativa (...) atenderá primordialmente a los siguientes criterios y objetivos:

a. Reorganizar los servicios de los Ministerios y organismos de ellos dependientes para acomodarlos a las funciones que, de acuerdo con el proceso de descentralización, sigan perteneciendo a los mismos.

b. Suprimir las estructuras organizativas que resulten innecesarias y, en su caso, su reconversión en los servicios de coordinación, planificación, inspección y documentación que resulten imprescindibles.

c. Reestructurar la Administración Nacional Descentralizada de acuerdo con los criterios anteriores, con supresión de las Direcciones y Coordinaciones innecesarias y el reagrupamiento de los servicios que deban subsistir.

c) Reglamento Parcial Nº 3 sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización

Este Reglamento se aprueba el 12 de agosto de 1993. Su propósito fundamental consiste en crear una instancia institucional de diálogo y cooperación intergubernamental de carácter permanente, así como establecer una organización intermedia que sirva para estimular y ordenar el proceso de desconcentración y descentralización administrativa. Del mismo modo, se busca promover la participación de los distintos niveles territoriales de gobierno en el diseño de políticas e instrumentación de decisiones relacionadas con la descentralización. Igualmente, se estima necesario prever mecanismos institucionales que garanticen, con flexibilidad y agilidad, un adecuado equilibrio en la participación de los distintos agentes del proceso de descentralización en la toma de decisiones.

A partir de estas metas se crea, Artículo 1, el Consejo Territorial de Gobierno (CTG), cuyos propósitos consistirán en fomentar la colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados en el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración, y en el diseño de políticas y armonización de decisiones que conciernen e involucren a los distintos niveles de gobierno en las diversas materias y asuntos que deben resolverse.

El CTG se encuentra presidido por el Presidente de la República, o en su defecto por el Ministro de Relaciones Interiores, y está integrado además, Artículo 2, por los gobernadores de cada uno de los estados, por los ministros del Ejecutivo Nacional, por el Gobernador del Distrito Federal, y por una persona designada por el Presidente de la República en virtud de sus méritos y experiencia.

Al CTG, Artículo 3, corresponde:

1º Debatir y alcanzar acuerdos sobre las líneas básicas del proceso de desconcentración y descentralización administrativa.

2º Lograr acuerdos sobre la transferencia de competencias concurrentes para definir sus características, facilitar su programación y promover la especialización de cada nivel de gobierno.

3º Definir estrategias y tomar decisiones comunes en materia de competencias concurrentes.

4º Conocer y debatir los proyectos de medidas y disposiciones relativos al proceso de descentralización que, por su importancia o trascendencia, le someta el Ejecutivo Nacional.

5º Considerar las propuestas de acuerdos y recomendaciones que sometan a su consideración el Presidente de la República o los gobernadores de estado.

Los gobernadores de estados, en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, procurarán establecer en sus respectivos estados instancias similares de carácter intergubernamental, en las cuales participen los alcaldes de los municipios que integran el territorio del estado. Este nivel podrá constituirse como parte del Comité de Planificación y Coordinación que contempla el Artículo 25 de la LOD (supra citado). Los objetivos de esta réplica a nivel estatal del CTG serán:

1º Promover y asegurar la cooperación entre la administración del estado y la de los municipios, así como la coordinación de sus respectivas actuaciones, especialmente en materia de inversiones y prestación de servicios, evitando duplicidad de esfuerzos y proponiendo la especialización de las funciones en los distintos niveles de gobierno.

2º Impulsar y facilitar el proceso de descentralización administrativa desde los estados hacia los municipios, particularmente en el ámbito de las competencias concurrentes.

3º Llegar a acuerdos en cuestiones relativas a las competencias concurrentes.

El CTG tendrá un Comité de Consulta Permanente, Artículo 6, integrado por el Ministro de Relaciones Interiores y de Estado para la Descentralización, y por el Presidente y 1er. Vicepresidente de la Asociación de Gobernadores de Venezuela. También se prevee la constitución de los Comités de Trabajo del CTG (Capítulo III) que tendrán la finalidad, Artículo 11, de garantizar la colaboración entre la APN y las de los estados, la coordinación de sus programas, políticas y acciones, y la indispensable coherencia en la actuación de todas ellas.

Al igual que el Reglamento N° 2, el Reglamento N° 3 enfatiza en las Relaciones Intergubernamentales de Cooperación y Colaboración (Capítulo IV). En tal sentido se señala, Artículo 14, que los órganos de la APN podrán celebrar Convenios de Colaboración con los Estados, o los propios estados podrán hacerlo entre sí, en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. 4. El Consejo Nacional de Alcaldes

Así como el Consejo Territorial de Gobierno establecido en el Reglamento Parcial N°3 resulta fundamental para reglamentar las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y los gobiernos estatales, el Consejo Nacional de Alcaldes (CNA) es clave para definir, en el marco de la descentralización, los vínculos entre el Poder Nacional y el Poder Municipal. El Consejo se crea mediante Decreto del Presidente de la República el 24 de septiembre de 1993.

Su constitución se justifica en virtud de que con la elección directa de los alcaldes, se han consolidado nuevos centros de Poder en las entidades municipales, lo cual exige la conformación de una instancia de diálogo y cooperación intergubernamental permanente entre el Ejecutivo Nacional y los ejecutivos municipales. Además, se considera que la descentralización exige una fluida relación entre el Poder Nacional y los municipios, para el tratamiento de todos los problemas relacionados con el proceso de descentralización y delimitación del ejercicio de competencias concurrentes entre la República y los municipios. Finalmente, se estima conveniente prever mecanismos institucionales que garanticen, con flexibilidad y agilidad, un adecuado equilibrio en la participación de los distintos agentes del proceso de descentralización en la toma de decisiones.

A partir de estos postulados se crea el Consejo, Artículo 1, como órgano permanente para la colaboración, cooperación y coordinación de políticas y acciones entre el Poder Nacional y los municipios, en el desarrollo del proceso de descentralización administrativa hacia los municipios. Lo integran, Artículo 2, el Presidente de la República, quien lo preside; los ministros de Relaciones Interiores, Estado para la Descentralización, Secretaría de la Presidencia y Cordiplán; el Presidente de Fundacomún; un alcalde por cada estado de la República; el Alcalde del Municipio Libertador del Distrito Federal; y, finalmente, el alcalde que presida la Asociación Venezolana de Coopereación Intermunicipal.

Corresponde al Consejo, Artículo 4:

1° Servir de órgano de entendimiento y concertación del Poder Nacional y los municipios en toda cuestión de índole municipal que suscite la descentralización y, en particular, en la delimitación de las competencias y recursos económico financieros de los municipios.

2° Conocer, discutir y, en su caso, alcanzar soluciones para los problemas, dificultades, discrepancias y conflictos de orden político, económico, administrativo o técnico que puedan surgir en el curso de la descentralización en el nivel municipal.

3° Propiciar, incluso mediante la formulación de propuestas, una relación fluida y cooperativa de los municipios con el Poder Nacional en el ejercicio de sus respectivas competencias, a los efectos de lograr una eficaz prestación de servicios a los ciudadanos.

4° Conocer y debatir los proyectos de medidas y disposiciones relativas a la descentralización en el ámbito municipal, que por su importancia o trascendencia, le someta el Ejecutivo Nacional.

5° Efectuar sugerencias y dar respuestas al Ejecutivo Nacional en materia municipal y, en especial, sobre la atribución de competencias en favor de los municipios; distribución de los recursos nacionales destinados a los municipios y previsiones del presupuesto nacional anual que afecten a estos órganos del Poder Público.

3. 5. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides)

Otro mecanismo institucional concebido para apuntalar la descentralización administrativa es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), el cual, a diferencia de los reglamentos parciales de la LOD, se crea dentro del marco establecido por la Ley Habilitante que le concede poderes especiales al Presidente Ramón J. Velásquez. Este fondo sancionado mediante Decreto Ley del Consejo de Ministros el 25 de noviembre de 1993 se constituye como servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal, aunque adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, organismo que debe ejercer sus funciones de coordinación conjuntamente con Cordiplán. Sin duda que esta adscripción al MRI le resta independencia administrativa y funcional al Fondo.

El Fides se crea con la finalidad de asignarles a los estados y municipios los recursos que les correspondan provenientes del Impuesto al Valor Agregado. Al eliminarse el IVA, el fondo pasa a alimentarse con los recursos generados por el Impuesto a las Ventas y al Consumo Suntuario. Su finalidad consiste en apoyar administrativa y financieramente a la descentralización, tomando en cuenta criterios de eficiencia, compensación territorial y desarrollo regional. En tal sentido, el Decreto Ley, Artículo 5, le fija las siguientes funciones:

1° Determinar, asignar y administrar, tanto global como individualmente, la participación de estados y municipios en lo recaudado por el IVA, con exclusión de lo que les corresponde por Situado Constitucional.

2º Identificar, negociar y canalizar hacia estados y municipios, recursos financieros de otras fuentes destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional.

Además de los recursos provenientes del IVA, el fondo contará con los siguientes recursos, Artículo 6 :

1º Los provenientes de préstamos multilaterales y bilaterales, así como de programas de cooperación técnica, cuya administración le sea encomendada por el Ejecutivo Nacional, destinados a apoyar el proceso de descentralización y el desarrollo regional.

2º Los intereses que obtenga por la colocación de sus recursos.

3º Los beneficios que obtenga como producto de sus actividades.

4º Los provenientes de otras fuentes ordinarias y extraordinarias que le asignen el Ejecutivo Nacional, los estados y los municipios.

Los recursos del Fides deben destinarse, Artículo 7, a los siguientes rubros:

1º La inversión nueva en los sectores donde se haya producido transferencia de competencias o servicios.

2º Los programas de modernización y adecuación institucional de estados y municipios para asumir las competencias y servicios transferidos.

3º Las deudas por concepto de prestaciones sociales y otras obligaciones contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal adscrito a los servicios y competencias objetos de transferencia.

4º Los gastos de preinversión, diseño y preparación de programas y proyectos.

5º Asistencia técnica a los estados y municipios. En particular en los casos de financiamiento de asistencia técnica a los municipios, el Fondo debe coordinar sus actividades con Fundacomún.

6º Estudios y propuestas que faciliten, promuevan y fortalezcan el proceso de descentralización y el desarrollo regional.

7º Sus gastos de funcionamiento.

Según lo establece el Artículo 10, el Fides está integrado por dos consejos directivos: El Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados y el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Municipios. Ambos presididos por el Presidente de la República. Hay que señalar que el Decreto Ley establece normas muy engorrosas de funcionamiento del Fides, que dificultan enormemente su eficaz desenvolvimiento. Por ejemplo, el Consejo Directivo de la Cuenta de Participación de los Estados sesionará válidamente con la presencia de treinta y tres (33) de sus miembros, y las decisiones las tomarán al menos veinticinco (25) miembros, entre los cuales deben estar representados como mínimo 50 por ciento de los gobernadores de Estado.

Este tipo de normas en la práctica ha impedido el funcionamiento eficiente del Fondo.

Sin embargo, a pesar de estas dificultades, el Fides representa un importante instrumento de negociación y concertación entre el Ejecutivo Nacional, las gobernaciones y las alcaldías en una materia tan importante como la financiera, y constituye una significativa conquista de la descentralización, pues puede actuar como pieza clave de la transferencia de servicios y recursos a los estados y municipios.

3. 6. Resumen del marco normativo de la descentralización

El largo recorrido que se ha hecho a través de la LOD y de sus reglamentos, así como los decretos mediante los cuales se crean el Consejo Nacional de Alcaldes y el Fides, evidencia que todos los instrumentos legales que se han estudiado, buscan reducir al mínimo los riesgos que podría significar la descentralización, en un Estado que durante casi un siglo estuvo sometido a un rígido modelo centralista. En los textos examinados se precisan con claridad, entre otros, los siguientes aspectos fundamentales:

1º El procedimiento que deben seguir el Poder Nacional o los gobernadores cuando deciden solicitar la transferencia de una competencia o de un servicio. En este aspecto hay que destacar la importancia del Programa de Transferencia, del Convenio de Transferencia y de los Acuerdos de Cogestión.

2º Las instancias promotoras, planificadoras, supervisoras, evaluadoras y coordinadoras del proceso de descentralización: La Comisión Nacional de Descentralización, el Consejo Territorial de Gobierno, los Comités de Planificación y Coordinación Estadales, el Consejo Nacional de Alcaldes y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

3º La importancia de la descentralización para la reforma de la Administración Pública Nacional, tanto Central como Descentralizada, y la definición de la transferencia de competencias y servicios como una política del Poder Nacional.

3. 7. La evolución de la descentralización en síntesis

Como resumen de todos los planteamientos formulados hasta ahora, puede señalarse que la descentralización evoluciona a través de un ciclo en el que pueden distinguirse las siguientes fases:

1a. La descentralización real del país: Venezuela, desde la muerte de Juan Vicente Gómez hasta el presente, experimenta transformaciones que modifican radicalmente su perfil. De ser una sociedad débil y poco diversificada, se convierte en apenas unas cuantas décadas en una nación con una

trama social compleja y extensa. El país se descentraliza en los hechos, y sus sectores más representativos y dinámicos comienzan a exigir a la cúpula que controla el Poder Nacional, la delegación a los órganos de Gobierno regional y local. La presión que ejercen esos grupos y sus aliados en la capital, obligan a la élite gobernante a aceptar la descentralización como un hecho práctico irreversible y, en consecuencia, a realizar reformas en el plano formal.

2a. La descentralización política: El primer reclamo de la provincia que emerge con fuerza e insistencia en el escenario nacional, se relaciona con la escogencia directa de las autoridades regionales y locales. La elección de los gobernadores de Estado y los alcaldes aparece como un paso indispensable para lograr la descentralización global del Estado. La potencia de este reclamo es de tal magnitud, que el Congreso se siente comprometido a sancionar la Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores y a reformar la LORM para introducir la figura del alcalde y su elección directa por el pueblo.

3a. La descentralización administrativa: La descentralización del Poder político obliga a establecer con precisión las normas para la transferencia de recursos y servicios, y a precisar con detalle la distribución de competencias entre los niveles territoriales de gobierno. Así se llega a la aprobación de la LOD y de los reglamentos parciales que la desarrollan, así como a la creación del Consejo Territorial de Gobierno, del Consejo Nacional de Alcaldes y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Ahora se está a la espera de las reformas que sobre la descentralización se introducirán en la Constitución Nacional. De este modo se completará el diseño para la descentralización integral del Estado.

Se puede apreciar que la descentralización real del país cuenta con un cuerpo de leyes y regulaciones bien estructurado, que fortalece los poderes locales y atiende los requerimientos de la transferencia en sus distintos niveles y modalidades.

4. La complejidad de la descentralización administrativa

Las nuevas tareas que les corresponde desempeñar a los distintos niveles territoriales de Gobierno, luego de iniciada la descentralización, sólo se van a ejecutar en medio de numerosas dificultades y tropiezos. El marco jurídico contribuye a encauzar la descentralización y a mantenerla dentro de determinados márgenes. Tal como se ha visto en este trabajo, las bases legislativas y el régimen institucional que debe regular la descentralización están ampliamente desarrollados. Pero, los instrumentos legales nunca resuelven ni eliminan las dificultades que siempre se presentan en los procesos reales. Lamentablemente, la transferencia de competencias, servicios y recursos tiene numerosos enemigos, abiertos o solapados, tanto en el Gobierno Nacional como en los gobiernos locales y, además, encara muchas trabas de distinto orden. Veamos algunos de los obstáculos.

4. 1. La resistencia de los organismos nacionales

El ejercicio del centralismo durante casi un siglo no ha pasado en vano. Las autoridades del Gobierno Nacional se acostumbraron a lo largo de décadas de ejercicio hegemónico del Poder, a dar órdenes a los funcionarios de los gobiernos de la provincia. El alto Gobierno se encargó de trazar planes, fijar metas, definir programas de acción e instrumentar medidas en todo el territorio nacional, sin encontrar mayores resistencias por parte de quienes trabajaban en las gobernaciones y consejos municipales. Los órganos del Poder Nacional se arrogaron todas las atribuciones importantes.

Como la descentralización supone transferir competencias, servicios y recursos, ello implica ceder un poder que hasta ese momento se posee. Poder que, además, puede utilizarse con fines proselitistas, para favorecer parcelas políticas y aliados potenciales, o para retribuir favores y privilegiar amigos. También sirve para que los burócratas del alto Gobierno exhiban una autoridad que de otro modo no podrían mostrar. Por estas razones, no es extraño que muchos funcionarios del Gobierno Nacional se nieguen de forma abierta o encubierta, dependiendo de las circunstancias, a facilitar la transferencias de competencias. Se opongan a allanar el camino que haga posible descentralizar servicios y funciones que aligeren al Gobierno Nacional. Estos burócratas ven peligros graves allí donde solamente hay dificultades naturales de todo proceso de cambio.

4. 2. La resistencia de los organismos regionales

Los obstáculos para promover la descentralización también se originan en los funcionarios de las gobernaciones y alcaldías que a lo largo de muchos años se habituaron a recibir órdenes y ejecutar los planes concebidos por los despachos del Gobierno Nacional. Los organismos de los gobiernos regionales recibían los recursos provenientes del Situado Constitucional y del Situado Municipal, y se limitaban a cumplir con la rutina preestablecida por el alto Gobierno. El facilismo y la comodidad de esos burócratas igualmente conspira contra la marcha de la descentralización y, peor aún, contra su éxito. La transferencia de competencias exige el desarrollo de capacidades gerenciales y destrezas administrativas que los funcionarios locales en muchos casos no poseen. Dirigir de forma óptima un servicio como la salud o la educación requiere aptitudes que deben adquirirse. Ello entraña un desafío que los funcionarios regionales tienen que asumir como reto, pero que en numerosos casos se busca eludir.

4. 3. Las trabas financieras

Algunos de los problemas importantes que encara la descentralización se derivan de las grandes limitaciones financieras que confronta desde hace algunos años el sector público. Los gobiernos estatales y municipales, con

justicia, solicitan al Ejecutivo Nacional que los servicios que les sean transferidos se encuentren completamente saneados. Es decir, no posean deudas por ningún concepto. Sin embargo, esta aspiración resulta difícil de satisfacer, pues en varios servicios, especialmente en educación y salud, los pasivos laborales, causados sobre todo por el régimen de prestaciones sociales vigente, son muy elevados. Los mecanismos de diálogo y concertación intergubernamentales no han sido suficientemente efectivos para establecer las fórmulas que permitan dilucidar los conflictos que existen alrededor de este tema.

Las limitaciones financieras no se han resuelto a pesar de la existencia del Fides desde 1993. Este fondo no ha funcionado como está previsto en el Decreto Ley que lo crea. Además, no ha recibido las asignaciones que estaban contempladas, razón por la cual no ha podido atender las demandas que le formulan los gobiernos regionales y locales en materia de transferencia de servicios.

4. 4. La incapacidad para cumplir las normas

Como se ha intentado demostrar en este trabajo, la descentralización cuenta con un marco normativo amplio y bien estructurado. La LOD y los reglamentos que la desarrollan y especifican, al igual que los estatutos del Fides y el decreto mediante el cual se sanciona el Consejo Nacional de Alcaldes, probablemente puedan perfeccionarse. Sin embargo, estos instrumentos jurídicos sientan unas bases legales sólidas sobre las que puede adelantarse de forma ordenada el proceso de descentralización. Los mecanismos de diálogo y concertación, al igual que los procedimientos para encauzar la transferencia de servicios y recursos, están diseñados con precisión. Ejemplo de esto lo constiuyen la Comisión Nacional de Descentralización, el Consejo Territorial de Gobierno y el Consejo Nacional de Alcaldes. También puede señalarse el detalle que alcanza el Reglamento Parcial N°1 con respecto al camino que deben adoptar el Ejecutivo Nacional o los gobiernos regionales cuando solicitan la transferencia de un servicio.

Sin embargo, los mecanismos previstos no funcionan o sólo lo hacen de forma parcial o espasmódica. La legislación establece normas que no se cumplen o que únicamente se materializan de manera fragmentaria. Podría decirse que en el Ejecutivo Nacional no existe "voluntad política" para implementar los dispositivos legales previstos en los textos legales. Ello se debe a que la descentralización atenta contra poderosos intereses de grupos o roscas burocráticas que no desean perder los privilegios que el centralismo les proporciona.

5. Hacia un nuevo Estado democrático descentralizado

5. 1. Las potencialidades reformadoras de la descentralización

Desde 1958 hasta el presente se han producido cambios fundamentales que modifican el enfoque desde el cual conviene asumir la reforma de la administración pública. El más importante de ellos es el que se relaciona con el proceso de descentralización política y administrativa. La reflexión y el diseño de las transformaciones que debe experimentar el alto Gobierno no podían ser iguales antes de que comenzara la descentralización, que ahora cuando la transferencia de competencias ha avanzado y tiende a consolidarse, debido a que las autoridades regionales y locales están investidas de un poder que proviene del voto popular. Esta circunstancia les confiere enorme autoridad en el momento de reclamar el traslado de determinadas competencias o atribuciones.

La descentralización obliga a repensar la estructura y funciones de todo el Estado, y permite modelar un sector público con nuevas características.

a) El Gobierno Nacional debe funcionar como un centro de conducción estratégica del país

Durante décadas el Estado central se ha ocupado de diseñar e instrumentar planes en las más diversas áreas. Parte del despojo que han sufrido los gobiernos regionales y municipales consiste en que el Gobierno Nacional interviene en la mayoría de los asuntos que conciernen a las instancias locales de gobierno. Esta presencia invasiva ha sido fuente de numerosas equivocaciones. Los funcionarios de la administración central suelen desconocer las realidades específicas de los estados y municipios. De allí que incurran con frecuencia en errores de cálculo o apreciación cuando proponen determinadas acciones o fijan ciertas metas.

El rol que le corresponde al Gobierno Nacional es actuar como rector de la marcha del país en su conjunto. Tiene que atender los problemas prioritarios de la nación, dedicándose básicamente a las tareas de diseño, planificación, coordinación seguimiento y evaluación de programas de alcance nacional. En tanto los gobiernos estatales y municipales deben ocuparse de la ejecución directa de obras que atiendan las necesidades y expectativas de sus respectivas comunidades. De asumirse este principio organizativo, la reforma podría lograr un Estado con un número menor al existente y con despachos que agrupen funciones dispersas en varios organismos oficiales.

b) Cada nivel territorial de gobierno tiene que aprovechar al máximo sus ventajas comparativas

La descentralización brinda la oportunidad de "adelgazar" al Estado en su vértice más alto, en su cúpula, pues en la medida en que se transfieran competencias administrativas, así como los recursos correspondientes, el Gobierno Nacional podrá descargarse de funciones en las que los gobiernos regionales y locales pueden ser mucho más eficientes. Esta dinámica contribuye a implantar una nueva división institucional del trabajo en el interior del sector público, que propicie que cada nivel territorial de gobierno sea más eficiente allí donde puede y debe serlo. Por ejemplo, para discutir el refinanciamiento de la deuda externa o llevar las conversaciones sobre los tratados internacionales que ha de suscribir el país, el Gobierno Nacional se halla en mejores condiciones que los gobiernos locales, de allí que pueda ser mucho más efectivo. Sin embargo, para construir hospitales o escuelas la relación se invierte. En este ámbito, los gobiernos locales poseen mayores ventajas frente al Gobierno Central.

c) La labor coordinadora del Gobierno Central debe profundizarse

Se ha dicho que al Gobierno Nacional corresponde ser el rector del conjunto de la nación. Para que adelante esta tarea es necesario destacar la función esencial que cumple la coordinación entre los diversos niveles territoriales de gobierno. A medida que la transferencia de competencias evolucione, la función coordinadora de la Administración Central irá cobrando cada vez mayor importancia y significado. Descentralización no significa, como imaginan sus detractores, caos o deorganización. Sólo quiere decir que los gobiernos regionales y locales pasan a ocupar un lugar más relevante como órganos de gobierno. Los poderes locales pueden convivir con un Poder Nacional fuerte, ya que las áreas de influencia de cada uno de ellos, aunque complementarias, son diferentes.

El Gobierno Nacional está obligado a fortalecer su capacidad coordinadora, tanto con los servicios y competencias transferidos como entre los propios estados y municipios. Esta coordinación constituye el vínculo que garantiza preservar la unidad de propósitos y da coherencia al Estado, a pesar de que se transfieran competencias y recursos en gran escala a las gobernaciones y las alcaldías. La coordinación puede hacer converger los esfuerzos regionales y locales en diferentes sectores hacia una misma dirección.

Si se toma de ejemplo la educación, se podrá observar cómo las gobernaciones y municipios pueden desempeñar un papel activo en la edificación de planteles escolares y en el control de la educación básica y diversificada. No obstante, la supervisión por parte del Ministerio de Educación resulta clave para garantizar la homogeneidad de los currículos y para fomentar campañas de carácter nacional que estimulen el desarrollo de algunas capacidades y

destrezas comunes en los niños y jóvenes de toda la nación. Algo similar podría apuntarse con respecto a la salud, la seguridad social y otros campos más. En todos ellos, al Gobierno Nacional le corresponde, a través de la coordinación, preservar la unidad dentro de la diversidad.

d) Cada nivel de gobierno tiene que ser más responsable en el manejo de sus recursos

Las autoridades estatales y municipales tienen el compromiso de presionar al Gobierno Nacional para que éste les transfiera competencias y recursos, y de ese modo enfrentar las carencias más graves de cada entidad. No obstante, hay que advertir que el traslado de competencias se efectúa en medio de severas dificultades financieras que confronta el Estado central. Estas restricciones obligarán especialmente a los gobernadores y alcaldes, pero también a los diputados regionales y concejales, a solicitar que se fortalezcan las capacidades tributarias de los estados y particularmente de los municipios, ya que la Constitución le impone numerosas restricciones a las entidades federales en la esfera impositiva.

Las autoridades de la provincia saben que el ritmo de la descentralización está ligado a la velocidad con la que se desate el nudo financiero. De lo contrario, para desarrollar los planes dirigidos a consolidar la transferencia de competencias y fortalecer los gobiernos regionales y locales, corren el riesgo de depender exclusivamente del Situado Constitucional en el caso de los estados o del Situado Municipal en el caso de los municipios. En cuyo caso, pueden verse seriamente afectados.

Con la descentralización existe la posibilidad de elevar el compromiso y la responsabilidad de todas las instancias del Estado con los recursos que poseen. Al asumir mayores competencias y atribuciones las gobernaciones y municipios, la ejecución directa de planes y programas recaerá, fundamentalmente en estas instancias. Será a ellas a las que corresponda ejecutar obras, instrumentar acciones en campos como la educación, la salud, la prevención del delito o la cultura. Si la implementación de estos programas de acción van ligados al incremento de los recursos propios por la vía de la tributación, entonces será mucho mayor el compromiso por manejar de forma transparente los recursos de los gobiernos estatales y municipales.

Si para las gobernaciones y alcaldías no significa ningún costo político o económico el uso ineficiente de los dineros públicos, lo más probable es que los administren de forma inadecuada. De allí la importancia de fortalecer las potestades tributarias de los estados y municipios, ya que además de servir para descargar al gobierno Nacional del enorme peso que significa financiar en casi su totalidad el costo de los gobiernos locales, y de darles mayor autonomía financiera a éstos, se reduciría la dependencia tan marcada que existe con respecto al Estado Central, y se elevarían las exigencias de los

ciudadanos de la provincia para que los recursos que ellos aportan sean administrados de forma honesta y eficiente.

5. 2. El Estado democrático descentralizado

Distintas personalidades del mundo intelectual y político venezolano han alertado en diversos escenarios, sobre las supuestas nefastas consecuencias que puede tener para el porvenir del país, la tendencia hacia la desintegración y atomización del Estado venezolano que según esa visión se encuentra asociada a la descentralización política y administrativa del aparato público. Según ese enfoque, la transferencia de competencias, servicios y recursos a los estados y municipios, es decir la regionalización y municipalización del Gobierno, se habría convertido en el eje alrededor del cual se estaría produciendo el desmembramiento del Poder Nacional.

Esta perspectiva emparenta procesos que no tienen por qué guardar entre sí ningún tipo de nexos causales. La identificación entre descentralización y caos o fragmentación resulta completamente falaz, ya que el fortalecimiento de los poderes regionales y locales nada tiene que ver con la atomización de la unidad del Estado nacional.

Hay que reconocer que la dinámica descentralizadora se caracteriza por su enorme complejidad. En ella no existen cursos lineales, caminos sin tropiezos. De allí que uno de sus componentes esenciales sea la concertación y negociación permanentes entre los distintos niveles territoriales de Gobierno. Sin este componente resulta imposible resolver los inevitables conflictos que surgen en toda operación complicada. La alternativa frente a las dificultades, sin duda delicadas, que acompañan la transferencia, consiste en subrayar la importancia del diálogo entre las autoridades del Poder Nacional y los representantes de los gobiernos estatales y locales. Además, hay que insistir en poner a funcionar las diversas instancias de negociación y las normas previstas en los reglamentos y decretos que regulan la transferencia.

La descentralización en Venezuela no representa un salto al vacío, ni una aventura irresponsable llena de imprecisiones. Al contrario, los procedimientos que la deben canalizar y dirigir se han previsto con suficiente claridad. La barreras y dificultades que se observan no deben servir de excusa para revindicar el viejo y gastado Estado centralista, en el que el Presidente de la República designaba unilateralmente a esa suerte de procónsules en que fueron convertidos los gobernadores designados por el Primer Mandatario. Por supuesto que dentro del esquema que rige hasta 1989, las desavenencias entre el poder nacional y los madatarios regionales no se producían, y cuando surgían por algún motivo excepcional, se resolvían de forma inmediata con la destitución del gobernante regional por parte del Presidente de la República.

En este modelo de ejercicio de la autoridad política y de relaciones entre los niveles del poder público existía, en apariencia, plena unidad del Estado, en especial de sus líneas de mando. Sin embargo, era ésta una unidad basada en el autoritarismo y la verticalidad, y en sus consecuencias inevitables, la confiscación del poder a los organismos regionales y locales de gobierno. El modelo centralista mantiene la "armonía" del Estado en su conjunto, a costa de relegar a la provincia a un plano más que subordinado, marginal.

La descentralización entraña riesgos y, además, exige un tipo de reintegración del Estado desconocido e, incluso, apartado de la tradición política venezolana. Construir este nuevo modelo en el que se combinen democracia y descentralización, constituye una opción de singular importancia para un país que necesita ponerse en sintonía con los cambios más progresivos que se están implantando en la parte más desarrollada del mundo. La democracia y el Estado necesitan avanzar por una senda que permita que cada nivel de gobierno sea capaz de utilizar al máximo sus capacidades y ventajas institucionales. La descentralización sienta las bases objetivas que permiten elevar al máximo la eficiencia y responsabilidad del Estado, al igual que la participación, la supervisión y el control de los ciudadanos.

PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION A NIVEL MUNICIPAL

Jesús Rojas

Objetivos de la descentralización

La descentralización ha sido el punto de partida de muchos cambios positivos que ha tenido el país. Desde 1989, cuando se realizaron las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes, hasta la fecha, se ha modificado la dinámica política de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la población espera más que el derecho de elegir directamente a las autoridades regionales y locales, estos cambios deben estar en sintonía con una mejora en el nivel de los servicios que presta el sector público.

El objetivo principal de los procesos de descentralización es elevar el nivel de provisión de los servicios, que el gobierno central esta prestando con muy baja cantidad y calidad. Dentro de un marco propicio, la descentralización debe incrementar la productividad del gasto y de la inversión pública por las siguientes razones:

1º Elevación del nivel de responsabilidad Institucional: al acercar los usuarios de los servicios con los responsable de prestarlo, éstos deben atender sus reclamos y sugerencias con mayor celeridad y efectividad, de lo contrario, estarán sometidos a una baja de su popularidad con sus consecuencias electorales.

2º Incentivos para innovar, competir y ser más autodependientes: los responsables de los servicios locales pueden implantar políticas más adecuada a su realidad local. Se libera el ingenio local, provocando un aumento de la productividad en el gasto público, se pueden experimentar políticas, disminuyendo la uniformidad de las políticas nacionales que no toman en cuenta las particularidades de los entornos donde se van a aplicar.

También incrementan la competencia entre los distintos niveles de gobiernos y entre alcaldías por administrar mejor, dado que es capitalizable electoralmente. Otro efecto muy importante, es la elevación de la conciencia de la autodependencia, en un estado descentralizado los gobiernos motorizan la

movilización de los recursos locales para resolver los problemas, sin esperar demasiado del paternalismo del Estado.

3º Dispersión de la conflictividad social: En un estado centralizado los conflictos se concentran en el gobierno central que tiene, en muchos casos, poca capacidad de respuesta, provocando una sensación de inestabilidad institucional permanente, que no es un buen clima para el desarrollo de las actividades de la sociedad civil. La distribución del poder dispersa la mencionada conflictividad, las delimita en áreas geográficas específicas y también en el tiempo.

La descentralización y los municipios

El criterio por excelencia para ordenar la distribución de competencias y servicios entre los distintos niveles de gobierno, central, estatal y municipal, es el de la *subsidiaridad*: *los servicios deben ser administrados por el nivel más cercano al usuario, el desempeño de una función por el nivel más alto debe ser justificado sólo por las insuficiencias del nivel local. Este criterio implica también que el Estado sólo le está permitido intervenir, cuando la sociedad en general, no está en condiciones de satisfacer sus propias necesidades.*

El criterio de subsidiaridad le otorga a los gobiernos municipales una importancia capital como sujetos activos del proceso de descentralización, dado que es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y, por lo tanto, debería ser el responsable de los servicios públicos básicos que se prestan en las ciudades. Actualmente, en Venezuela, muchos de los servicios básicos cuyo responsable debería ser el municipio, están siendo prestados por el gobierno central y las gobernaciones. Para poder alcanzar el objetivo de la descentralización debe acelerarse la transferencia hacia las alcaldías.

Balance del proceso de descentralización a nivel de alcaldías

Se ha obtenido un éxito parcial, sobre todo si se compara con la situación inicial. La elección directa de los alcaldes ha motorizado nuevas actitudes en la manera de resolver los asuntos locales, que corresponde con los objetivos del procesos de descentralización.

Efectivamente, se observa que los gobiernos municipales responden más a las necesidades de su electorado (contribuyente), esta propensión se evidencia en la aplicación de políticas, con características de innovación, en materia de seguridad, transporte público, obras públicas etc. Ejemplos: Chacao y Sucre (seguridad), Maracaibo (transporte público), Valencia (aseo urbano). Estos éxitos ha activado el efecto demostración sobre las demás alcaldías, sobre todo en el caso de la prevención del delito.

Igualmente, hay que destacar el aumento constante del nivel de recaudación de los impuestos municipales, las alcaldías están mejorando su niveles de ingresos propios, para poder financiar de manera más autónoma las soluciones de los innumerables problemas que tienen las comunidades. Entre los municipios con mayor éxito cabe destacar los de Caracas, Valencia, Barquisimeto, Ciudad Guayana, Maturín y Maracaibo que han registrado saltos en la recaudación en términos corriente muy importantes. Los esfuerzos en esta materia deben continuarse, existe todavía un gran potencial de recaudación no utilizado.

Principales problemas que limitan el avance del proceso

El impulso inicial del proceso de descentralización puede ir perdiéndose, en la medida que los resultados de la gestión municipal exitosa no se inserten en dinámicas de acumulación institucional de la experiencia. Los éxitos de gestión deben sobrevivir más allá de la permanencia del alcalde de turno. Como ejemplo, existe la posibilidad de que la experiencia de la policía de Chacao pueda entrar en un proceso de deterioro, al salir las actuales autoridades políticas. Hay razones reales para pensar que esta posibilidad se cumpla.

Una de estas razones, es la insuficiente aplicación de los criterios de la economía pública en la gestión municipal. Los bienes y servicios públicos tienen un doble carácter, su producción esta sometida a los rigores de la escasez, se les trata como bienes económicos, pero su disfrute puede ser percibido como un bien libre. Qué significa esto, por ejemplo, el alumbrado público puede ser disfrutado por contribuyentes y no contribuyentes, como sí fuera el aire, esta característica alienta a muchos a no pagar los impuestos, en la medida en que el número de no contribuyentes va aumentando, los servicios públicos van disminuyendo su calidad y cobertura por falta de financiamiento. Esta disminución de la calidad del servicio es el origen del círculo vicioso, *no contribuyo, porque los servicios que se prestan son de baja calidad, consecuencia, no hay financiamiento suficiente, disminuye más la calidad del servicio y, por consiguiente, aumenta el numero de no contribuyentes*; en cada vuelta del círculo, año tras año, va incrementándose el problema.

Este círculo vicioso es remachado por la percepción que tiene la población sobre el ejercicio del poder político, que lo asocia, en algunos casos, con la poca pertinencia en la elaboración y aplicación de políticas públicas y en el peor de los casos, a la corrupción administrativa, que ha dejado como secuela un alto nivel de desconfianza de los ciudadanos con respecto a las actuaciones de los gobiernos.

También existe desconfianza a la inversa, el gobierno desconfía de los ciudadanos, ejemplo: la implementación de políticas de autoconstrucción que han tenido que abandonarse por actos de corrupción cometidos por los veci-

nos, en muchos casos, los materiales entregados por las autoridades han sido revendidos. En resumen, en Venezuela existe un capital social muy pobre, si lo definimos, este último, como los niveles de confianza y cooperación que existe entre los ciudadanos y el gobierno, entre gobierno y los ciudadanos y entre los propios ciudadanos, este es uno de los obstáculos más importante a vencer para construir gobiernos más participativos y que utilicen las potencialidades de la sociedad civil.

Lo expuesto en los dos párrafos anteriores permite formular lo siguiente: si los circuitos de recaudación de ingresos propios tienen grandes filtraciones, los éxitos obtenidos en la prestación de algunos servicios están condenados a la decadencia por falta de financiamiento. Si las necesidades aumentan a mayor velocidad que los ingresos, se traducirá primero, en la no expansión de la cobertura y, después, en la disminución de la calidad; si se mantiene el nivel de cobertura y calidad de un servicio en particular será a costa de la disminución de otros servicios que preste la alcaldía.

Las autoridades municipales tendrán la tendencia de movilizar recursos según las prioridades del momento, esto tiene consecuencia importantes, por ejemplo, en el año X se invierten importantes recursos en seguridad y la política adoptada tiene éxito disminuyendo la delincuencia a niveles aceptables. Para la comunidad, al tiempo, la delincuencia deja de ser el problema principal, en el año X+N aparecerá otro problema como prioritario y dado que los recursos no crecen a un ritmo adecuado, las autoridades estarán tentados a transferir recursos destinados a la seguridad para atacar esta prioridad. Este círculo vicioso es el que alimenta la sensación de que los problemas no son resueltos de manera permanente, los mismos problemas se intercambian en el tiempo.

Los éxitos iniciales de la descentralización deben ser aprovechados para comenzar a construir relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, que permitan disminuir sus mutuas desconfianzas y propicien un ambiente cooperativo, desbloqueando las soluciones de los problemas, que podrían ser más efectivas y económicas procurando la participación ciudadana. Como política fundamental debe implementarse **la transparencia**, que los contribuyentes sientan que sus impuestos son devueltos a través de mejores servicios públicos. Igualmente, establecer **restricciones al gasto improductivo**, evitar que los impuestos financien el gasto corriente no vinculado a servicios directos a la población.

Es necesario la implantación de una política tributaria que prefiera más el control de la evasión fiscal, que al incremento de tarifas. Hacer cumplir la regla, *los servicios públicos se financian con dinero proveniente del público, por tanto, todos deben contribuir en la medida que lo pautan las ordenanzas.*

Igualmente, con los servicios públicos que son pagados de manera individual, la política debe estar dirigida a reprimir la evasión y que las tarifas cubran como mínimo los costos de su prestación. Reducir y/o eliminar los subsidios en los servicios de aseo urbano, terminal de pasajeros, mataderos, mercados, cementerios, etc. Deben taparse todas la filtraciones del circuito de los ingresos propios locales, para poder sentar las bases del financiamiento de la acumulación institucional.

Cambios en las reglas que regulan la acción del poder municipal: los incentivos

La mayor parte de la población se concentra en los municipios urbanos, que en términos generales prestan servicios públicos básicos de manera ineficiente. Se ha llegado a un nivel tal de ineficiencia que los pobres y los ricos se han visto en la necesidad de cubrir los costos de algunos servicios, que si fueran prestados en forma colectiva serían más económicos, se podrían mencionar como ejemplo: la vigilancia privada, camiones cisternas etc. Estas soluciones son totalmente regresivas e indican que el problema no es de recursos. El problema tampoco es, solamente, producto de la debilidad crónica, ya explicada, en que se encuentran nuestros gobiernos locales, sino, más bien, está relacionado con las reglas de juego que regulan el ejercicio del poder municipal, que no incentivan a las autoridades para que actúen en el sentido correcto.

Este alto nivel de ineficiencia en la gestión de los asuntos locales, era atribuido fundamentalmente al bajo nivel técnico de los funcionarios y de los sistemas de presupuestación, tesorería, contabilidad, gerencia de servicios etc. Durante mucho tiempo se han invertido y se sigue invirtiendo importantes recursos en fortalecimiento institucional, pero el impacto en el mejoramiento del nivel de los servicios ha estado muy por debajo de lo esperado.

En un análisis elaborado por el Banco Mundial sobre el impacto de la asistencia técnica en 20 países en desarrollo, se llega a la conclusión de que la actividad de fortalecimiento institucional no es suficiente para elevar el nivel de gestión, hace falta que este esfuerzo se realice dentro de un marco de reglas de juego que incentiven un determinado comportamiento hacia la dirección correcta. Textualmente delimitan el problema de la manera siguiente: *Existe una relación perversa entre los gobiernos locales y sus electores, no existen los suficientes incentivos para que los gobernantes consideren a los electores como sus clientes.*

En el caso venezolano se observa que las reglas del juego político y administrativo, deben ser modificadas para poder capitalizar los éxitos de la descentralización.

Reglas del juego político

Las reglas del juego electoral no ayudan a capitalizar los éxitos del proceso de descentralización, los períodos de gobierno son muy cortos (3 años) y se establece la reelección por un solo período adicional. Este sistema no incentiva a las autoridades a introducir medidas que tengan efectos en el mediano y largo plazo, porque no se capitalizan electoralmente, son más importantes las medidas efectistas, ésta es una de las razones que explica el porqué los logros de una política pueden deteriorarse en el período siguiente. La evaluación de desempeño de la gestión municipal por parte de los electores, sin existir la posibilidad de la reelección pierde efectividad. La ciudadanía lo que desea es resolver su problema político, en el sentido de poder seleccionar a los administradores más eficientes de los servicios públicos. La no reelección impide que el electorado se pronuncie a favor o en contra de una gestión municipal en particular.

Este esquema debe ser sustituido por otro que considere a **los dirigentes políticos con capacidad administrativa como un recurso escaso**, hay que promover un sistema de petición y rendición de cuenta electoral democrático, que permita a la población reelegir o no a las autoridades, según la evaluación de la gestión. La alternancia obligatoria es antidemocrática porque sustituye, de cierta manera, a los electores .

Reglas del juego administrativo

Las reglas de juego administrativo vigente no incentivan a las autoridades municipales a acumular institucionalmente de manera continuada los éxitos obtenidos en el desempeño de las alcaldías. La descentralización venezolana no ha establecido una distribución del trabajo del Sector Público que permita a los ciudadanos identificar claramente qué nivel de gobierno es responsable del servicio y/o competencia (tramo de servicio o competencia cuando son concurrentes). Esta indefinición hace posible que los distintos niveles de gobierno puedan proveer servicios en cualquier área, distorsionando los esquema de financiamiento del sector público, porque no están ligados a gastos e inversión específica.

La no delimitación rigurosa de la responsabilidad de los servicios por cada nivel de gobierno impide un verdadero control de la población sobre sus autoridades, el ciudadano desconoce al verdadero responsable. Al no existir un reclamo ciudadano específico, disminuye el incentivo, en los alcaldes y concejales, para establecer procesos continuos de elevación del desempeño de la gestión.

Conclusiones

El proceso de descentralización ha sido el origen de cambios muy importantes en la distribución del poder político, impactando de manera positiva en el incremento del nivel de provisión de servicios públicos.

Sin embargo, para evitar retrocesos, debe acentuarse la municipalización del proceso de descentralización, por ser éste el nivel de gobierno más cercano a los usuarios de los servicios públicos básicos. Este último elemento es muy importante para desatar las ventajas de la descentralización como son la innovación, la competencia y la autodependencia. Hay que implantar un marco regulatorio que incentive el comportamiento de las autoridades municipales en el sentido correcto, permitiendo el desarrollo de un proceso de acumulación institucional que eleve el nivel de gestión de forma continua.

Ese marco regulatorio está vinculado al cambio de las reglas del juego electoral y de la distribución del trabajo entre distintos niveles de gobierno del sector público.

LA EXPERIENCIA DE ANTIMANO

Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los Gobiernos Parroquiales en el Municipio Libertador de la ciudad de Caracas

Santiago Arconada Rodríguez

A principios de 1993, iniciándose el gobierno municipal del profesor Aristóbulo Istúriz, éste propuso a los ciudadanos de Caracas que asistieron a la ronda de asambleas parroquiales con las que abrió su gestión, la articulación de las diferentes direcciones de la alcaldía a su cargo con las expresiones organizadas de la comunidad y su representación electoral (concejales y juntas parroquiales) en la primera instancia ciudadana: Las Parroquias.

El entonces alcalde llamó a constituir los que él llamó gobiernos parroquiales haciendo, desde el primer momento, referencia expresa a la necesidad de que ese proceso de construcción culminara en una ordenanza, que más que expresión de un buen deseo, fuese la coronación de una práctica.

A finales de noviembre de 1995, en las postrimerías del gobierno municipal del profesor Istúriz, la alcaldesa encargada María Cristina Iglesias firmó la Ordenanza Municipal sobre la Creación y el Funcionamiento del Gobierno Parroquial, emanada de la Cámara Municipal con los votos de la mayoría abrumadora de la misma. Sólo salvó su voto la fracción del MAS compuesta por tres concejales, y un concejal de la fracción de AD.

En junio de 1996, en el primer semestre de la administración del nuevo alcalde Dr. Antonio Ledezma, la fracción edilicia de su partido Acción Democrática, suficientemente mayoritaria en la Cámara Municipal, pero aún apoyada por las fracciones de COPEI y el MAS, se disponen a derogar la Ordenanza Municipal sobre la Creación y el Funcionamiento del Gobierno Parroquial.

El presente texto se escribe bajo la sombra de la amenaza contra una experiencia ciudadana que, desarrollada a lo largo de los tres años de la gestión municipal del Prof. Aristóbulo Istúriz, tuvo la virtud de sacudir los conceptos de representación y participación democráticas, del mismo modo que significó un avance sin precedentes en la lucha por conquistar cuotas de poder cada vez mayores por parte de las expresiones organizadas del movimiento popular caraqueño.

1. Siguiendo el curso del agua

El 6 de marzo de 1993, en el Salón Parroquial de Antímano, tuvo lugar la primera asamblea parroquial con el alcalde Aristóbulo Istúriz.

Si algo hacía particular aquel primer encuentro era el hecho de que en Antímano había ganado la concejalía y la Junta Parroquial el partido Acción Democrática, primer factor de oposición a un gobierno municipal de La Causa R, y el ambiente de la asamblea no era lo que se podría llamar amigable. De las casi cincuenta intervenciones hechas por las representaciones de las diversas comunidades, grupos y asociaciones de vecinos se desprendía una fuerte presión. Era aquella una catarata de reclamos y exigencias que rondaron casi totalmente sobre situaciones referidas a problemas de violencia e inseguridad y falta de agua o derrames de la misma.

Cuando el alcalde intervino cortó por lo sano. Por previsión expresa de la Ley del Dto Federal, el Municipio Libertador, sede del Gobierno Nacional, no tenía competencia en materia de seguridad pública y por lo tanto no tenía entre sus posibilidades la de asumir el aspecto policial de la seguridad, de la represión de la delincuencia, razón por la cual pudiera resultar un tanto falso y demagógico para él hablar de un problema sobre el que no tenía ingerencia ni recursos.

En cuanto a los problemas de agua el alcalde sí tenía una propuesta:

La constitución de una instancia de gobierno parroquial conformada primero y principalmente por la gente organizada, por aquellos colectivos humanos con vida activa en la parroquia que asumiesen el reto de conocer y dar a conocer la información que necesitan y de la que disponen, para poder así estar en posición de acceder a la toma de decisiones en materias que afectan sensiblemente la vida pública, por el parroquiano en general que, en uso de sus derechos como ciudadano, quisiera participar. En segundo lugar por las autoridades electas en la parroquia, concejales y miembros de las Juntas Parroquiales; y en tercer lugar por la representación del gobierno municipal que proveniente de determinadas direcciones de la alcaldía conformaría lo que después se llamaron Gabinetes Técnicos.

El alcalde planteó que dotados de la información necesaria, estos gobiernos parroquiales serían los centros de orientación para el manejo de los recursos municipales destinados a cada una de las parroquias, y que serían los llamados a coordinar con las demás instancias del gobierno y las empresas de servicio el conjunto de acciones necesarias para iniciar la solución de los problemas en orden de prioridad. En el caso del agua la articulación que se hacía necesaria era con Hidrocapital y los responsables municipales del mantenimiento de obras y servicios. Seguidamente convocó a la instalación de la Mesa Técnica de Agua para el miércoles 10 de marzo.

Esa asamblea del miércoles 10 de marzo de 1993 fue desde todo punto de vista una experiencia de aprendizaje sobre la esencia de lo que significará posteriormente el gobierno parroquial. Convocada por el alcalde aunque él no iba a estar, difundida por "radio bamba" y sin mayor preparación, no se sabía qué receptividad podría tener la propuesta organizativa por él formulada. Ya para las 6 p.m., hora convenida, se había congregado una representación de las diferentes comunidades de la parroquia de más de un centenar de personas. Presidían la asamblea el único miembro de la Junta Parroquial que atendió la propuesta del alcalde (Sr. Juan Ramos), y el coordinador del incipiente Gabinete Técnico de la parroquia (Ing. Víctor Sojo). Media hora después había llegado más gente, pero la representación de HIDROCAPITAL y las empresas operadoras de las instalaciones no se había hecho presente, y la espera comenzó a impacientar a muchos que protestaban la inasistencia de quienes representaban los organismos con capacidad de decisión. Entonces desde dentro de la asamblea, y como un rumor que se dispersaba, salió la convicción de que no había que esperar más, pues si estaba la gente, estaba quien tenía que estar. Dió inicio así la primera sesión de lo que se llamó en aquel tiempo el gobierno de los Miércoles, con una puesta en común de la información sobre el suministro de agua en los diferentes sectores que permitió entender que nuestro principal problema era el no saber nada sobre el control y la operación de aquel laberinto de tubos que hacían de acueducto. Que el agua era algo escaso y mágico que un poder oculto "echaba" por los diferentes sectores de la parroquia una vez cada 45 o 50 días. Estábamos en ese trasvase de información cuando hicieron acto de presencia los representantes de HIDROCAPITAL, las empresas operadoras y la dirección de lo que entonces era la Inspectoría de Obras y Servicios de la Alcaldía de Caracas. Se sumó así a la información que estaban produciendo las intervenciones de los representantes de las distintas comunidades, la información que traían HIDROCAPITAL y la Alcaldía la cual se resumía en que más allá del reclamo a HIDROCAPITAL para que surtiese de agua a todos los sectores, se imponía reconocer, por parte de los ciudadanos, cuál era el verdadero estado de las instalaciones, cuál era, en litros por segundo, la capacidad de HIDROCAPITAL para surtir a la población que vive en las laderas que van desde El Junquito hasta El Algodonal con el sistema Mamera-Luis Hurtado que es el que surtía de agua a la parroquia. No era suficiente que HIDROCAPITAL supiese los problemas del acueducto para que éstos se resolvieran: Era necesario que las comunidades, que los vecinos, que la gente entendiera cuál era la situación que se confrontaba para dar los pasos de organización necesarios en orden a resolver el problema en su raíz.

Ese día se aclararon y profundizaron algunas nociones básicas de lo que se quería construir. La esencia de lo que se estaba armando eran los ciudadanos, las comunidades, la gente; no las autoridades, ni las personalidades, ni las instituciones, sino la gente. Por eso la asamblea no esperó más para instalarse, y por eso los representantes de HIDROCAPITAL y la alcaldía destacaron el hecho muy significativo de sumarse a una asamblea a la que se reconocía como

instrumento necesario de participación, sin el cual se asumía como imposible el objetivo inmediato a conquistar de un servicio de agua eficiente y digno.

Arrancó allí un proceso recíproco de información que produjo el poder necesario para que se modificaran procedimientos y actitudes en una empresa como HIDROCAPITAL, en la alcaldía de Caracas como instrumento de gobierno civil y en las comunidades organizadas de la parroquia como protagonistas de una lucha por el derecho a un servicio de agua digno que tenía más de dos décadas.

En HIDROCAPITAL se generaron tensiones con ingenieros y técnicos medios que rechazaban ese tener que dar la información que transformaba en conocimiento del dominio público cosas que antes tenían características de secreto militar; lo que permitía y facilitaba el surgimiento de mafias internas que vendían el agua. Así, a pesar de ser surtidos por el mismo sistema de acueducto, mientras que a los famosos hoteles de la carretera a El Junquito no les faltaba el agua, había comunidades que llevaban más de dos meses sin ella, sometidos al escarnio del camión cisterna cuando se era muy afortunado, y cargando el agua en latas, pimpinas y tobos desde muy abajo la mayoría de las veces.

Privó sin embargo, afortunadamente, la decisión tomada al más alto nivel de HIDROCAPITAL en cuanto a desarrollar en Antímano, que fue catalogada por el Ing. José María de Viana, presidente de esa empresa, como la zona de peor suministro de agua de toda la región capital, una experiencia completa de participación comunitaria en la solución de un problema que tenía de ingeniería hidráulica, pues había que multiplicar varias veces el caudal que se bombeaba, y de ingeniería social pues había que construir el sistema, la organización que permitiese a las comunidades fiscalizar y coordinar el racionamiento que, forzosamente, tendrían que asumir para distribuir la cantidad de agua de la que se disponía entre el número de personas que la utilizaban.

También en la alcaldía se produjeron tensiones y movimientos a causa de la información. Se estaba produciendo una capacidad fiscalizadora de la que el ciudadano antes no disponía. El gobierno municipal tenía en la parroquia nombre y apellido, rostro concreto y además un cúmulo de funciones y responsabilidades que eran del dominio público. Los vecinos hacían uso constante de esa posibilidad y eso generaba tensiones en quienes nunca se habían sentido exgidos por nadie. Se comenzaron a reconocer así mismo las limitaciones que provenían del modo como estaba organizada la propia alcaldía, de la falta de idoneidad de aquel aparato burocrático para responder a las exigencias de una ciudad en emergencia, de una ciudad derrumbándose, de una ciudad que se desliza, que se inunda, que se muere de sed. Lo que después terminó siendo la CORPORACION DE SERVICIOS MUNICIPALES LIBERTADOR C.A. como ente descentralizado al servicio del municipio, se empezó a gestar en esas confrontaciones organizadas con la realidad que, miércoles a miércoles, la instancia del gobierno parroquial, del gobierno de los Miércoles iba haciendo posible.

Los ciudadanos también cambiamos porque no es igual saber que no saber. No hay nada más difícil que saber, y saber por qué no teníamos agua nos confrontaba con una realidad un tanto cruda. El servicio de agua en Antímano era tan deficiente, achacoso y destartado sencillamente porque la política del Estado venezolano hacia los pobladores de los barrios marginales de las parroquias de Caracas era no reconocerlos, no asumirlos como ciudadanos, ignorarlos en su condición de aspirantes a los derechos sociales que afirma la Constitución Nacional. El Estado venezolano tenía como política no dar servicios públicos a zonas que consideraba invadidas. La mayoría de los habitantes de Antímano no eran, para el estado venezolano, habitantes sino invasores.

Eso que en Antímano funge de acueducto es una especie de toma ilegal que se hizo para conectar a los barrios de Antímano con el sistema de bombeo de la estación de Mamera Vieja al tanque situado en el barrio Luis Hurtado, construido hace 25 años para llevar el agua al pueblo de El Junquito. Pero no había acueducto para Antímano, ni había habido nunca disposición de hacerlo, pues ese sería un acto de reconocimiento de ciudadanía por parte del Estado venezolano hacia los habitantes de esos barrios, y para eso no había mostrado ninguna disposición.

Para las comunidades de la parroquia organizadas en la Mesa Técnica de Agua del Gobierno Parroquial de Antímano, la lucha tenía dos frentes: Administrar organizada y cívicamente la distribución y el racionamiento de la escasez y luchar por un acueducto para Antímano que reflejara nuestra disposición a conquistar, junto con el derecho al agua, el reconocimiento de nuestra ciudadanía.

Como consecuencia organizativa de esta lucha se desarrollaron en muchos sectores de la parroquia Comités de Agua constituídos por vecinos que llevaban control sobre la periodicidad y la calidad del reparto del agua. Hizo su aparición en la parroquia la noción de un ciclo de agua, de un reloj de distribución que con la presión de todos se fue volviendo, aún cuando todavía muy escaso, por lo menos mucho más regular. El agua ya no la "echaban". Y se formuló por fin el proyecto de acueducto Yaguara Nueva- El Junquito para llevar agua a la parroquia Antímano como quien reconoce que en ella viven seres humanos.

2. Siguiendo el curso del dinero

El poder de la información se ha probado en dos experiencias claves para la parroquia Antímano: El agua y el presupuesto.

Suspendo aquí el hilo del recuento histórico en relación a la lucha por el agua para iniciar una revisión de la que fue la experiencia en el uso de los recursos financieros municipales en la parroquia.

Al calor que fueron tomando aquellas sesiones semanales de los Miércoles en tomo al agua, que para ese entonces tenían lugar en el Salón de Reuniones de la

Jefatura Civil, las comunidades, las asociaciones de vecinos, los grupos culturales, las escuelas deportivas, nos fuimos confrontando con el mundo de la administración de los recursos que se tenían: Una parte del presupuesto municipal se repartía entre las parroquias, y el modo como teóricamente llegaba a éstas era bajo la forma de una partida presupuestaria para la ejecución de una obra.

Fue así como en una sesión del Gobierno Parroquial convocada a tal efecto, a finales de abril de ese año 93, tuvo lugar la primera lectura de la lista de obras que se habían decidido por la Cámara Municipal y en las que se invertiría el dinero destinado a la parroquia para el año 1993. El director de Conservación y Mantenimiento Ing. Henry Peña, y el director de Obras Arq. Lucas Pou, en representación de la Alcaldía de Caracas, dieron lectura a sus respectivas listas, y fue de consenso general que las prioridades de la parroquia no estaban contempladas en ellas. En efecto: Los listados de obras que conforman el presupuesto proceden de lo que el ordenamiento legal vigente denomina las "aspiraciones de la comunidad", o lo que en la jerga de los funcionarios se conoce como "las peticiones de obras para los sectores." Es así como el siempre escaso dinero municipal, angustiosamente necesitado para atender prioridades de colectivos de decenas de miles de personas, se diluía en un relativamente pequeño rosario de brocales, veredas, escaleras pero sobre todo de embaulamiento de quebradas. Estas obras, que como concepto de solución tapan el problema para eludirlo y lo que consigue es agravarlo, son un alto porcentaje de los presupuestos municipales y estatales en todo el país. Hemos sido un pueblo que ha gastado millones en hacerse daño, para el exclusivo beneficio de las compañías constructoras que ejecutaban los presupuestos.

En el caso de Antímano, la lista de obras leída resultaba más hiriente ante la desatención a una verdadera prioridad parroquial como lo era un ducto cloacal matriz abierto y desbordándose permanentemente, en el entronque de la Calle Real de Santa Ana con la Avenida Intercomunal de Antímano, que le representaba un baño diario en agua de heces fecales a las diferentes comunidades que conforman el barrio Santa Ana, que tiene bastante más de 50.000 personas, las cuales transitaban diaria y obligadamente por esa entrada principal del barrio.

Era aquél un problema como pocos para retratar la vida nacional. A pesar de que las aguas cloacales que incesantemente brotaban del cráter abierto en la calzada contaminaban la arteria vial más importante de la parroquia como lo es la Av. Intercomunal, por donde forzosamente se tenía que pasar para entrar y salir de Antímano, ningún organismo daba la cara. Siendo como era un problema de ingeniería mayor, escapaba a las superficiales responsabilidades de mantenimiento atribuibles a la alcaldía, pero el Ministerio de Transporte y Comunicaciones no tenía disponibilidad presupuestaria y la Gobernación del Dtto. Federal menos. El caso es que el problema sólo crecía y ya tenía, da vergüenza un poco decirlo, cinco años.

En aquella reunión (que mantenía consistentemente una asistencia de mas de un centenar de personas) para informar sobre la distribución del presupuesto, fue protestada por las diferentes comunidades representadas, en tanto que injusto y excluyente, aquel listado de obras que privilegiaba a un sector sobre todos los demás , que desconocía una prioridad como la de la cloaca central del barrio Santa Ana y que continuaba la actitud de irresponsabilidad frente a una emergencia de salud pública como la constituía la reparación de los ductos obstruidos y rotos de la misma, con el colector matriz de la Av. Intercomunal de Antímano.

Se produjo el fenómeno de la información. Los representantes de la alcaldía allí presentes formularon propuestas para incluir en el listado de obras aprobado por el Concejo Municipal la reparación de esa obra por la emergencia sanitaria que representaba y arrancó un proceso administrativo y gerencial para posibilitar que los recursos financieros del municipio fuesen suficientes para resolver el problema y construir una aducción nueva y eficiente de la cloaca de la Calle Real de Santa Ana al colector de la Av. Intercomunal de Antímano, organizando una microempresa de construcción salida de la propia comunidad, contratando la maquinaria y tecnología necesarias, con el concurso solidario de una comunidad consciente del esfuerzo que había que hacer nada más que para meterse en ese río de excrementos.

Aquella experiencia tuvo resonancias explosivas en toda la parroquia. La plata del presupuesto ya no era otro de tantos secretos que no se informaban a nadie. Era posible tomar decisiones sobre los recursos financieros de los que el municipio dotaba a la parroquia. Había que organizarse para discutir el presupuesto, había que organizarse para discutir y acordar las necesidades de la parroquia. Durante el segundo semestre del año 1994 se llevaron a cabo durante todos los sábados unas reuniones representativas más no muy numerosas que, a mi juicio, tuvieron la cualidad de examinar la actitud de los ciudadanos ante los bienes públicos. Dotadas las parroquias por el gobierno municipal del situado parroquial en términos genéricos, se planteaba que las obras a ser desarrolladas con ese situado parroquial procedieran del proceso de discusión más democrático posible al interior de éstas.

La información se digería transformándose en formación. La pregunta que el presupuesto debía responder no era qué es lo que más necesitaba cada sector en particular, sino qué es lo que más necesitaba la parroquia.

El presupuesto de obras del 95, aún cuando no pudo cumplirse a plenitud por el cambio de gobierno municipal, es una muestra tremendamente expresiva del avance de la reflexión de una parroquia en cuanto al uso de sus recursos financieros.

La dinámica de profundización de la participación ciudadana se expresó cabalmente en la confrontación entre los conseguidores de obras y los que

sostenían la necesidad de una planificación general de la parroquia desde el punto de vista de sus necesidades más agudas e inmediatas y también de sus necesidades estratégicas.

Los elementos medulares de la Ordenanza sobre la Creación y el Funcionamiento del Gobierno Parroquial estaban gestándose en esas discusiones. Aparecía nítida ante la gente la necesidad de un Plan Rector parroquial. En ausencia de una noción básica de planificación para la parroquia todo futuro estaba negado. Las pocas obras que lograban realizarse escapando así a los potentes mecanismos de la corrupción, se abarrotaban unas encima de las otras sin expresar una dirección colectivamente acordada. Así se reparaban calzadas sin reparar las tuberías de aguas potables y servidas, y las calzadas se deterioraba al poco tiempo simplemente porque se había abjurado de cualquier consideración lógica. La plata había que gastarla, el presupuesto había que usarlo sin que importara cómo. Lo importante del presupuesto era el reguero de comisiones que dejaba.

En las discusiones sobre el presupuesto del 95, realizadas durante el año 94, la parroquia Antimano decidió desarrollar, apropiarse, de los últimos dos espacios públicos que le quedaban. Fueron éstos las adyacencias de la estación del Metro de Antimano, y las adyacencias de la estación del Metro de Mamera, en donde está ubicada la vieja casona de Guzmán Blanco. La producción de dos espacios públicos para el esparcimiento y la recreación tenían que ver directamente con los problemas de seguridad que afectaban a toda la parroquia. Se estaba pretendiendo por primera vez y de una manera consciente que se relacionara el destino de los recursos con los que eran los problemas principales de la mayoría.

Se aprobó la construcción de una de las necesidades más agudas de la mayoría de la población como lo es el terminal intermodal, el terminal para cambiar del transporte urbano a las rutas troncales. Se percibió al gobierno parroquial como una instancia para consultar y dirimir el uso de los recursos de una manera abierta.

La gente, en el buen sentido de la palabra, le estaba metiendo la mano al presupuesto.

3. Siguiendo el curso de la historia

Durante el año final de la gestión del Prof. Istúriz, 1995, se asumió como prioridad la de apuntalar desde el punto de vista jurídico el proceso de democratización y participación ciudadana que se había vivido. Se entendía que lo que había sido una propuesta política del gobierno municipal para descentralizar el poder y potenciar la capacidad de los ciudadanos para gobernarse a sí mismos, tenía que obtener el título de derecho adquirido.

En la pelea por el agua se habían desarrollado experiencias notables en cuanto a crecimiento de la capacidad operativa del acueducto. El ciclo de agua se había rebajado a entre 15 y 20 días, lo que sin ser suficiente, no dejaba de ser muchísimo mejor que aquellas sequías de mes y medio de cuando se asumió la gestión. La respetada Comisión de Seguimiento de las obras del acueducto Yaguara Nueva-El Junquito fue dando Miércoles tras Miércoles información confirmable del desarrollo de las obras. Antímano se abrió en dos grandes tajos. Uno desde La Yaguara hasta Mamera y otro desde La Yaguara hasta Antímano. Confrontando las dificultades de una obra de grandes magnitudes, la parroquia vió como se le instalaba una tubería, como se construían un tanque y una estación de bombeo, cómo, en pocas palabras, Antímano quedaba conectado al más confiable de los sistemas de suministro de agua de Caracas: El Tuy III. Mediante la estación de bombeo de Yaguara Nueva se cuadruplicaba la cantidad de agua que entraba a la parroquia. El 30 de diciembre de 1995, tres días antes de dejar su cargo como alcalde de Caracas, Aristóbulo Istúriz inauguró la estación de bombeo y el tanque de almacenamiento en el Km. 7. Los ciudadanos de Antímano habíamos conquistado el derecho a tener un acueducto.

A lo largo de ese año 95, en cuanto a la elaboración de presupuesto se refiere, montados sobre la experiencia del año anterior, discutimos el modo más justo de administrar los recursos. Privó un criterio que denotó lo que le había pasado a la parroquia, el proceso que había vivido. Ya no éramos sectores caprichosos que reclamábamos obras, éramos una parroquia que había hecho cosas, entre otras la de conquistar un acueducto que al ponerse en funcionamiento iba a revelar la precariedad del sistema de tuberías y colectores de la parroquia para manejar las nuevas cantidades de agua que iría a distribuir. Se pensó que era necesario adecuar la infraestructura para recolectar las aguas servidas de modo que el acueducto que tanta lucha había significado no fuese responsabilizado como la causa de nuevos y peligrosos deslizamientos. Había que asumir al agua como el ente ordenador del presupuesto de aquel año y en tal sentido se proponía una definición genérica del destino del presupuesto hacia el paquete de infraestructura de aguas, para permitir un estudio más técnico de las prioridades en cuanto a soluciones para transporte tanto de agua potable como de agua servida. Esto es, que se destinaran los recursos financieros del año 96 para adecuar la capacidad de recibir y extraer el nuevo caudal de agua que estaba en posibilidad de entrar.

Los ingenieros de HIDROCAPITAL descreían que el modo de responder de una comunidad a lo que habían sido tres años continuos de dedicación pudiese ser tan efectivo y concreto. Aquélla era una muestra viva de sinergia social. Cuando una empresa del Estado había mostrado la clase de dedicación a un problema que le prestó HIDROCAPITAL al acueducto de Antímano, la respuesta de la comunidad era aportarle los recursos que a ésta le faltaban para culminar la obra de un modo más efectivo. Tanto para quien debe surtir de un agua muy costosa a una ciudad sin que ésta se pierda, como para quien debe recibir un servicio sin provocarse un daño.

Habíamos recibido una propuesta política y la habíamos desarrollado. El resultado era sorprendentemente efectivo. Se había logrado cosas que no se creían posibles en un tiempo relativamente muy breve. Al modo en el que Carlos Raúl Villanueva dejó a los estudiantes el diseño de las caminerías interiores del campus de la UCV, a fuerza de puntera y talón, así las comunidades de diversas parroquias de Caracas habíamos abierto una práctica, una experiencia que necesitaba consolidarse en forma de ordenamiento legal.

El esquema era breve y sencillo y se basaba en la difusión de la información como fuente de un poder social que inerva capacidades constructivas y fiscalizadoras por parte de la colectividad en su conjunto. Se tenía que garantizar una instancia pública y periódica que congregara a los ciudadanos de la parroquia organizados o no, a su representación electoral, y a la representación del poder ejecutivo municipal. Se asumía esta instancia como un lugar de trasvase multidireccional de información entre las comunidades y sus instrumentos de gobierno que permitía tomar decisiones sobre el uso de los recursos y la prioridad de las iniciativas a seguir. Se dotaba a esta instancia de un insumo fundamental de información como lo es el situado parroquial en términos genéricos y, lo que a mi juicio era lo más profundo desde el punto de vista del avance de la democracia y del crecimiento del poder del pueblo, se comprometía a la parroquia y a sus organismos vivos a la aprobación de un plan rector parroquial.

Con esos elementos, durante el segundo semestre del año 95 se generó un proceso de asambleas sectoriales en la ciudad de Caracas convocadas por la Comisión de Legislación de la Cámara Municipal presidida por el entonces concejal Eduardo Méndez, de cuya discusión salió un proyecto de Ordenanza Municipal del Gobierno Parroquial que introducido para su discusión en contra de la voluntad de AD, COPEI y el MAS, logró su aprobación en tercera discusión el 22 de noviembre de 1995 con el apoyo de las fracciones de LCR, AD y COPEI.

A seis meses del inicio del gobierno municipal de Antonio Ledezma, la fracción edilicia de su partido Acción Democrática, en connivencia con COPEI y el MAS pretenden derogar la Ordenanza Municipal del Gobierno Parroquial, y con ello borrar la experiencia de autogobierno que se vivió en diversas parroquias del municipio Libertador.

Es haciendo una consideración sobre este hecho con lo que pretendo cerrar el presente texto.

4. Siguiendo el curso del pueblo

Para desarrollar la fuerza del movimiento popular es necesario que este se nutra de sus experiencias positivas. Más allá de lo parcial que esto suene, creo que la gestión municipal de Aristóbulo Istúriz en la ciudad de Caracas entre los años de 1993 a 1996 ha sido una de las experiencias más ricas del movimiento popular venezolano y particularmente del caraqueño. Al interior de ella se produjo

un trasvase de poder y capacidad de decisión al pueblo organizado de Caracas sin precedentes en la vida republicana, y se construyó una experiencia en lo que al tratamiento de los problemas de gobernabilidad concierne con la propuesta del Gobierno Parroquial. Se fue capaz de levantar una alternativa democrática, no-autoritaria y eficiente para coordinar el uso de los recursos y la toma de las decisiones por los ciudadanos en las parroquias, asistidos por los instrumentos de gobierno que le son propios.

Nada más propio en los afectados por el incremento del poder del pueblo que salir a cerrar el paso a los Gobiernos Parroquiales derogando la Ordenanza Municipal que les da base jurídica, pero no reside allí la fuerza de la gente que desarrolló, sin ordenanza alguna, las experiencias de democracia de participación, de flujo multidireccional de información que produce poder.

El Gobierno Parroquial se mantendrá y fortalecerá en la medida en que no cese en la producción de información, en que profundice la reflexión sobre la experiencia. Su capacidad como instrumento idóneo de gobierno local se confrontará permanentemente con la ineficacia del autoritarismo que pretenden imponer desde las Juntas Parroquiales, organismos procedentes de las elecciones y del reino de los partidos y que disfrutaban del mayor de los descréditos.

Su sabiduría para sobrellevar los momentos de debilidad y carencia de recursos que se vislumbran debe apoyarse en la convicción de que la experiencia es fuerza, que haber logrado llegar hasta donde se llegó, significó pasar un examen de capacidad política y organizativa, y que esa capacidad, que nuevamente será probada por la realidad, ya es un patrimonio colectivo.

DOCUMENTOS

**República de Venezuela
Concejo Municipal del Distrito Federal
Municipio Libertador**

**El Concejo del Municipio Libertador
En uso de sus atribuciones legales**

sanciona
la siguiente:

**ORDENANZA SOBRE LA CREACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DEL
GOBIERNO PARROQUIAL**

**TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

ARTICULO 1: Se crea el Gobierno Parroquial, organismo de participación comunitaria, de coordinación y gestión que funcionará en cada parroquia del Municipio, y que tendrá como objeto:

a) Garantizar la participación de las comunidades en la elaboración del Plan Rector de Desarrollo de la Parroquia, en el diseño de programas, en la definición y control del situado general de obras y de los planes anuales de los órganos del Gobierno Municipal atinentes a la Parroquia.

b) Garantizar el necesario flujo de información entre la comunidad y las distintas instituciones de orden público que actúan en la Parroquia.

c) Promover y ejecutar todas aquellas iniciativas dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades parroquiales.

d) Coordinar con los órganos del Poder Central y Regional la programación relativa a prestación de servicios en cada Parroquia.

ARTICULO 2: El Gobierno Parroquial regirá su actuación de acuerdo a lo establecido en la siguiente Ordenanza.

**TITULO II
DE LA INTEGRACIÓN DEL
GOBIERNO PARROQUIAL**

ARTICULO 3: El Gobierno Parroquial estará integrado de la siguiente manera:

a) Por la comunidad organizada (asovecinos, comunidades educativas, juntas de condominio, grupos culturales, ecológicos o ambientalistas, centros y

clubes deportivos, comunidades eclesíásticas, y demás entes comunitarios organizados de cada parroquia);

b) Por los Concejales del circuito respectivo;

c) Por los miembros de la Junta parroquial, electos para el período correspondiente;

d) Por los Jueces de Paz de la Parroquia;

e) Por los integrantes del Gabinete Técnico Parroquial;

f) Jefe Civil de la Parroquia, los Diputados del circuito respectivo, así como los representantes de los Ministerios, Institutos Autónomos u otros órganos del Poder Central y Distrital con programas en la parroquia, tendrán el carácter de invitados permanentes con derecho a voz y voto en las Sesiones del Gobierno Parroquial.

Parágrafo Primero: Queda entendido que las sesiones del Gobierno Parroquial se efectuarán de manera pública, teniendo acceso permanente a las mismas, con derecho a voz todo residente de la parroquia, y a voz todo residente que haya asistido a las tres (3) sesiones inmediatas anteriores.

Parágrafo Segundo: Queda igualmente entendido que los representantes de aquellas comunidades organizadas que deban cumplir requisitos legales para su formalización y existencia, deberán estar en ejercicio del período para el cual fueron electos.

ARTICULO 4: Los miembros del Gabinete Técnico a que se refiere el artículo anterior serán preferentemente profesionales residentes en la Parroquia y designados por el Ejecutivo Municipal desde las distintas Direcciones de Gestión o Entes Descentralizados mediante concurso de credenciales con el fin de dotar a las Parroquias del apoyo técnico y de la asesoría necesaria para la mejor y más rápida prestación de los servicios.

ARTICULO 5: Los miembros integrantes del Gobierno Parroquial deberán informar como mínimo mensualmente de las actividades realizadas en el cumplimiento de sus funciones.

TITULO III DE LA COORDINACIÓN DE LOS GOBIERNOS PARROQUIALES

ARTICULO 6: La coordinación interna del Gobierno Parroquial a nivel de cada parroquia será ejercida por una Comisión Operativa integrada por cinco (5) personas del modo siguiente:

a) Dos (2) representantes de las comunidades organizadas, designados anualmente mediante elección uninominal, directa y secreta con todos los residentes de la Parroquia que asistan a la Asamblea que a tal efecto convoque.

b) El Presidente de la Junta Parroquial.

c) Otro miembro de la Junta Parroquial designado mediante votación calificada cada seis (6) meses de su seno.

d) Un miembro del Gabinete Técnico designado cada seis (6) meses de su seno.

TITULO IV DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO PARROQUIAL

ARTICULO 7: Son atribuciones del Gobierno Parroquial:

a) Elaborar un Plan Rector de Desarrollo de la Parroquia para los próximos cinco (5) años, en base al cual se establecerán las decisiones para la definición anual del situado general de la Parroquia;

b) Realizar una evaluación anual del Plan Rector de la Parroquia;

c) Elaborar en atención a las demandas de la comunidad el situado general de la Parroquia (de obras e infraestructuras, programas y subprogramas de educación, deporte, cultura y otras áreas) a ser ejecutados por el Gobierno Municipal en el respectivo ámbito parroquial.

d) Supervisar y controlar la adecuada ejecución de las obras en el ámbito parroquial respectivo;

e) Elaborar y hacer seguimiento a la ejecución de los planes y proyectos parroquiales de la Alcaldía en el ámbito espacial correspondiente;

f) Proponer y coordinar con los órganos del Poder Central y Distrital, las prioridades de inversión para aquellas dependencias nacionales o distritales con asiento, programas o funciones dentro del ámbito parroquial respectivo;

g) Establecer mecanismos permanentes de información, comunicación, consulta y participación con la comunidad parroquial y sus organizaciones sociales, así como éstas y los órganos del Poder Local, Regional y Nacional.

h) Fomentar el ejercicio de la iniciativa popular para la introducción de proyectos de Ordenanzas por parte de las comunidades;

i) Convocar y organizar la consulta popular en todas las materias de interés colectivo;

j) Dar votos de censura o denunciar por ante los órganos respectivos, a aquellos funcionarios administrativos a nivel parroquial o municipal cuya negligencia acarree la no realización o excesiva demora de los planes y programas en la respectiva Parroquia;

k) Dar votos de censura y acordar la exclusión, temporal o permanente, como miembros del Gabinete Parroquial, de aquellos representantes de la comunidad cuya negligencia acarree la no ejecución o excesiva demora de los planes y programas en la parroquia;

l) Promover en el seno de las comunidades el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la constitución y funcionamiento de las organizaciones legales de base;

m) Sancionar su propio reglamento interno;

n) Todas aquellas que acuerden la mayoría de sus miembros y que no colidan con el ordenamiento vigente;

o) Cualesquiera otras que les confiera la Cámara Municipal por vía de Ordenanza.

Parágrafo Primero: Las decisiones relacionadas con el cumplimiento de las atribuciones establecidas en los literales a), c), i), j) y k) de este artículo deberán tomarse con votación calificada de al menos las dos terceras (2/3) partes de los asistentes, debiendo constar en Acta, nombre y apellido de los asistentes y de los votantes a favor.

Parágrafo Segundo: Se entiende por situado parroquial la distribución de la asignación presupuestaria anual aprobada por el Municipio, efectuada por la parroquia a los planes y proyectos de obra e infraestructura, salud, educación, recreación y otras materias de interés parroquial

TITULO V DEL VOTO DE CENSURA

ARTICULO 8: Cuando un funcionario del Ejecutivo Municipal sea objeto de tres (3) votos de censura por parte de al menos dos (2) gobiernos parroquiales, la Cámara Municipal designará una Comisión Especial que realizará una investigación y presentará un informe dentro de los quince (15) días siguientes a objeto de hacer constar si existe o no responsabilidad del funcionario.

De ratificar la Cámara el voto de censura por mayoría calificada de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, el Alcalde deberá proceder la emoción del funcionario respectivo.

TITULO VI FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO PARROQUIAL

ARTICULO 9: El Gobierno Parroquial sesionará, ordinariamente, al menos una vez al mes, pudiendo constituirse de manera extraordinaria cuando las circunstancias así lo ameriten. Salvo los casos específicos establecidos en esta Ordenanza, las decisiones del Gobierno Parroquial, para ser válidas requerirán de mayoría simple de los asistentes a las sesiones.

UNICO: Queda entendido que antes de someter a votación cualquier decisión, se debe agotar la vía del consenso.

ARTICULO 10: Para su mejor funcionamiento el Gobierno Parroquial adaptará su organización interna a las características poblacionales y socioculturales de cada parroquia, pudiendo constituir líneas, equipos, áreas y comisiones prioritarias de:

- a) Urbanismo, infraestructura y servicios;
- b) Seguridad y derechos humanos;
- c) Educación y cultura;
- d) Ecología y ambiente;
- e) Deporte y recreación;
- f) Salud;
- g) Abastecimiento y control de precios;
- h) Transporte y tránsito;
- y) Vivienda;
- j) Organización comunitaria;
- k) Relaciones Públicas;
- l) Legislación y control;
- m) Cualesquiera otras que consideren necesarias.

UNICO: Queda entendido que en cada parroquia se podrán organizar los equipos, comisiones o áreas de trabajo del modo más apropiado a la vida de la parroquia.

ARTICULO 11: El Municipio tomará las previsiones correspondientes para dotar de los recursos necesarios que garanticen el funcionamiento del gobierno parroquial.

TITULO VII DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 12: Lo no resuelto en esta Ordenanza será decidido por la Cámara Municipal.

TITULO VIII DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTICULO 13: Se fija un plazo de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente Ordenanza para que sea dictado el Reglamento respectivo.

Dada, firmada y sellada en el Salón donde celebra sus Sesiones el Concejo Municipal del Municipio Libertador, en Caracas, a los veintiún días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. Años; 185° de la Independencia y 136° de la Federación.

El Presidente (E)

La Secretaria

REINALDO ACUÑA POLEO

CARMEN AIDA DE CÁRDENAS

República de Venezuela. Distrito Federal. Alcaldía del Municipio Libertador, Caracas, 21 de noviembre de 1995. Años 185° de la Independencia y 136 de la Federación.

Cúmplase

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

MARÍA CRISTINA IGLESIAS
ALCALDESA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR (E)

**Centro de Investigaciones Culturales y Educativas
LOS PROYECTOS PEDAGOGICOS DE PLANTEL EN EL PLAN DE
ACCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Resumen**

¿Qué son los proyectos pedagógicos del plantel?

Los proyectos pedagógicos de plantel tienen que ver, en primer lugar, con lo que es responsabilidad propia de las escuelas: La distribución de los alumnos en clases y grupos, la utilización de materiales y recursos de enseñanza, la apertura del plantel a su comunidad, la organización del tiempo y de la vida escolar, la orientación y la incorporación profesional de los jóvenes y, por encima de todas las cosas, la **acción pedagógica**. Pero, en segundo lugar, y cada vez más, también cubren áreas de competencia del nivel central, tales como la organización y la secuencia de los contenidos de los programas, definiendo los medios y los métodos más adecuados para lograr las metas pedagógicas de nivel nacional y para cumplir con el mandato educativo que la sociedad asigna al sistema educativo de nuestro país.

En el espíritu de sus promotores, los proyectos de plantel deberían permitir a la educación nacional, y en particular, a los planteles de Educación Básica, responder mejor a cuatro expectativas sociales mayores: La primera es pedagógica u educativa: Al estar los alumnos definitivamente ubicados "en el corazón del sistema educativo", se trata de procurar los medios para mejorar el éxito escolar de los alumnos, su integración social, buscando superar los límites disciplinarios y la fragmentación de las actividades de los profesores y promoviendo el trabajo en equipo.

La segunda es de naturaleza gestionaia: La nueva autonomía de los planteles muestra que con los mismos recursos, pueden conducirse varias políticas y obtenerse diversos tipos de resultado. A la eficacia pedagógica se le añade la eficiencia económica.

La tercera expectativa es política: La descentralización tiene como meta acercar los centros de decisión a los ciudadanos; al organizar la descentralización sobre la base de un proyecto elaborado por los actores, se intenta asociar a las decisiones a los usuarios del servicio público y a los funcionarios encargados de su buena marcha. La cuarta expectativa conduce a modificar el modo de organización global del Ministerio de Educación; el mando centralizador burocrático (que se apoya en normas únicas y en una jerarquía de funcionarios para quienes el plantel es sólo un lugar lejano), ha sido ampliamente invalidado por la investigación educativa y por la mediocridad de sus resultados. Se desea reemplazarlo progresivamente por un manejo por objetivos y proyectos basados en la consideración de la diversidad de las situaciones regionales y locales mediante relaciones más horizontales entre el Estado, las comunidades y los

planteles públicos, donde la evaluación de los resultados sustituiría al control de las normas y los procedimientos formales.

Finalidad de los proyectos pedagógicos de plantel:

Mejorar la calidad de la educación. Transformar las prácticas pedagógicas, mediante procesos de renovación propia de las escuelas o autorrenovación.

Objetivos del proyecto: Implantar a nivel nacional los proyectos pedagógicos de plantel y fortalecer la gestión pedagógica de 100 escuelas, a través de la formación de equipos pedagógicos de apoyo a la gestión escolar, de la formación de sus equipos directivos, del seguimiento y apoyo a los directores en el terreno, de la producción de materiales de apoyo y de la constitución de un centro de documentación especializada.

Beneficiarios: De manera directa e indirecta: 200 directores, 3.400 docentes, 120.000 alumnos de escuelas públicas y privadas.

Componentes:

1) El montaje de un sistema de formación de directores y de animadores pedagógicos.

2) La organización de un seguimiento de las actividades de las escuelas.

3) El asesoramiento a los directores para organizar un programa permanente de formación de los docentes de su escuela, en base a las necesidades de aprendizaje de sus alumnos.

4) La evaluación de manera permanente de los procesos y de los resultados parciales.

5) El asesoramiento a los directores para redefinir la participación de la comunidad dentro de la escuela.

6) La conformación de redes de escuelas para apoyo mutuo y para intercambios diversos.

7) La constitución y puesta en servicio de un centro de documentación al servicio del proyecto.

8) La elaboración de materiales de apoyo.

9) La organización de eventos, coloquios y actividades de formación para los investigadores, los formadores y los directivos de las escuelas.

Aspectos que contemplan los ppp:

Los procesos pedagógicos

La organización de la escuela

El trabajo en equipo

La participación de la comunidad

Resultados esperados en las escuelas

Mejoría en los aspectos claves tales como:
Niveles generales de comprensión de la lectura y de razonamiento lógico.
Mayor aprovechamiento del tiempo escolar dedicado al aprendizaje.
Innovación, renovación y diversidad en los métodos pedagógicos.
Acopio y uso de material de apoyo para los docentes y los alumnos.

Los ppp:

Acaban con la anomia de las escuelas.
Producen identidad institucional.
Logran que las escuelas dejen de ser sumatorias de aulas, grados y docentes y se conviertan ellas mismas en una comunidad.
Promueven cambios para la escuela pero sobretodo desde la escuela y producidos por los actores de la escuela para mejorar los aprendizajes de los alumnos:
Revalorizan la función pedagógica del director.

¿Qué se ha hecho hasta ahora?

El proyecto empezó a ponerse en marcha a partir del mes de marzo de este año. Durante ese mes:

- 1) Incorporar y formar a 25 supervisores como animadores pedagógicos.
- 2) Incorporar a 100 escuelas postuladas voluntariamente.
- 3) Iniciar las actividades de formación y seguimiento.

Van 6 talleres para directivos, 1 seminario taller internacional, 1 Foro. Se han realizado 89 diagnósticos y producido igual número de indicadores.

Se están realizando visitas semanales de acompañamiento y animación pedagógica en todas las escuelas.

Se están presentando y discutiendo los diagnósticos de las escuelas ante sus comunidades educativas, para formular los proyectos a partir de allí, de manera participativa.

REPUBLICA DE VENEZUELA MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

PLAN DE DESCENTRALIZACION DEL MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

**Programa de Fortalecimiento y Modernización del
Sector Salud MSAS-BID
Enero, 1996**

Introducción

El proceso de descentralización del sector salud no se constituye exclusivamente como un cambio normativo, un simple cambio en la línea de dependencia en que se transfiere la administración de los servicios de salud y sus recursos a las Gobernaciones de Estado, sino que involucra la definición misma del sistema de salud nacional, su organización, orientaciones y políticas, propiciando el cambio sectorial, en la búsqueda de optimizar la prestación de los servicios y la salud de la población.

Necesariamente, un cambio de la naturaleza del planteado, precisa de apoyo financiero que permita asegurar el éxito del proceso de descentralización de los servicios de salud del MSAS y su efectiva apropiación por parte de las gobernaciones. Este apoyo financiero pasa por una planificación del proceso, a fin de darle viabilidad a las acciones prioritarias en el logro de los objetivos y en el éxito final del mismo.

Es así que, la República de Venezuela ha gestionado la obtención de recursos multilaterales para la ejecución de proyectos de apoyo a la descentralización. El Proyecto Salud, que cuenta con dos programas: "Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud" y "Reforma de los Servicios de Salud" cofinanciados por el BID y el BM respectivamente, es el responsable por la efectiva utilización de los recursos económicos asignados a estos fines.

Como marco de la ejecución de estos programas y como condición para la efectiva utilización de los préstamos, es necesario contar con un plan de descentralización del sector que garantice la direccionalidad del proceso, así como la inserción de las acciones definidas en los programas, dirigidas a las prioridades que le dan viabilidad al éxito del proceso. Dicha condición, previa al primer desembolso, fue establecida en el contrato de préstamo con el BID, en la..."cláusula 3.02 (a) el primer desembolso de financiamiento está condicionado a que el Prestario presente a satisfacción del banco, en adición a las condiciones

previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales, por sí mismo o por intermedio de Organismo Ejecutor: (i) Las pautas y el cronograma del plan global de descentralización del MSAS; (ii) evidencia de que se ha designado el equipo técnico que trabajará a tiempo completo para apoyar las acciones de descentralización"...

Este documento presenta un análisis del proceso de descentralización del sector salud en Venezuela y de su prospectiva a fin de diseñar, a partir del mismo, las estrategias más adecuadas para el logro de la imagen objetivo que se pretende alcanzar.

Parte de las estrategias y acciones se concretan en Proyecto Salud, el cual definió sus acciones basado en diagnósticos previos en los que se identificaron como áreas prioritarias las referidas a la organización y capacitación de los equipos estatales para asumir la descentralización de la administración de los servicios, así como del MSAS para asumir su rol rector, las condiciones de la infraestructura física y su dotación para prestar efectivamente los servicios de salud y la definición de políticas sectoriales a nivel de cada instancia -nacional, estatal o municipal, hasta llegar al establecimiento y la comunidad- y las formas de relación con el nivel nacional (compromisos de gestión), así como la política de formación de recursos humanos. Estas son entonces las tres áreas a las que se dirige el Proyecto Salud, política y reforma, fortalecimiento institucional, incluyendo modernización de la gestión y capacitación, y rehabilitación física y equipamiento, enfocando acciones tanto a nivel nacional como de los estados coejecutores.

Para la organización, el Programa de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, cofinanciado por el BID, se estructuró en dos componentes que atienden al nivel central y a siete estados (Anzoátegui, Bolívar, Carabobo, Mérida, Monagas, Sucre y Táchira) ellos son: A. Mejorar la capacidad de diseño de política y reestructuración del MSAS y B. Descentralización de los servicios de salud.

Por su parte, el Programa de Reforma del Sector Salud, cofinanciado por el BM, se estructuró en tres componentes: Política y Reforma, Fortalecimiento Institucional y Rehabilitación y Equipamiento de los establecimientos. Constituye un esfuerzo complementario al programa de Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, cuyas acciones hacia el nivel estatal se sitúan en cuatro estados (Aragua, Falcón, Trujillo y Zulia) que se añaden a los siete que dicho programa atiende.

El Proyecto Salud se dirige entonces a apoyar el proceso de descentralización en 11 estados que han completado su procedimiento formal, a fin de garantizar el éxito del proceso. A su vez, apoya el inicio del proceso formal, mediante el apoyo en la formulación de sus programas de transferencia y la capacitación de su personal, en cuatro estados adicionales (Amazonas, Apure, Delta Amacuro y

Cojedes) que, por sí mismos, carecen de la fortaleza institucional requerida para llevarlo a cabo.

2. Objetivos de la Descentralización

El proceso de descentralización y de transferencias de competencias a los estados, tiene tres grandes objetivos:

a. Transferir al estado la prestación de servicios y administración de los órganos de salud pública en su ámbito territorial, hasta ahora centralizados en el MSAS.

b. Fortalecer las relaciones del sistema estatal con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social como organismo rector, planificador y orientador del sistema de salud, y,

c. Fortalecer los sistemas estatales y los centros prestadores de servicios, como organismos administrativos y operativos del sistema de salud.

3. Imagen objetivo

La imagen objetivo del sistema público de salud descentralizado, hacia un futuro mediano deberá contener los siguientes elementos:

-La prestación de servicios está totalmente en manos de las gobernaciones y municipios, con participación de la sociedad civil (*)

-La planificación se efectúa coordinadamente entre el gobierno central y los gobiernos estatales, partiendo de las directrices de política y metodologías de planificación nacionales y tomando en cuenta las necesidades locales.

-Existen sistemas separados de regulación y financiamiento y de prestación de servicios (*)

-El financiamiento del sistema público descentralizado proviene de diversas fuentes (*)

i El gobierno central, a través de la transferencia de presupuesto del organismo sectorial y del situado constitucional a los gobiernos estatales,

ii El Seguro Social, por medio de convenios firmados con los centros de servicios,

iii El gobierno estatal, por convenios y contratos suscritos con los gobiernos municipales y los centros de servicios,

iv El gobierno municipal, mediante convenios y contratos suscritos con los centros de servicios,

v empresas de seguros y grupos privados, por medio de contratos firmados con los centros de servicios,

vii clientes individuales, a través de pagos directos.

viii modalidades financieras, como Fondo Nacional o Fondos Estatales de salud, que consolidan los fondos de distinta fuente y los redistribuyen con base a criterios establecidos.

-Los centros prestadores de servicios hospitalarios son establecimientos autónomos que reciben fondos públicos de acuerdo a la cantidad y calidad de las prestaciones efectuadas y responden a organizaciones particulares en cada estado.

-Las organizaciones estatales tienen formas diversas, respetando los criterios establecidos por el nivel central en cuanto a integración en un solo Sistema Estatal de Salud, respetando los principios de cobertura, equidad y solidaridad.

-El nivel municipal (uno o varios municipios) se encarga fundamentalmente de la atención primaria (*)

-Hay un plan básico de servicios de salud, para cualquier ciudadano, que es financiado por los fondos públicos (nacionales, estatales) aportados al sistema. Otros servicios, no incluidos en el plan básico, responden a un sistema de tarifas y son pagados por seguros privados, seguros colectivos o pagos directos de los usuarios, o por fondos públicos en los casos en que se definan exoneraciones al usuario (*)

-Los recursos nacionales no constituyen un aporte fijo, sino que se distribuyen a los estados con base en criterios de población, situación socio-epidemiológica, situación geográfica, programas supraestatales. Igual sucede con la distribución a nivel municipal(*)

-La evaluación de cada centro prestador de servicios, de cada municipio y de cada estado se hace con base en indicadores objetivos de resultados acordados y logrados. Existen compromisos de gestión y se desarrollan Planes de Control de Gestión periódicos.

-La recopilación y consolidación de información epidemiológica y de gestión constituye una actividad o función compartida entre el nivel central y los niveles regionales y locales, que permite el seguimiento permanente de la situación y la toma eficaz de decisiones en cada nivel, sobre sus propias competencias.

4. Estrategia de Descentralización

Hasta el presente, la estrategia ha sido la de transferir la administración de los servicios que tiene el MSAS, en la medida que las gobernaciones la solicitan, a través de un convenio, similar con cada gobernación, asegurando los recursos físicos y financieros y los recursos humanos disponibles. Es necesario, sin embargo, profundizar los avances para mantener y mejorar el funcionamiento de los Sistemas Estatales de Salud, para ello es necesario brindar asistencia técnica,

a los fines de que los aspectos relativos a la organización y funcionamiento sean redefinidos por cada una de las Gobernaciones, y realizar inversiones a fin de rehabilitar la infraestructura y equipar los establecimientos de salud transferidos.

En este sentido, el Proyecto Salud, dentro del componente de descentralización de los servicios, en el subcomponente de fortalecimiento institucional, contempla la organización de los sistemas estatales, o que implica financiamiento para la definición e implantación de la nueva estructura, una auditoría de personal y cargos y la reconversión del personal, a través de asistencia técnica a los estados. En este mismo subcomponente de fortalecimiento, se incluye la asistencia técnica para la definición e implantación de los sistemas gerenciales y la capacitación del personal. Junto a ello, en el subcomponente de modernización de los servicios de salud se establece la inversión necesaria para la rehabilitación física y el equipamiento de la red de establecimientos de salud en los siete estados del proyecto con el BID y los cuatro estados del proyecto con el BM.

Los objetivos serán alcanzados llevando a cabo un conjunto de estrategias, que permitan mejorar la calidad de la salud, conservar la coherencia e integridad del sistema sanitario, y conseguir altos niveles de eficacia y eficiencia del proceso. Estas estrategias se definen a continuación:

4.1. Estrategias para mejorar la calidad de la salud

Mejorar la salud es el objetivo central de la transformación del sector y en especial de la descentralización. Las estrategias necesarias para mejorar la salud y la calidad de prestación de los servicios de salud, deben articularse dentro del proceso de descentralización y en este sentido se propone el siguiente conjunto de lineamientos estratégicos:

- 4.1.1. Implantar un sistema universal de salud (sujeta a estudio)...
- 4.1.2. Priorizar la prevención y la promoción...
- 4.1.3. Orientar la asignación presupuestaria hacia la demanda...
- 4.1.4. Promover la participación de la sociedad civil...
- 4.1.5. Promover la investigación esencial...
- 4.1.6. Estimular el desarrollo del personal necesario...
- 4.1.7. Evaluar permanentemente la situación de salud...
- 4.1.8. Aumentar la inversión en salud...
- 4.1.9. Establecer criterios y programas de acreditación...

4.2. Estrategia de coherencia e integración

La descentralización se llevará a efecto garantizando una creciente actuación de los estados descentralizados, bajo criterios que integren lo regional a lo nacional y que propicien el aprovechamiento de los avances técnicos en el área de la salud. Para ello es necesario seguir una estrategia que garantice la coherencia e

integridad del sistema de salud. Los lineamientos estratégicos serían los siguientes:

- 4.2.1. Establecer sistemas comunes de planificación, evaluación, presupuesto, control e información, a nivel de los estados...
- 4.2.2. Implantar normas y procedimientos comunes...
- 4.2.3. Desarrollar la actividad reguladora del nivel central...
- 4.2.4. Utilizar el financiamiento para unificar las acciones alrededor de los objetivos centrales...
- 4.2.5. Desarrollar la capacidad negociadora del nivel central y los niveles locales.
- 4.3. Estrategia de eficacia y eficiencia
 - 4.3.1. Utilizar instrumentos similares en todos los estados para aprobar cada programa de transferencia...
 - 4.3.2. Promover una cultura organizacional orientada al mejoramiento continuo...
 - 4.3.3. Separar las funciones de financiamiento y de prestación de los servicios...
 - 4.3.4. Establecer instrumentos de gestión...
 - 4.3.5. Apoyar procesos de protocolización de intervenciones eficaces en salud...
 - 4.3.6. Convertir a los hospitales de referencia en centros de difusión de intervenciones eficaces...
 - 4.3.7. Implantar la contabilidad de costos...

(*) Estos aspectos actualmente están en proceso de discusión dentro de MSAS, por parte de las Comisiones respectivas, requiriéndose estudios que fundamenten la toma de decisiones y el desarrollo posterior de mecanismos de implantación. En este sentido, el proyecto salud, a través del componente de Política y Reforma tiene programada la ejecución de estudios en los ámbitos de autonomía de gestión, financiamiento del sector, modelo de atención y compromisos de gestión, los resultados de estos estudios orientarán la toma de decisiones y la posterior implantación.

REPORTES

JACQUES DERRIDA REHABILITA AL AUTOR DE *EL CAPITAL*. MARX, PENSADOR DEL SIGLO XXI*

Al mismo tiempo que sus conferencias movilizan masas en las universidades americanas, el filósofo francés Jacques Derrida, publicaba en París un libro que el mismo calificaba de intempestivo: "Espectros de Marx".

El, que nunca fue marxista, pregonaba hoy en día un regreso al espíritu de Marx, para combatir el nuevo orden mundial del mercado capitalista, cuyo balance define así: jamás tantos hombres y mujeres han estado dominados, hambrientos o exterminados sobre la tierra.

Didier Eribon lo reencontró en New York.

New York. Domingo 26 de septiembre, 8.00 p.m.

En el marco de un coloquio que tiene lugar en la escuela Cardozo de Derecho, en la 5ta avenida, cerca de la escuela Washington, Jacques Derrida habla de Lacán, en inglés. A pesar de tratarse de un coloquio privado, en base a invitaciones, hay tanta gente que los organizadores se vieron en la necesidad de renunciar al anfiteatro previsto y transformaron la sala de entrada en salón de conferencias.

Como todos los años, Derrida pasa el mes de septiembre en New York, en donde dicta un seminario en la New York University, y, como todos los años su presencia en los Estados Unidos, produce una detonante efervescencia. Cuenta el filósofo galo con una energía poco común para responder a todas las solicitudes que se le hacen. Va para Memphis, en Tennessee, donde se organizan dos días de debate sobre su obra. Luego debe ir a Duke, una de las universidades mas prestigiosas del país, en Carolina del Norte. No puede retrasarse, le esperan en New York para otro coloquio, en el que de nuevo, no dudamos en decirlo, es la palabra, la vedette. El 7 de octubre, la noche de su intervención, cientos de personas se encontraban en una sala inmensa para asistir al suceso, el título del coloquio era muy edificante: "Deconstruction is in América". Difícil de traducir: "La deconstrucción en América / La deconstrucción es América."

Si deconstrucción es el nombre dado a la gestión o trabajo de Derrida, podemos decir, en efecto, que se encuentra a sus anchas en América. Al menos, si juzgamos por la gran cantidad de personas que se presenta con fervor, para escuchar y entender esta voz bien francesa y que, por otra parte, a menudo, se expresa al público norteamericano en francés. El número de

* Comentario aparecido en *Le Nouvel Observateur*, 21-27 de octubre, 1993.
Traducción Gisela Hobaica, revisión Michel Mujica.

discípulos que trabajan orientados por las propuestas teóricas de Derrida, desde la filosofía, pasando por los estudios jurídicos, los estudios literarios, de historia del arte, hasta llegar a la arquitectura, es una muestra de lo variado de los temas desarrollados.. El éxito de este filósofo en los Estados Unidos, no es solo un fenómeno de moda, promovido por estudiantes urgidos de teoría francesa. Es ante todo un inmenso movimiento intelectual en los medios o círculos investigativos. Todo esto unido a esa productividad típicamente americana que hace multiplicar libros, artículos, coloquios, encuentros y todo lo que esto puede generar, a saber, excesos de todo género por parte de sus admiradores como de sus adversarios.

Al ver de este modo a Derrida, no dejamos de preguntarnos, si en el fondo no se trata de una suerte de exilio dorado americano, a lo cual él responde con cierto humor: *"Repatriado en los Estados Unidos ? No, nada que ver. Es cierto que yo me muestro mucho menos en Francia que aquí. Allí llevo una vida mucho más retirada. Pero usted sabe, yo paso 10 meses del año en París y solamente 2 en Estados Unidos, 4 semanas en New York y 4 en California.*

Me parece muy divertido el interés que algunos pueden tener en París de presentarme como alguien que no vive en Francia y sobre todo que interesa mucho a los extranjeros. Eso es un gesto o postura que he notado desde hace tiempo y del cual trato de descubrir y analizar las motivaciones. Situación contra la que estoy en desacuerdo, pues, es falso, yo escribo en francés, para lectores franceses y teniendo en cuenta la escena francesa. Todo lo que puede ocurrir en el extranjero, desde luego, surge de Francia y no proviene de una suerte de adaptación a la cosa meteca."

En efecto, en el momento en que Derrida se encuentra bajo los proyectores de la universidad americana, no es en New York donde se produce su intervención más incisiva. Es, más bien en París donde se está publicando un libro con un título intrigante: *Spectres de Marx* (Espectros de Marx).

Lo que si es cierto, es que los americanos tuvieron la primicia de conocer el contenido de la obra. Se trata en efecto de una versión desarrollada, de dos largas conferencias, pronunciadas en Riverside, en la pasada primavera, en un coloquio que tenía por tema: "¿ Hacia dónde va el Marxismo ?". Es un texto que apareció en francés y se dirige especialmente a los medios intelectuales franceses.

Extraño libro, que es a la vez un manifiesto político y una obra filosófica de un alto tecnicismo. Libro que inicia una polémica contra el ensayista Francis Fukuyama y su idea de un "fin de la historia". Asimismo, en él se encuentran comentarios y discusiones sobre Heidegger, Blanchot, Levinas y, por supuesto, Marx, cuyos textos, Derrida coloca bajo lupa, realizando una lectura minuciosa, completa y puntual.

Es necesario, reconocer, que el libro es muy difícil de leer. Se dirige, como todos los libros de este autor, a lectores familiarizados con la cultura filosófica. Pero, también es evidente, que a pesar de esa dificultad, los efectos de esta obra desbordan en forma amplia y rápida el círculo restringido de sus destinatarios, ya que Derrida considera que su libro es ante todo un acto político, una toma de posición:

"El trabajo de lectura de los textos de Marx no es lo que más cuenta. Este trabajo, yo lo comencé hace mucho tiempo en mis estudios y desde el punto de vista conceptual, todos los hilos de mi trabajo anterior, así como el reciente, se encuentran allí. Lo que es más actual, lo que me ha empujado a elevar el tono, bajo la forma de una postura política, es la impaciencia creciente que yo siento, y que creo que no soy el único que la siente, ante esta especie de consenso eufórico y burlesco al mismo tiempo, que invade todos los discursos, según el cual no solamente las sociedades catalogadas de inspiración marxista, están en descomposición, lo cual es evidente, sino también el marxismo mismo. Toda referencia a Marx se ha convertido de alguna manera en maldita. Yo pensé que había en esto una voluntad de exorcismo y que merecía también que nos rebeláramos ante ella.

De cierto modo, mi libro es un libro de insurrección. Es un gesto aparentemente intempestivo, que llega a contratiempo, idea que está en el corazón mismo de la obra. El contratiempo es lo que disloca el presente. Es un libro que llega a contratiempo, pero que trata de éste. Además, lo que esperamos siempre, cuando hacemos un gesto de contratiempo, es que éste llegue a tiempo, en el momento en que sentimos que es necesario. Es por esto, que digo que se trata de una postura política."

Este llamado a Marx, asombra viniendo de Derrida. Especialmente en la medida en que, precisamente, él jamás ha sido marxista. Incluso, evoca la época en la cual comenzó a enseñar y a publicar. Una época que estaba, dice él, "atemorizada" por el marxismo, por un "desenfreno dogmático" del cual siempre quiso prevenirse y del que siempre tomó distancia.

Alumno de la Ecole Normale Supérieure (Escuela Normal Superior) en la calle "Ulm", a principio de los años sesenta, Derrida estuvo en un medio en el cual el marxismo reinaba. El era en ese entonces uno de esos que "se oponían al marxismo, al comunismo real, (URSS, Internacional de Partidos Comunistas y todo lo que esto implicaba, es decir, muchas cosas) pero, entiéndase, nunca se hizo a partir de motivaciones conservadoras o reaccionarias, ni siquiera de posiciones de derecha moderadas o republicanas".

Es justo en este horizonte, en este saber y en esta negativa, donde estaba lo suyo, es en esta época del terror soviético, del totalitarismo, de los

desastres socioeconómicos de los países del Este, del estalinismo pasado y del neoestalinismo presente, donde Derrida ancla el nacimiento de su trabajo teórico y de lo que llamamos hoy en día la "deconstrucción."

Deconstruir, era en cierto modo una manera de repudiar las adhesiones, las afiliaciones teóricas, las ortodoxias. Era reivindicar el derecho para el pensamiento, de examinar y de poner en duda siempre y en todas partes, las creencias filosóficas, los presupuestos, los prejuicios. Era reivindicar la libertad. Una libertad que Derrida quiso propagar. No hay que olvidarlo: el filósofo que nos invita hoy, a entender la voz de Marx, es el mismo que en los años setenta y ochenta, iba a ayudar a los disidentes de los países del Este, que trataban de organizar espacios de reflexión intelectual a pesar de la represión sin sentido que existía sobre ellos.

En 1981, Derrida es arrestado en Praga y puesto en prisión por varios días por las autoridades comunistas, que lo acusaban de tráfico de drogas, en tanto, él había ido a participar en un seminario clandestino. Este acontecimiento generó un gran escándalo y el gobierno francés logró rápidamente que este peligroso "traficante" de libros y de ideas subversivas fuera liberado y autorizado a abandonar el país.

Esto nos permite comprender por qué Derrida puede decir que la cuestión del fin del marxismo tiene para él un aire de algo ya visto, ya conocido: *"Para muchos de nosotros, un cierto (y lo digo bien un cierto) fin del comunismo marxista, no alcanzó el hundimiento reciente de la URSS y de todo lo que dependía de ella en el mundo. Esto se había percibido indudablemente desde el principio de los años cincuenta."*

Ahora bien, hoy en día, contra el discurso dominante y dominador que anuncia la buena nueva de que Marx ha muerto, muerto y enterrado de una vez por todas, bajo los escombros del muro de Berlín y las ruinas del comunismo, contra esta nueva ortodoxia, este nuevo dogmatismo, Derrida, no duda en proclamar que hay que volver a Marx: "Hay pocos textos, en la tradición filosófica, quizás ningún otro, en el que la lección parezca más urgente hoy día" y, agrega "no hay futuro sin Marx, sin la memoria y la herencia de Marx" y luego se cuida de agregar: "No hay futuro en todo caso, sin un cierto Marx, pues hay más de uno. Lo repite en muchas ocasiones se trata de ser fiel "a un cierto espíritu del marxismo."

Ante esto, nos preguntamos: Derrida, que ha querido la muerte de un cierto marxismo, ¿cuál espíritu de Marx nos pide hoy día que retomemos? ¿Por qué tenemos que preocuparnos hoy del fantasma de Marx? Primero, porque no tenemos escogencia, parece decir Derrida. El espectro del marxismo continúa frecuentando Europa. *"Nosotros vivimos en un mundo, algunos dirán, en una cultura, que guarda de manera visible o no, en una profundidad incalculable, la marca de esta herencia."*

Marx y el marxismo, han hecho la historia del siglo XX : *"Han hecho posible la revolución soviética, pero también, indisociablemente el fascismo y el nazismo" que se constituyeron en reacción contra el comunismo. Y es evidente "que estamos en el mañana de todo esto. Yo no digo que sólo nosotros somos los herederos de Marx, sino que también es cierto que no podemos hacer desaparecer a Marx y su herencia".*

En realidad, todo el libro gira en torno a esta cuestión: ¿ qué es heredar ? En este sentido, Derrida elucida en su texto una reflexión iniciada hace muchos años sobre el luto, el duelo y la elaboración de estos. ¿Cuál es nuestra relación con alguien que está ausente, que está muerto, y como tal se encuentra presente (el espectro que supera la oposición de la presencia y la ausencia) ?

Si podemos decir que Marx está muerto, también tenemos que saber, cómo heredamos lo que ha legado a nuestro mundo y qué podemos hacer con este legado. Heredar siempre es escoger, y escoger entre lo que queremos reapropiarnos y lo que queremos rechazar. Hay más de un *"espíritu de Marx"* y por esto, hay que saber cuál debemos conservar y cuál desterrar.

Cuando nos habla de la herencia de Marx, Derrida no trata en absoluto de exonerarlo del peso del totalitarismo. El destino totalitario del marxismo no es un simple accidente de la historia, accidente ciertamente monstruoso, pero que no tiene ni tendrá nada que ver con la doctrina de Marx. Este destino, al contrario, está sellado en el corazón mismo del marxismo, y es en este aspecto, que Derrida se esfuerza por *"proponer ... esquemas de lectura para disociar en el texto de Marx, o en los textos de Marx - ya que no hay un texto de Marx - ciertas inyunciones" que se encuentran orientadas en un sentido totalitario, y otras, al contrario, se rebelan contra ese totalitarismo. Es por esto, que el tema de las inyunciones es heterogéneo y contradictorio. Toda herencia llama a la escogencia y a la discriminación. Heredar es encontrarse ante un texto secreto por descifrar, heredar es precisamente tener la responsabilidad de discriminar en el interior de esa herencia."* Derrida agrega, *"heredar no es solamente ni sobre todo, conservar, es reafirmar una memoria que abrimos al futuro. Es un llamado a testimoniar y a actuar".*

En esta herencia de Marx, se encuentra, efectivamente, uno de los espíritus del marxismo, del cual nosotros hoy en día tenemos una imperiosa necesidad, contra todos aquellos que hacen la apología de la situación actual

* Usualmente se traduce por "orden terminante". Sin embargo, en virtud de las frecuentes y deliberadas conexiones del término, dentro del texto, con *enjoindre*, *disjoindre*, *disjonction*, etc. Tiene otro sentido como es aquel de "imponer una cosa a alguien". Vid. *Espectros de Marx*. Madrid, Editorial Trotta, 1995:12.

de las democracias liberales y del mercado capitalista. Es el espíritu de la crítica social, de la crítica radical.

Es a este espíritu del marxismo y, por tanto a la herencia de las Luces, a lo que apela Derrida, en su llamado, distinguiéndolo, de una manera violenta y definitiva, de todos los otros espíritus de Marx, que redujeron el marxismo a un cuerpo de doctrina, a un sistema filosófico, a lo el autor que nos ocupa llama una *"ontología"*, a toda la metafísica del materialismo dialéctico, con toda su cohorte de conceptos, tales como el de trabajo, modo de producción, clase social y toda la historia de sus aparatos, tales como los partidos comunistas, la Internacional, la dictadura del proletariado, el Estado, y para culminar: la monstruosidad totalitaria.

Si. Derrida siente hoy día como una necesidad, como una urgencia, esta tarea de discriminación de la herencia y la responsabilidad que nos incumbe, es porque tiene la impresión de que la democracia está amenazada por el nuevo orden mundial, que está en trance de imponerse. *"El mundo va mal"*, escribe Derrida citando a Hamlet y agrega la tabla negra de las diez plagas de este nuevo orden: desempleo es decir *"exclusión masiva de los ciudadanos, sin esperanza de participación en la vida democrática de los Estados, expulsión o deportación de exilados, apátridas o inmigrantes"*, guerra económica entre países: *aumento de la deuda externa y otros mecanismos conexos que hambread y llevan a la desesperanza a una gran parte de la humanidad*, industria y comercio de armas *"que están inscritos en la regulación normal de la investigación científica, de la economía y de la socialización del trabajo en las democracias occidentales,"* extensión y diseminación del armamento nuclear, guerras étnicas *"guiadas por un concepto y un fantasma arcaico de la comunidad, del estado nación, de la soberanía de las fronteras, del suelo, de sangre"*, poder de los estados fantasmas que son la mafia y el consorcio de la droga, estado presente del derecho internacional y de sus instituciones.

Derrida concluye con esta requisitoria: *"Hay que pregonar, en el momento en que algunos se atreven a neoevangélizar a nombre del ideal de una democracia liberal, que se ha convertido ella misma en el ideal de la historia humana: jamás la violencia, la desigualdad, la exclusión, el hambre, y por consiguiente, la opresión económica, nunca había afectado a tantos seres humanos en la historia de la tierra y de la humanidad. En lugar de cantar y ensalzar la llegada del ideal de la democracia liberal y del mercado capitalista en la euforia del fin de la historia, en lugar de celebrar el fin de las ideologías y de los grandes discursos emancipatorios, no desdeñemos jamás esta evidencia macroscópica hecha de innumerables sufrimientos singulares: jamás tantos hombres, mujeres y niños estuvieron desamparados, hambrientos o exterminados sobre la tierra."*

Este conjunto de hombres y mujeres, esta humanidad que sufre, constituye lo que Derrida designa como una *"nueva Internacional"*. Una Internacional (es él quien pone mayúscula a esta palabra) sin organización, sin partido, sin doctrina, sin ideología, pero avalada por un *"lazo de afinidad, una alianza sin institución entre aquellos que aunque no crean más, o si nunca han creído en la Internacional Socialista - marxista, en la dictadura del proletariado, en el rol mesiánico-escolástico de la unión universal de los proletarios de todos los países, continúan inspirándose al menos de uno de los espíritus de Marx o del marxismo, para aliarse, de un nuevo modo, concreto, real, en la crítica (teórico - práctica) del estado de derecho internacional, de los conceptos de Estado y nación. Para renovar esta crítica y sobre todo para radicalizarla."*

Esta crítica radicalizada, que en el fondo no es sino otro nombre para la "deconstrucción", Derrida quiere apoyarla en la idea de justicia, noción profundamente moral (esta palabra le dará quizás horror) que él quiere distinguir del derecho y de las reglas jurídicas. En tanto, podemos siempre criticar, podemos deconstruir las formas históricas del derecho. Por el contrario, la justicia, es lo que escapa a la deconstrucción.

En este sentido, Derrida va más lejos aún. *"La justicia"* dice, *"es la deconstrucción"*. Y podemos sin duda invertir la fórmula y decir, la deconstrucción es la justicia. *"La nueva Internacional"* existe en todo caso, en estado latente y se opone al *"nuevo orden mundial"*, para conquistar nuevos derechos, nuevas posibilidades, nuevas oportunidades para el futuro e incluso para extender el espacio democrático. A todos aquellos que quieran *"conjurar"* el marxismo en nombre de los derechos del hombre, Derrida opone la siguiente *"contra conjuración"*: es el espíritu de la crítica marxista, el que nos es más que nunca necesario para dar un lenguaje a este combate por la democracia. En un momento en el que *"la democracia está más amenazada que nunca, hay que repensar los axiomas y las instituciones."*

Esto quiere decir, reflexionar no solamente sobre la situación mundial, sino también sobre las formas actuales de la vida política, de la deliberación y de la decisión en los países occidentales. Esto pasa por una reflexión sobre lo que Derrida llama la *"tele-tecnología"*, sobre la increíble transformación de las tecnologías de la información y de la comunicación que se ha operado en el curso de los últimos veinte años, y que ha trastornado el *"espacio público"* y el funcionamiento de la democracia.

Derrida hace un llamado a la responsabilidad de los intelectuales. No se trata de que desee que tomen para sí el gesto tradicional del intelectual comprometido, ya que los tiempos han cambiado: *"Yo tengo mucho respeto por Sartre, por los grandes intelectuales que son nuestros padres y modelos, pero partiendo del mismo respeto que les tengo, creo poder decir hoy día, esto (el comportamiento del intelectual) no puede ser de la misma manera. El*

juego complejo de las nuevas tele-tecnologías, las transformaciones del espacio público, imponen nuevas responsabilidades. No podemos hablar como hablábamos antes. Y, si no es muy ambicioso de mi parte, llamo a la formación de un nuevo tipo de intelectual, que sabrá desprenderse de todas las normas instituidas de lecturas, de discursos y de intervención."

Ahora bien, Jacques Derrida, ¿Qué quiere hacer? El sonríe. "Yo ? Nada... Hago cosas intempestivas, eso es todo. Es cierto que no he propuesto una gran arenga pública, popular. Lo que yo espero, es que indirectamente, por un cierto número de mediaciones yo participe, con otros, en un movimiento general que me desborde." ¿ Dirigiéndose hacia el fantasma de Marx ? ¿Brindándole una buena acogida? "Si, ese es el papel del intelectual. Debemos de nuevo citar a Hamlet: *you are a scholar, speak to it.*, dice Marcelo a Horacio, cuando el espectro aparece, tú eres un intelectual, háblale.

Didier Eribon

Spectres de Marx. L'Etat de la dette, le travail du deuil et la nouvelle International. Jacques Derrida. Galilée. 282 pages.

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA ARQUEOLOGIA EN VENEZUELA*

Iraida Vargas Arenas

Introducción

Para comprender el desarrollo de la nueva visión de la historia venezolana que comienza con los albores del siglo XX, es necesario dar una mirada retrospectiva a las ideas que agitaban el mundo científico de la época y ver el impacto que ocasionan en aquel microcosmos que era la Venezuela de entonces, sacudida por los ramalazos de las guerras civiles, frenada por el atraso social, tecnológico y económico, viviendo a medias entre un pasado que no acababa de definirse entre la herencia cultural cuasi feudal de la colonia, matizada por fuertes influencias indígenas, y el que ejercía el capitalismo industrial extranjero sobre un país inerme, librando los azares que suponía la búsqueda de su identidad nacional, de su integración social dentro de una unidad política y geográfica.

Para finales del siglo XIX y aún comienzos del XX, Venezuela era un país fragmentado en diversas áreas culturales que conservaban, en virtud del caudillismo rampante, una tácita autonomía política, social, cultural y económica. Los Andes, los Llanos, el Oriente, el Noroeste de Venezuela y Guayana eran parte formal de un sistema político - administrativo que no llegaba a homogeneizar en un todo armónico la variedad de élites políticas y económicas que de hecho controlaban cada una de aquellas regiones. Los intelectuales que comenzaban a tener conciencia de los angustiosos problemas sociales venezolanos de aquel entonces, no podían tomar como modelo para una solución el pasado colonial inmediato, el cual representaba una profunda contradicción con el ideal republicano. El presente, por otra parte, estaba demasiado cargado de frustraciones e incertidumbres. Sólo quedaban entonces las virtudes prístinas de la población aborigen, no contaminadas o degeneradas por el contacto con el europeo, y el futuro no escrito que podría ser posible modelar partiendo de la base étnica y cultural más pura de la sociedad venezolana.

La ideología positivista y las nociones sobre el estudio de la sociedad y la cultura, que aportaba la naciente antropología europea, representaron para las élites intelectuales venezolanas un instrumento de análisis prometedor. Las

* Ponencia Presentada en el II Congreso de Historiografía de la Arqueología en España (Siglos XVIII-XX). Noviembre 1995

leyes del evolucionismo histórico, las concepciones sobre la organización y el desarrollo de la sociedad basadas en el orden y el progreso, el evolucionismo cultural que planteaba el paso de las sociedades simples hacia las complejas, los postulados del determinismo geográfico e histórico, todos ellos contribuyeron a moldear un tipo de investigador social interesado en el estudio de las sociedades y las culturas tradicionales venezolanas, para proyectarlas hacia el futuro como un punto de referencia histórico que dejaba entrever el enorme potencial de energías y recursos humanos que serviría de plataforma para el engrandecimiento de la nación.

Las bases ideológicas de la antropología venezolana 1880-1936

Naturalismo, Geografía y Positivismo

El interés por la descripción y el análisis científico de las características físicas y humanas del territorio venezolano, se inician principalmente con los escritos del Barón de Humboldt, animado por el naturalismo erudito y enciclopedista que se hallaba en boga en Europa, particularmente en Alemania. El planteamiento que transmiten los escritos de Humboldt, es el de los grupos humanos explicados dentro de la variedad del fenómeno geográfico, como una materia dúctil que condiciona su conducta a los influjos ambientales. Su posición es afín con el determinismo geográfico que se expresara como escuela a través del pensamiento de Ratzel.

La línea de estudios sobre la población y la geografía venezolanas, que constituirán los antecedentes del surgimiento de la antropología en el país en los albores del siglo XX, continúa con los trabajos de Agustín Codazzi. Los grandiosos esquemas teóricos de este pensador, animados por las ideas de progreso, orden y justicia, son característicos del pensamiento positivista del siglo XIX; se expresan en el sentido de los experimentos sociales que proponía para poblar el desolado territorio venezolano, de manera de romper la estructura socioeconómica atrasada de la nación. Estos esquemas no parecen haber tenido influencia en la orientación y desarrollo de los estudios sobre la sociedad venezolana.

Dentro del reducido mundo intelectual venezolano de finales del siglo XIX, las ideas novedosas expuestas y sostenidas por alguno de los pensadores que lo integraban, no podían dejar de tener resonancia en la orientación ideológica de todos ellos. Es así como de manera paralela a la tendencia naturalista que animaba como dijimos los estudios sociales venezolanos, surgen a través de Adolfo Ernst y Rafael Villavicencio las ideas positivistas que introducirán un nuevo concepto de racionalidad en el análisis de la historia de la sociedad venezolana. Los planteamientos de Humboldt sobre una edad de oro de los aborígenes venezolanos, y el retroceso hacia una sociedad injusta y viciada, se ven ahora contrastados por la imagen que sostenía Villavicencio sobre el progreso ascendente y continuado.

La influencia de nuevas corrientes de pensamiento que estimulan a la élite intelectual, provocan el surgimiento de trabajos que reflejan las grandes líneas de desarrollo que toma la antropología en Europa. Encontramos antropólogos que representan la cristalización del pensamiento positivista, quienes de manera sistemática aplicaron las reglas de la etnología científica al estudio de la realidad cultural aborígen, prefiriendo el manejo de los datos obtenidos de manera directa al análisis documental fundamentado en las narraciones de los antiguos cronistas. Del grupo inicial de antropólogos venezolanos destacan, en primer lugar, Lisandro Alvarado, Gaspar Marcano y Alfredo Jahn, quienes constituyen los mejores exponentes de esta tendencia, que tuvo como corolario una de las síntesis analíticas más completas que se hayan hecho hasta el presente.

Gaspar Marcano (1848-1892) absorberá directamente las enseñanzas de la escuela francesa orientada, a través de Broca, Tropinard, Quatrefages, Capitán y otros, hacia la antropometría, la prehistoria y la paleontología, disciplinas que estudiaban al ser humano englobado dentro del marco natural, más que como el producto de la dialéctica de la sociedad y la cultura. Por la otra, Lisandro Alvarado (1858-1929), naturalista doblado en humanista o viceversa, tiende a reflejar la orientación descriptiva de los etnógrafos europeos del siglo XIX.

En el caso de Gaspar Marcano, sus observaciones tienden a chocar con las generalizaciones hechas por Humboldt sobre diversos aspectos de los grupos étnicos venezolanos. Sus ajustadas observaciones sobre la racionalidad de la metodología antropológica lo llevan a criticar ciertos errores de interpretación, particularmente las generalizaciones erróneas y las comparaciones entre elementos aislados extraídos de su contexto cultural original. Uno de los puntos culminantes de Gaspar Marcano es su estudio comparado de las características craneométricas de los aborígenes, el cual incluyó no solamente los cráneos hallados en diversos sitios arqueológicos, sino también los de individuos pertenecientes a parcialidades indígenas vivas.

Lisandro Alvarado, otro polo de la naciente antropología del siglo XIX, se orientó como Marcano hacia el trabajo de campo, la búsqueda de los datos empíricos en base a los cuales desarrollar explicaciones sobre los orígenes de las culturas aborígenes. La labor de este investigador descuella por la amplitud y la sistematización de sus investigaciones, las cuales combinan de manera equilibrada el rigor de las ciencias naturales con el carácter histórico-descriptivo de la etnografía, la lingüística y el folklore. Desde el punto de vista de su formación científica, Lisandro Alvarado no pudo beneficiarse, como Gaspar Marcano, del contacto directo con los centros de investigación en América y Europa. Sin embargo, sus obras revelan el conocimiento que tenía de las publicaciones de la época, las cuales representaban tanto el pensamiento evolucionista cultural clásico, como el difusionismo descriptivo de la etnología alemana y el naturalismo europeo de los siglos XVIII y XIX. Por otra

parte, más quizá que ningún otro, se nota la influencia del pensamiento positivista venezolano, expresado a través de la obra de Rafael Villavicencio y Adolfo Ernst, particularmente de este último, a quien dedica su obra "Datos Etnográficos de Venezuela."

La obra de Lisandro Alvarado tiene como punto de partida la relación ponderada y comparada de los datos históricos suministrados por los cronistas, sistematizados y analizados a la luz de los conocimientos etnológicos de la época. La variedad del conocimiento antropológico de Lisandro Alvarado alcanzaba también la arqueología, notándose en sus escritos el conocimiento de primera mano que poseía sobre las diversas áreas arqueológicas de Venezuela y sus aspectos comparativos con otras manifestaciones culturales aborígenes americanas.

El bagaje antropológico de Alfredo Jahn, por su parte, nutrido fundamentalmente de las concepciones de la escuela etnológica alemana, se revela como muy amplio y sistemático. Alfredo Jahn combinó el trabajo de campo con el manejo de las fuentes históricas, orientando su investigación fundamentalmente hacia la etnología y la lingüística de las poblaciones aborígenes que subsistían en el Occidente del país. Alfredo Jahn, como Lisandro Alvarado, se vio influido por Adolfo Ernst y su obra es prolija en detalles sobre las explicaciones e interpretaciones de la dinámica cultural prehispánica, contrastando la orientación monográfica y sistemática de sus trabajos con el sentido totalizante y a veces un poco disperso de la obra de Gaspar Marcano y Lisandro Alvarado. Alfredo Jahn mantiene una posición analítico-descriptiva, de carácter fenomenológico, dentro de la rigurosa tradición científica de la etnología alemana de fines de siglo.

Otra corriente está constituida por los etnohistoriadores que preconizaban una visión pragmática de la cultura. En esta corriente destaca Julio Salas, cuya obra pone de relieve su erudición bibliográfica. Su posición era contraria al fenomenologismo, proponiendo que la antropología debe basar sus juicios sobre evidencias comprobables, pero sin sacrificar el método analítico. Recomendaba cautela en torno a las generalizaciones productos de las elucubraciones que resultaban de los etnógrafos "de visu".

En la obra de Julio Salas podemos determinar la existencia de dos objetivos fundamentales, aparentemente contradictorios. Por un lado consideraba que los datos que proporcionaban los estudios constituían una serie de conclusiones filosóficas, las cuales eran según él las únicas vías seguras para lograr ventajas los individuos y, por la otra, aspiraba a la existencia de una república, marcada por el progreso social, económico y político. Libertad, Orden, Trabajo y Liberalismo Económico parecen haber sido para Julio Salas las necesidades perentorias de la sociedad venezolana. Para este pensador el progreso no era obra puramente del Estado; su implementación se funda-

menta, decía, en el conocimiento profundo que se tenga de la cultura y tradiciones del pueblo venezolano.

Otro miembro de esta corriente, Tulio Febres, erudito pensador merideño, poseía una metodología eminentemente documental, alejada del trabajo de campo. Su intención era la de canalizar ese acopio de datos hacia el desarrollo de una ideología de los pueblos hispanoamericanos, el Pancrillismo, que permitiría la preservación de las virtudes aborígenes y de la herencia española, frente a la influencia avasallante de la cultura angloamericana. Para Tulio Febres la idea de progreso social y económico estaba fuertemente condicionada a la conservación de los valores culturales autóctonos, los cuales servirían de plataforma para un desarrollo nacional independiente.

La investigación de Benito Tavera, otro etnohistoriador, se centró en el estudio de las lenguas y mitos aborígenes, tomando como referencia las crónicas de Indias. Manuel Arcaya, por su parte, cuya obra publicada se inició en 1919, orientó su trabajo hacia el estudio monográfico de los aborígenes del estado Falcón. El enfoque que poseía hacia las culturas aborígenes es rigurosamente descriptivo, basando su análisis en las fuentes históricas coloniales.

La profesionalización de la arqueología 1950-1995

Los pensadores del siglo XIX y de comienzos del siglo XX supieron absorber los métodos de estudio difundidos desde los centros de investigación de Europa, produciendo una síntesis original que les permitió desarrollar ciertos modelos que aún tienen vigencia. Sin embargo, la madurez de la antropología venezolana de esos momentos no se correspondía con la situación de marginalidad y estancamiento que se observaba en la sociedad venezolana de entonces. Esas investigaciones poseían un decidido acento nacionalista y nativista, orientadas hacia la creación de una ciencia social aplicable a la solución de diversos problemas nacionales, particularmente el desarrollo de un esquema que propiciase la integración de la sociedad nacional en un todo homogéneo. Sin embargo, el dislocamiento repentino de las estructuras tradicionales del país, por el surgimiento de la riqueza petrolera en los años treinta, originó un profundo desconcierto en la sociedad venezolana. El progreso social basado en la preservación de los valores culturales autóctonos ya no era posible en la nueva coyuntura económica, que tendía a acentuar las taras, perpetuando el atraso y la dependencia.

Es por ello que a partir de ese momento hasta finales de los años cincuenta de este siglo, prácticamente no existen investigaciones arqueológicas en Venezuela realizadas por venezolanos. En el marco de las nuevas condiciones de dependencia hacia Norteamérica, Venezuela, como el resto del Caribe, se convirtió durante los años treinta en el punto de atracción de los arqueólogos norteamericanos, fundamentalmente de aquellos pertenecientes a universidades del Este de los Estados Unidos. De hecho, los proyectos de

investigación realizados durante la década fueron llevados a cabo por Wendell Bennett, Alfred Kidder, Cornelius Osgood y George Howard, procedentes de Yale y Harvard. Más tarde, a finales de los cuarenta, Irving Rouse, investigador también de Yale, comenzó sus proyectos de investigación en Venezuela, en compañía de José Cruxent.

Con estos investigadores se rompe la tradición nacionalista establecida por los pensadores del siglo XIX y comienzos del XX; de hecho, a partir de entonces las investigaciones se orientaron hacia la búsqueda de sitios a ser ubicados dentro de un marco de referencia temporal, aplicando la estratigrafía métrica desarrollada por la arqueología norteamericana, pero sin fomentar la idea de continuidad de los procesos históricos, característica fundamental de las investigaciones precedentes. Todos estos trabajos revelan, de manera muy clara, una orientación ideológica basada en la difusión cultural como principio rector de la dinámica social. Creían, siguiendo a Boas, que el aislamiento o el contacto entre grupos humanos eran factores importantes, ya que determinaban la formación de centros culturales de desarrollo y de áreas marginales. Por ello, el objetivo fundamental de dichos trabajos consistió en realizar profusas descripciones de los materiales arqueológicos con el fin de establecer comparaciones tipológicas, fechando de manera relativa los yacimientos; en tal sentido, el tiempo -no la historia- era muy importante.

Es a comienzos de la década de los años cincuenta, con la creación de la Escuela de Antropología en la Universidad Central de Venezuela, cuando las investigaciones arqueológicas comenzaron a ser retomadas por venezolanos, jóvenes graduados en dicha Escuela. Desde entonces, podemos considerar que se generaron dos enfoques teóricos: uno sostenido por aquellos arqueólogos que aplicaban acriticamente el paradigma norteamericano, usualmente el marco teórico-metodológico establecido por Irving Rouse en 1939, basado en la descripción de estilos cerámicos con el fin de establecer los centros de difusión, como es el caso de Erika Wagner, entre otros, y otro grupo, más crítico, orientado hacia el análisis de los contextos sociohistóricos del pasado, compuesto por arqueólogos influidos por las ideas del famoso etnólogo venezolano Miguel Acosta Saignes y los etnólogos y arqueólogos europeos Vere G. Childe, Marcel Mauss y André Leroy-Gourhan, entre otros, y los trabajos de James Ford, Clifford Evans y Betty Meggers quienes representaban la posición teórica de Leslie White, fundamentada en el impacto del ambiente sobre la sociedad, como es el caso de Mario Sanoja e Iraida Vargas. Sobre tales bases teóricas comienza a desarrollarse una orientación científica antagónica al paradigma hegemónico roussiano en la arqueología venezolana.

A partir de la década de los años sesenta, como resultado del impacto de la Revolución Cubana en Iberoamérica, surge la arqueología social, posición teórica que implica la realización de investigaciones arqueológicas orientadas hacia el estudio de la sociedad, su desarrollo y sus transformaciones. La práctica arqueológica de la arqueología social trasciende una acción centrada so-

lamente en el pasado, ya que busca analizar las causas de las presentes condiciones de existencia de Venezuela, la manera como tales condiciones se estructuraron y el desarrollo de los procesos de particularización a través de los cuales el país llegó a ser lo que es. Asimismo, la práctica de la arqueología social supone la acción del arqueólogo en la educación.

La arqueología social explora nuevos tópicos y problemas, enfatizando el estudio de la vida cotidiana, concepto que permite ofrecer explicaciones acerca de las actividades diarias, relaciones interpersonales, creaciones y alteraciones en las diferentes épocas. También centra su interés en conocer el impacto del capitalismo en el campo de la vida doméstica desde el siglo XVI hasta nuestros días, enfatizando la investigación sobre el proceso socio-histórico que lleva desde las sociedades igualitarias prehispánicas hasta la sociedad desigual del presente, restableciendo así la noción de unidad histórica preconizada por los pensadores del siglo XIX.

Bibliografía

- Alvarado, Lisandro (1956). *Datos Etnográficos de Venezuela*. En Obras Escogidas, Vol. IV, Ministerio de Educación, Caracas.
- Bennett, Wendell (1937). *Excavations at La Mata, Venezuela*. Anthropological Papers of the Museum of Natural History, USA.
- Cruxent, José e Irving Rouse, (1961). *Arqueología Cronológica de Venezuela*. Unión Panamericana, Washington.
- Codazzi, Agustín (1960). *Obras Escogidas*. Volumen I. Biblioteca Venezolana de Cultura.
- Ernst, Adolfo (1961). *La Doctrina Positivista*. Tomo I.
- Febres, Tulio (1960). *Archivo de Historia y Variedades*. Tomo III, Editorial Antares.
- Jahn, Alfredo (1973). *Los Aborígenes del Occidente de Venezuela*. Monte Avila Editores, Caracas.
- Kidder, Alfred (1944). *Archaeology of North Western Venezuela*. Cambridge University, Vol XXVI, No, 1, Cambridge.
- Humboldt, Alejandro de (1985). *Viaje a las Regiones Equinociales del Nuevo Continente*. 5 tomos. Monte Avila editores.
- Marcano, Gaspar (1971) *Etnografía Precolombina de Venezuela*. Instituto de Antropología e Historia. Facultad de Humanidades y Educación, U.C.V. Caracas.
- Osgood, Cornelius y George Howard (1943). *An Archaeological Survey of Venezuela*. Yale University Press, New Haven.
- Sanoja, Mario e Iraida Vargas (1978). *Antiguas Formaciones y Modos de Producción Venezolanos*. Segunda Edición. Editorial Monte Avila, Caracas.
- Salas, Julio (1908). *Etnología e Historia de Tierra Firme*. Editorial América, Madrid.
- Vargas, Iraida (1990). *Arqueología ciencia y sociedad*. Editorial Abre Brecha, Caracas.
- Villavicencio, Rafael (1961). "Discurso pronunciado en el Instituto de Ciencias Sociales, 1877". En *La Doctrina Positivista*. Tomo I:19.
- Wagner, Erika (1967). *The Prehistory and Ethnohistory of the Carache Area in Western Venezuela*. Yale University Publications in Anthropology, New Haven.
- Zucchi, Alberta (1975). *Caño Caroní*. Ediciones Universidad Central de Venezuela, Caracas.

RESEÑAS

GIDDENS, Anthony. *La constitution de la société (éléments de la théorie de la structuration)*. Paris, Presses Universitaires de France, 1987: 473 pp.

En *Babelia*, la revista cultural de *El País* de España, Enrique Gil Calvo reseñaba las últimas publicaciones en español del sociólogo británico, Anthony Giddens, autor de prolífica y vasta obra. Y destacaba lo que sucede en la producción editorial ensayística "...que tras lustros de ignorar a ciertos autores consagrados de pronto los descubre como por inspiración súbita y los pone (e impone) de moda masivamente para quemarlos a la postre..."¹

Inmediatamente se preguntaba si nos encontrábamos en presencia de la *moda Giddens*, dado el espectacular éxito de ventas de su manual de Sociología, publicado por Alianza hace algunos años. Pensamos lo contrario, no es una simple moda, la obra de Giddens es uno de los mayores esfuerzos en la literatura sociológica contemporánea por relacionar la estructura y la acción en el campo de la reflexión sociológica². Este

¹ *Babelia*, suplemento cultural de *El País*, 19 de agosto de 1995: 10.

² La obra sociológica de Giddens es conocida en español desde 1977, momento en que fue traducido al español *El Capitalismo y la moderna teoría social*. Escrito en el que interpretaba la visión de los clásicos de la sociología (Marx, Durkheim y Weber) sobre la naturaleza de la sociedad emergente de la revolución industrial y de la revolución francesa; posteriormente, en 1979 se publica en Alianza Universidad: *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*; *Las nuevas reglas del método sociológico*, publicada por Amorrortu en 1987, plantea por primera vez los elementos fundantes de su teoría de la estructuración que posteriormente será ampliamente desarrollada en su obra: *La constitución de la sociedad*, publicada por Amorrortu en 1995; *Consecuencias de la modernidad* aparece en español en el año de 1993 por Alianza, y es a nuestro juicio, uno de sus libros más importantes para entender los complejos fenómenos vinculados a los procesos globalizadores y la modernidad; *Modernidad e identidad del yo* es editada por Península en 1995, y para la misma fecha publica *Cátedra: La transformación de la intimidad*. Por supuesto que no hemos mencionado su participación en innumerables obras colectivas como compilador o bajo la figura de coautor.

pensador propone la elaboración de una *teoría general de la estructuración* que se construye alrededor del concepto de dualidad estructural fruto de la acción recursiva de las prácticas sociales. Antes de continuar con el orden expositivo cometeremos una digresión: para los efectos de esta reseña utilizaremos la edición francesa de *La Constitución de la sociedad*, ya que no teníamos a mano la edición en castellano publicada por Amorrortu en agosto de 1995.

Los objetivos presentes en *La constitución de la sociedad*

La forma particular que tiene el autor de pensar los propósitos u objetivos que le permiten construir los ejes reflexivos de *la constitución de la sociedad*, así como su precisión o ambigüedad conceptual, nos permite situarnos en las relaciones que mantiene la teoría sociológica con los objetos que crea y con el campo de reflexión del que se nutre. Es evidente que cualquier fase del pensamiento y de la reflexión sobre y desde la teoría, comporta casi siempre una redefinición del objeto de conocimiento; sin olvidar que los objetos y prácticas reflexivas del mundo cotidiano, no son para los hombres ni para los investigadores simples datos externos a la reflexión sociológica, todo lo contrario, en nuestro caso son construcciones relacionadas con la actividad de los hombres y el acervo de conocimientos que poseen de la realidad en un momento dado. Asimismo, cada vez que existen modificaciones en el modo como la sociología u otra disciplina en el campo de las ciencias sociales conciben sus modos de conocer, modifican, precisamente por esto, no solamente el discurrir cotidiano de la actividad humana sino también la forma de percibir, coordinar y seleccionar las fuentes de su información, así como la reestructuración de su campo objetual de reflexión.

En este sentido, en el análisis del discurso teórico sociológico nos encontramos conque los actores o agentes sociales construyen y reinterpretan de modo peculiar dentro de un campo léxico determinado: términos, conceptos y frases. También debemos agregar que los diferentes tipos discursivos son también inseparables de ciertos factores sociales, políticos e ideológicos. A modo de ejemplo, observamos que las variaciones idiomáticas son expresión de la complejidad real del

mundo interactivo, pero a su vez producen hábitos y distinciones sociales.³

El hecho de precisar el concepto de *habitus* cobra sentido si interpretamos las perspectivas ofrecidas por la teoría de la estructuración. Giddens piensa que existe un dualismo profundamente arraigado en la teoría de lo social, que opone subjetivismo con objetivismo, el cual es necesario superar. En este sentido, la teoría de la estructuración reposa sobre la idea o premisa que es mejor repensar este dualismo y construir el concepto de *dualidad estructural* entendiendo lo estructural:

"...como medio o resultado de las conductas que el organiza de modo recursivo.

Las propiedades estructurales de los sistemas sociales no existen fuera de la acción. Asimismo, ellas se encuentran comprometidas de modo crónico en su producción y reproducción."⁴

Los cambios en las orientaciones y premisas teóricas conducen a Giddens, a revisar críticamente el legado de la *tradición heredada* de la sociología clásica y los procesos vividos y las consecuencias de la revolución industrial. Sin embargo, es importante resaltar que las transformaciones sufridas por la *tradición heredada*, son consecuencia de modificaciones de naturaleza social y política

en los medios intelectuales generadores de aquellas teorías. Estas modificaciones de naturaleza social y política son aquellas que definen los puntos de interés de teóricos sociales como Marx, Weber y Durkheim. De hecho, las dimensiones institucionales de la modernidad como el capitalismo (acumulación de capital en el contexto de mercados competitivos de trabajo y productos), la industria, los estados nacionales, los medios administrativos de control de información y supervisión social y, por último, el control de los medios de violencia y la industria de la guerra; son factores que afectaron profundamente la naturaleza de la modernidad y el propio campo de reflexión de la sociología clásica, viéndose esta última afectada en su quehacer reflexivo en los problemas derivados del carácter multidimensional de la modernidad.

Sin embargo, las conexiones existentes entre el conocimiento sociológico y la naturaleza de la modernidad han variado constantemente por la propia naturaleza dinámica de la modernidad. En este sentido, en la actualidad asistimos a procesos como la mundialización de la modernidad, con la progresiva pérdida de influencia de los estados nacionales en áreas como las de la economía, el ambiente y políticas públicas y a la separación del *espacio* y el *lugar* que no tuvo lugar ni presencia hasta finales del siglo diecinueve.

La *Constitución de la Sociedad* renueva con vigor estos ejes de reflexión sobre los cuales se asienta el mundo contemporáneo en ese doble discurrir, que para efectos de nuestro trabajo, podemos denominar doble hermenéutica, en otras palabras, ir y venir desde el mundo a la teoría social, y desde la teoría social al mundo.

Michel Mujica

BRIMELOW, Peter, *Allen Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster*. Random House, New York, 1995. 365 p.

La visión de los EE.UU. como una nación de clase media (o al menos sostenida sobre ese mito) se hace cada día más insostenible. Tal es así que Robert Reich, Secretario del Trabajo del actual gobierno estadounidense, hace alusión a la fragmentación de la "clase media" de su país en

³ Pierre Bourdieu caracterizando su trabajo intelectual en: *Choses dites*. Paris, Minuit, 1987: 147. Expresó que era una asociación particular de articular constructivismo y estructuralismo. Veamos en que consiste su propuesta: "...Por estructuralismo deseo expresar la idea que existe en el mismo mundo social...estructuras independientes de la conciencia y la voluntad de los agentes, que son capaces de limitar u orientar tanto sus prácticas como sus representaciones. Por constructivismo, deseo decir que existe una génesis social, por una parte de los esquemas de percepción, de pensamiento y de acción constitutivos de aquello que denomino *habitus* y, por otra parte, nos encontramos ante la presencia de estructuras sociales, y de modo particular de aquello que denomino campos y grupos, especialmente de lo que frecuentemente nombramos y entendemos como clases sociales."

⁴ Giddens, Anthony. *La constitution de la société*. Paris, Presses Universitaires de France, 1987: 442.

tres grupos: una "superclase" posicionada para beneficiarse del cambio tecno-económico global y domiciliada en suburbios elitescos, ocasionalmente protegidos por fuerzas de seguridad privadas; una "clase ansiosa" confinada a casas o apartamentos demasiado estrechos como para albergar familias crecientes, y obligada a procurarse dos o tres sueldos para preservar su nivel de vida; y una "subclase" atrapada en grandes ciudades sombrías y a menudo violentas, y privada de los beneficios del crecimiento económico. A mi modo de ver, Reich acierta en ubicar la raíz de este fenómeno en el proceso de restructuración tecno-económica y de inversiones de capital emprendido en los ochenta y continuado en la presente década con el propósito de mejorar la productividad y competitividad de la economía de los EE.UU. y del cual sólo se ha beneficiado un pequeño y ya privilegiado segmento de la población.⁵

El atractivo de explicaciones simplistas

Reich reconoce que la angustia y el temor por el futuro que hoy acecha al ciudadano común estadounidense se ha convertido en suelo fértil para los oportunistas, demagogos y exponentes de teorías conspirativas que tienden a proliferar en tiempos de crisis, y que promueven explicaciones simplistas y soluciones siniestras. Ya en abril de 1995, la ciudad de Oklahoma fue escenario de una de las más aberrantes consecuencias de esas visiones conspirativas que dominan a esa suerte de patriotismo o nacionalismo radical (anti-inmigratorio, antiabortionista, antisiónistas y antigobierno) que hoy profesan muchos blancos estadounidenses.

Valdría la pena detenerse en una de esas explicaciones simplistas que han emergido recientemente para identificar la "causa real" de los niveles de desempleo, subempleo e inseguridad laboral que hoy afecta a los estadounidenses, así como del estancamiento o caída del ingreso real que desde principios de los setenta experimenta esa sociedad. Con tal fin, resulta pertinente analizar un libro que desde su aparición en 1995 se ha convertido en un texto de referencia obligada entre el "público atento" de los EE.UU. Se trata de *Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster* cuyo autor, Peter Brimelow, no sólo es el editor

principal de la influyente revista *Forbes* sino que además (y paradójicamente) es un estadounidense naturalizado de origen británico.

Tal vez la razón por la cual esta obra ha tenido tan amplia acogida, es que en ésta se atribuye el empobrecimiento de la clase media estadounidense no a su verdadera causa, el cambio tecno-económico, sino a la inmigración, una explicación rápida, simple y, en consecuencia, atractiva ya que permite al estadounidense culpar a alguien, al inmigrante, por su zozobra económica y laboral. Esto no quiere decir que el rechazo a la inmigración o la percepción de ésta como una amenaza sean fenómenos de reciente data. Por el contrario, encuestas Gallup demuestran que desde mediados de los sesenta ha venido creciendo el sentimiento nativista en la población estadounidense. En efecto, mientras en 1965 sólo 33% pensaba que muchos inmigrantes estaban entrando a ese país, la proporción se elevó a 42% en 1977 y a 49% en 1986. No obstante, apenas hace dos años ésta llegó a situarse en 65%.⁶ No es pues de extrañar que en un estado como California, sometido a fuertes embates migratorios, la población haya apoyado en las elecciones parciales de noviembre de 1994 la Propuesta 187, ni que los gobiernos de ese estado y de Florida pretendan exigir al gobierno federal compensaciones por los costos en los que incurren al proveer servicios sociales a los inmigrantes y, menos aún, que el "Contrato con América" haya contemplado una provisión que torna inelegibles para una gran variedad de programas federales a la mayor parte de los 10 millones de inmigrantes legales que viven en los EE.UU. En tales circunstancias parece lógico que un libro como "Alien Nation" haya obtenido un éxito abrumador.

Grosso modo, Brimelow asegura en dicha obra que los beneficios de la inmigración han sido exagerados y sus costos subestimados por una élite defensora de la inmigración de la que forman parte economistas, ayudantes de congresistas y periodistas la cual, según él, parece sentir un extraño placer psicológico, no experimentado por la mayoría de los estadounidenses, por la presencia de extranjeros exóticos. Este autor

⁵ Cfr. Reich, Robert, "America's Anxious Class", *New Perspectives Quarterly*, Winter 1995, Vol. 12, No.

⁶ Barnes, Fred, "No Entry: The Republicans' Immigration War", *The New Republic*, November 8, 1993; citado por: Andreas, Peter, "The Making of America: (Mis)handling Illegal Immigration", *The World Policy Journal*, Vol. 11, No. 2 (Summer 1994), p. 45.

considera que republicanos y demócratas comparten ese entusiasmo, aunque por razones diferentes. Así por ejemplo, los "liberales" acogen a los inmigrantes ya sea por razones humanitarias, porque aspiran a captar más votantes demócratas o, de ser partidarios de la tesis "multiculturalista", por el hecho de que éstos refuerzan la agenda de la diversidad. En cambio, los "conservadores" que están a favor del libre mercado enfatizan los beneficios económicos extralibres del trabajo de los inmigrantes, mientras que los "neo-conservadores" estiman que la ética laboral y los valores familiares que caracterizan a los inmigrantes son un antídoto contra la decadencia moral de los EE.UU. Sin embargo, Brimelow sostiene que detrás de esa veneración bipartidista por la inmigración que caracteriza a esos "alienistas" yace una terrible verdad: que los inmigrantes, a diferencia de los nacidos en EE.UU., están menos calificados, usan más los programas de asistencia y seguridad social, pagan menos impuestos, y acentúan la brecha entre ricos y pobres. Pero, en opinión de este analista, los alienistas han optado por hacer caso omiso a esta inocultable realidad, optando no sólo por mantener abierta la puerta a los inmigrantes, pese a la oposición de la población estadounidense, sino también inclinándose abiertamente por inmigrantes del "Tercer Mundo". En consecuencia, Brimelow concluye lo que se vislumbra en décadas futuras es una radical alteración de la tradicional mezcla racial y cultural (blancos y negros) de los EE.UU., que podría convertir a ese país en otro Beirut.

La etnicidad como destino

No cabe duda que la opinión de este autor en torno al presunto impacto destabilizador de esa colorización de la sociedad estadounidense sobre la estabilidad social y política de ese país, luce exagerada y sospechosamente racista (aunque él insista en negarlo). Así por ejemplo, Brimelow no se opone a la inmigración de blancos de Europa Oriental, porque en su opinión las remesas de dinero que estos envíen a sus países de origen podrían ayudar a estabilizar esas economías. No obstante, se cuida de aplicar el mismo argumento respecto a México y los países centroamericanos o caribeños, aun cuando la estabilidad de esos países, dada su proximidad geográfica, sea más crucial para los EE.UU. que, por ejemplo, la de Polonia o Hungría.

Esa xenofobia hacia los no-occidentales de Brimelow se evidencia claramente en su despiadado ataque a la Enmienda a la Ley de

Inmigración y Nacionalidad de 1965. Ley que éste califica de "desastre" precisamente por haber abolido el trato preferencial del que entonces gozaban los inmigrantes europeos (como él mismo) para otorgárselo a los familiares de los inmigrantes que ya se encontraban en ese país. Debo aclarar, sin embargo, que Brimelow acierta en dos aspectos: primero, que gracias a esa ley un 80% de los 16.7 millones de inmigrantes legalmente admitidos en los EE.UU. desde 1965 han provenido de América Latina, el Caribe y Asia; y segundo, que a causa de esa Ley y de la reducción de la tasa de natalidad de la población nativa, esa inmigración representa el 37.1% del crecimiento demográfico en ese país. Sin embargo, es evidente que el "impacto desproporcionado" de esta última en la fisonomía estadounidense del cual se habla en *Alien Nation*, no sería tal si el componente etno-nacional de esos inmigrantes fuera europeo. Para desgracia de Brimelow, así como de sus colegas ultra-conservadores y ciertos conspicuos ejemplares anti-elitistas como Perot y Rush Limbaugh, esto no es así, ya que esos nuevos inmigrantes y los que previsiblemente seguirán entrando a territorio estadounidense son originarios de ese mundo de "razas" y etnias inferiores que viven en el "Sur". Ese "pequeño" detalle es lo que seguramente impide a este analista aceptar como bien lo ha probado Stephen Moore del Instituto CATO que una mejor forma de medir el impacto acumulado de la inmigración en los EE.UU. es determinando cuál es el porcentaje de habitantes nacidos en el extranjero: mientras que en 1900 6.4% lo eran, sólo 3.6% -incluyendo los ilegales- lo son en el presente.

Pero en vista de que para Brimelow y otros nativistas "la etnicidad es el destino", aún ese pequeño porcentaje deviene en amenaza. A título de ejemplo este analista cita la supuesta conexión entre etnicidad y patrones de votación, cosa que sin duda tuvo cierta validez hasta hace apenas unos meses, pero no ahora que el grueso de los estadounidenses, blancos y no blancos, respalda la agenda conservadora de los republicanos. Por otro lado, este analista también parece acoger el argumento nativista que califica de no asimilables a esos grupos tercermundistas, sobre todo cuando afirma que esa asimilación pudiera no funcionar una vez que los blancos pierdan, como se espera, su superioridad numérica. Situación que -de acuerdo a Brimelow- convertiría a los EE.UU. en un estado multiétnico en el cual, al constituirse las minorías en mayoría (argumento, por cierto, muy utilizado por los ideólogos del multiculturalismo para instrumentar sus

"programas de entrenamiento sobre la diversidad" entre los blancos estadounidenses), podría terminar desintegrándose como otras entidades de ese tipo.

Los "marginales" beneficios económicos de la inmigración

De todos los argumentos anti-inmigración de Brimelow me interesa resaltar el que califica de "marginales" a los beneficios económicos de la inmigración para los nacidos en EE.UU. Este argumento ha sido ratificado por George Borjas, destacado economista de la Universidad de California en San Diego, quien sostiene que el "excedente" producido por los inmigrantes es insignificante: entre 6 y 20 mil millones de dólares en una economía de 6 billones de dólares.⁷ El problema es que ni Brimelow ni Borjas toman en cuenta otras contribuciones menos tangibles, pero claramente significativas, hechas por los inmigrantes: su espíritu empresarial, manifestado no sólo en empresas familiares sino en los sectores punta de esa economía, donde científicos e ingenieros extranjeros han fundado empresas, aportado investigaciones o participado en el desarrollo de nuevos productos.

La resonancia de Brimelow

En todo caso, argumentos xenófobos-nativistas contra inmigrantes no occidentales como los expuestos por un comunicador tan connotado como Richard Brimelow, pudieran tener resonancia entre sus congéneres conservadores que hoy controlan la política migratoria en el Congreso estadounidense. De hecho argumentos de ese tipo parecieran estar motivando las iniciativas reformistas que están siendo promovidas por legisladores republicanos a objeto de adoptar criterios más estrictos para la admisión de nuevos inmigrantes. Criterios con los cuales se pretende no sólo disminuir los programas de reunificación familiar para dar, en cambio, entrada a aquellos solicitantes cuyo nivel de educación, destrezas laborales y conocimiento del inglés revelen su potencial de contribuir a la economía nacional, como lo sugiriera un artículo publicado en mayo de 1995 en la revista *BusinessWeek*⁸ sino además restringir en forma sustancial la inmigración, incrementando notablemente patrullaje fronterizo (lo cual, a su vez,

podría estar propiciando e incluso justificando el empleo de la fuerza bruta contra inmigrantes ilegales), e instrumentando medidas que frenen la entrada de extranjeros por la "puerta lateral" del asilo. En tales circunstancias no es de extrañar que en mayo de 1996 se haya producido la aprobación bicameral de una legislación que, según fuentes calificadas, es la más restrictiva que se haya dictado en materia migratoria en ese país norteamericano. Se trata de una legislación que pese a estar presuntamente motivada por el noble objetivo de elevar la calidad de los inmigrantes, pareciera estar sirviendo en realidad para alcanzar un fin oculto mucho menos honorable: filtrar a los pertenecientes a etnias "no asimilables", independientemente de que posean esos rasgos inmensurables que siempre se han requerido para triunfar en los EE.UU., a saber, el empuje y la ambición.

Vilma E. Petrás

Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, New York, Cambridge University Press, 1994, 251 p.

Sidney Tarrow, actualmente profesor de la Universidad de Cornell en los EE.UU., es el autor de este estudio, que publicado en 1994, hoy va por la tercera edición en inglés. Se trata la obra de alguien que ha pasado largos años analizando la problemática de la acción colectiva moderna, en especial la de Europa y más puntualmente la de Italia. Tarrow construye a partir de las orientaciones de la teoría de la acción colectiva, cuyo pionero fue el profesor Charles Tilly, lo que podríamos caracterizar como una síntesis de lo que se ha venido desarrollando teórica y metodológicamente alrededor de este tópico.

La "acción colectiva pugnaz o desafiante" (contentious collective action) es el concepto primario a partir del cual Tarrow va armando su enfoque explicativo de las particularidades de los movimientos sociales, así como del poder que logran ejercer en un momento dado. La palabra inglesa "contentious" es difícil de traducir, pues si bien la palabra "contenciosa" sería su equivalente literal, en español este término está más asociado al campo del litigio jurídico, aunque tiene la connotación de: "Dícese del que por costumbre disputa o contradice todo lo que otros afirman" (DRAE). Preferimos el término de acción colectiva pugnaz o acción colectiva desafiante, que parece dar mejor el sentido de reclamo, pelea

⁷ Citado por Lastris, Paul, "Out of the melting pot, into the fire", *The Washington Monthly*, April 1995.

⁸ Yang, Catherine, "You can't test for drive and ambition", *BusinessWeek*, May 29, 1995, p. 39.

y desafío con el cual lo utiliza Tarrow. La acción colectiva pugnaz es definida como aquella: "...realizada por personas que carecen de canales regulares de acceso a las instituciones, cuando actúan en el nombre de reivindicaciones nuevas o inaceptables y cuando se comportan de una manera que representan un desafío para otros." (p. 2) Este tipo de acción ha estado siempre presente en el proceso histórico, siendo para Tarrow la base sobre la cual surge el movimiento social. Las turbas, los saqueos y las asambleas espontáneas son la indicación de la gestación de un movimiento social, pero no alcanzan esa categoría hasta tanto no desarrollen una "interacción sostenida" contra élites, opositores y autoridades (p. 3-4). Sin la interacción colectiva sostenida, una acción colectiva pugnaz se evapora en una especie de resentimiento individualista, o se endurece en una oposición intelectual o se retrae al aislamiento. Los movimientos sociales que dejan huellas profundas son las que han logrado una acción perseverante contra enemigos mejor equipados (p. 5-6).

En estos tiempos de grandes turbulencias sociales, tanto en el mundo, como de manera especial en nuestra sociedad, el libro de Tarrow en tanto esfuerzo de interpretación global, nos parece sumamente atractivo. Es bueno señalar, no obstante, que el análisis no tiene como referencia a sociedades del tercer mundo, tan particularmente insertas y afectadas por la modernidad. El estudio está centrado en los casos de Europa y los EE.UU. Sin embargo, hay suficiente vuelo teórico en este libro como para dejarnos ideas y pistas sugestivas para la interpretación de nuestras propias protestas y movilizaciones. Por ejemplo, mientras leía este tránsito de la acción colectiva pugnaz al movimiento social, pensaba en la sociedad venezolana, donde de unos años a esta parte, abunda la acción colectiva de Tarrow. Sin embargo, permanece prácticamente ausente, o en todo caso débil, el fenómeno del movimiento social, la "interacción sostenida". En otras sociedades latinoamericanas, en contraste, esta acción colectiva ha logrado sostenerse y crear esas redes sociales y marcos culturales de que nos habla el autor. Allí está, por ejemplo, el movimiento de las mujeres de la Plaza de Mayo en Argentina o el movimiento zapatista en México.

El libro está conformado por un capítulo introductorio y tres partes, para un total de once capítulos. En el capítulo primero se discute sobre

la problemática del surgimiento de la acción colectiva desafiante, un fenómeno que siempre ha desconcertado a los teóricos, por ser tantos los obstáculos que los sectores débiles de la sociedad enfrentan antes de insurgir. Se caracteriza la dinámica de los movimientos sociales una vez que ocurren y se discute por qué varían tanto en sus resultados. A partir de allí se abre la parte I que contiene tres capítulos (capítulos 2, 3 y 4). En lo fundamental esta parte analiza el desarrollo de los movimientos sociales del mundo occidental europeo del siglo XVIII. A Tarrow le interesa seguir el proceso de creación del llamado "repertoire" moderno de la acción colectiva, un concepto que ya desarrollara en trabajos previos Charles Tilly. Resaltan para él, en la gestación del repertorio moderno de la protesta, los cambios del Estado y de la sociedad, sosteniendo que fue cuando se difundieron, a través de la imprenta, la asociación, y la construcción del Estado, formas flexibles, adaptables e indirectas de la acción colectiva -lo que llama "el repertorio modular" donde se encuentran los pliegos de peticiones, las marchas, las sentadas, barricadas, etc. que se desarrollaron los movimientos sociales. Estas formas de acción colectiva permitieron reunir coaliciones amplias de adeptos en torno a reclamos generales, haciendo uso de las oportunidades políticas creadas por la expansión del Estado nacional.

En la segunda parte del libro, en el capítulo 5, se argumenta que la fuente principal que activa la acción colectiva sostenida se encuentra en los cambios de las oportunidades políticas. Estas serán caracterizadas como recursos fundamentalmente externos al grupo, que éste utiliza para sacar beneficios políticos, por ejemplo: reformas que posibiliten nuevas formas de acceso al poder, cambios en las alineaciones políticas, disponibilidad de aliados influyentes o escisiones en las élites. Las estructuras del Estado crean oportunidades estables, pero cuando ocurren cambios en él se producen brechas o aperturas que los actores de escasos recursos pueden aprovechar para impulsar sus movimientos. Los nuevos movimientos sociales toman, y a la vez expanden, las oportunidades políticas, convirtiéndolas en acción colectiva pugnaz y sosteniéndolas gracias a estructuras de movilización y marcos culturales. Las principales formas del desafío colectivo -las violentas, disruptivas o convencionales-, se examinan en el capítulo 6. En los capítulos 7 y 8 se analizan dos tipos de recursos que le permiten a los movimientos sociales resolver el problema de su

coordinación: el uso de marcos culturales e ideológicos, y las estructuras de movilización.

En la tercera y última parte del libro se examinan las dinámicas generadas por los movimientos sociales, argumentando Tarrow en favor de la existencia de "ciclos de la protesta". Según su análisis, desde el siglo XVIII los recursos para la acción colectiva sostenida se han venido extendiendo por todas partes produciendo ciclos o períodos de turbulencia y realineación. Una vez que un ciclo ha comenzado por la acción de algunos actores sociales, bajan los costos de la acción colectiva para otros actores, levantándose entonces nuevos movimientos que se apoyan más en las oportunidades generales generadas por el ciclo que en sus recursos internos. Durante los ciclos de protesta, las conexiones causales entre tendencias macrosociales y movimientos emergentes es más bien débil, pues en estas épocas hasta los pobres y desorganizados pueden obtener ventajas de las oportunidades creadas. Sin embargo, las estructuras y oportunidades cambian rápidamente dando lugar muchas veces a éxitos breves o a resultados trágicos. En el capítulo 10 se abordan las cuestiones relativas a los resultados de la acción colectiva sostenida, afirmando el autor que los efectos de estos ciclos de protesta van más allá de las acciones visibles de los movimientos. Los años turbulentos dejan tras sí expansiones en la participación, en la cultura popular y en la ideología de sus sociedades.

En el capítulo de cierre, el capítulo 11, Tarrow expone sus reflexiones sobre los tiempos más recientes. Contrasta la ola de democratización que envolvió el globo en los años setenta y ochenta, que culminó en las grandes transformaciones políticas de Europa Central y Oriental, con la serie de movimientos enraizados en el nacionalismo y la etnicidad, que surgieron en esta última década. El autor se pregunta si este ciclo será absorbido institucionalmente como los previos, o si la acción colectiva y la política popular rompieron los diques de la convención y se están creando las bases para la "sociedad de movimientos", una sociedad en donde los conflictos disruptivos, hasta catastróficos, serán parte normal de la vida de las mayorías. Tarrow se inclina por pensar que resultará una especie de síntesis de las alternativas presentes.

No me queda más que invitar, a todos aquellos interesados por comprender los móviles que impulsan a la gente común y corriente a salir

a la calle para expresar sus inquietudes y malestares a leer un libro reflexivo y lleno de sugerencias. Tarrow aporta nuevas nociones al conocimiento y entendimiento de la dinámica de la acción colectiva moderna y de las formas de protesta que le corresponden con sus "ciclos de la protesta" y su "repertorio modular".

Margarita López Maya

RESUMENES/ABSTRACTS

EMPRESAS, TRABAJADORES Y ESTADO: LAS CLAVES DEL DESARROLLO

Carlos M. Vilas

RESUMEN

El autor propone sacar el debate sobre las condiciones propicias para fomentar el desarrollo de la prevalente fijación con las alternativas más o menos Estado y/o mercado. Examina históricamente los distintos contextos en que se ha impulsado una pujante actividad empresarial, los factores que han favorecido una mayor disciplina laboral y productividad del trabajo y las distintas maneras en que el Estado ha logrado impulsar proyectos de desarrollo. Por último, plantea la interrogante respecto a qué puede hacer un país de América Latina en la actual coyuntura.

PALABRAS CLAVES: Proyectos de Desarrollo; Empresariado; Trabajo; Productividad; Estado.

ABSTRACT

The author insists that the debate over the conditions which favor a development strategy has been bogged down in the sterile question of more or less State and/or market. He offers an historical review of the circumstances in which business activity has been favored, the socio-cultural factors which have contributed to labor discipline and increasing labor productivity and the different ways in which the State has stimulated the more successful development projects in the past. Finally, he asks what are the implications of his analysis for a Latin American country in the current critical situation.

LAS TECNOLOGIAS DEL LEVIATAN: ESTADO, CAPITALISMO Y TECNICAS DE VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL

Nelson Méndez

RESUMEN

El yugo que las nuevas tecnologías de vigilancia y control ejercen sobre el individuo y la colectividad ha generado un debate, particularmente en EE.UU. y Europa Occidental, al verificarse cómo expanden cuantitativamente y cualitativamente el poder de los actores sociales que las imponen. Al reseñar los rasgos de esas novedades técnicas y de su uso real o posible, insistimos en tratar cómo su desarrollo y utilización afianzan las relaciones de dominación y desigualdad propias del capitalismo, sin ser un proceso ajeno a la dinámica inherente a este sistema económico-social. Por ello, la posibilidad de retar con coherencia al Estado y al capitalismo tecno-represor requiere de luchas colectivas por las libertades colectivas que busquen trascender, en propuestas y acciones, al orden social vigente.

PALABRAS CLAVES: Tecnología; Estado; Sistemas de Control; Represión.

ABSTRACT

The dangers inherent in the new technique of vigilance and control for individual and collective rights have become a matter of public debate, particularly in the United States and Europe, especially because they mean a significant increase in the effective power of those social actors who introduce and use them. This article examines the new technologies and their implications, emphasizing their role in a system of domination which more than ever calls for collective action in order to neutralize their potentially pernicious effects.

LA GLOBALIZACION AMBIENTAL: ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA ECONOMIA VENEZOLANA

Antonio De Lisió

RESUMEN

El autor señala la importancia para cualquier intento de fomentar un "desarrollo sostenible" del conjunto de Acuerdos Internacionales en materia de protección ambiental. Reseña los acuerdos más

importantes, en su gran mayoría ya ratificados por Venezuela, y aborda la cuestión de las implicaciones prácticas de su aplicación en el país y los costos que ello implica.

PALABRAS CLAVES: Desarrollo sustentable; Ambiente; Acuerdos Internacionales.

ABSTRACT

The author indicates the importance, for any attempt to promote a "sustainable development", of the International Agreements on Ecology, the great majority of which have been ratified by Venezuela. He examines the terms of the more important agreements and broaches the question of the practical implications for economic policy in the country and the potential costs involved.

REVOLUCION Y DERECHO

Hugo Azcu

RESUMEN

En este artículo, el autor examina el problemático status del derecho en el proceso revolucionario cubano. Señala que toda gran revolución busca desde muy temprano crear sus propias instituciones y una legalidad distintiva. En el caso cubano, la provisionalidad institucional del Gobierno Revolucionario tuvo la insólita duración de casi 18 años. La referencia inicial a la Constitución de 1940 fue debilitándose a través de sucesivas reformas parciales hasta que se introdujera una nueva Constitución en 1976. Sin embargo, se argumenta que esta última iniciativa no ha llevado a la plena consolidación de un derecho alternativo por cuanto todavía, como constata un Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional en 1987, existen "leyes respetables por su rango que, en ocasiones, son contradichas por otras de menor jerarquía, o lo que es peor, no son aplicadas y son sustituidas por orientaciones o interpretaciones arbitrarias o ilegítimas...".

PALABRAS CLAVES: Revolución Cubana; Derecho; Constitución; Poder Judicial.

ABSTRACT

In this article, the author examines the problem of the status of law in the Cuban revolutionary process. He points out that all great revolutions create their own institutional structure and legal system. In the Cuban case, the new structures were not consolidated until the 1940 Constitution was formally replaced in 1976. Nevertheless, it is argued that the introduction of a new Constitution has not altogether consolidated the new legality and the author indicates how an official Report of the Constitutional and Juridical Commission of the National Assembly in 1987 commented "the existence of laws which are occasionally contravened by others of less hierarchy and, what is worse, are not applied or are substituted by arbitrary or illegitimate orientations or interpretations...".

LA REARTICULACION DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: EN BUSQUEDA DE NUEVOS SENTIDOS

Nuria Cunill Grau

RESUMEN

Este artículo examina la rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad como manera de promover una mayor democratización del sistema político y de la sociedad misma. Empieza sugiriendo la conveniencia de abordar la discusión introduciendo el concepto de "lo público", diferenciable tanto de la sociedad como del Estado pero interactuando con ambos. El análisis se centra en las recientes experiencias latinoamericanas en que transformaciones de las relaciones Estado-sociedad, desarrolladas desde instancias gubernamentales, han intentado poner en movimiento a este último, examinando tanto la promoción de una participación ciudadana en la formulación de políticas y decisiones públicas, como la participación de la sociedad civil en la gestión de programas y servicios públicos.

PALABRAS CLAVES: Estado; Sociedad; Democracia; Participación.

ABSTRACT

This article examines the problem of the rearticulation of the relations between State and society as a means of democratizing the political system and society itself. In order to broach the problem, it is suggested that it would be useful to introduce the concept of a "public sphere", to be distinguished from the State and from society, although interacting with both. The analysis concentrates on recent Latin American experiences in which, as a result of government initiatives, intents have been made to transform this relationship, examining both the promotion of citizen participation in the formulation of public policies and programs, and the participation of civil society in the implementation of the latter.

VENEZUELA: EL PROYECTO DE ESTADO DEMOCRATICO DESCENTRALIZADO

Trino Márquez

RESUMEN

Este artículo se inicia estableciendo la necesaria distinción entre desconcentración y descentralización. En seguida, examina las raíces de la tradición centralista y presidencialista en Venezuela y reseña exhaustivamente las medidas adoptadas durante la última década para fomentar un proceso de descentralización. Termina sugiriendo los factores que explican la relativa lentitud con que se ha introducido una descentralización efectiva.

PALABRAS CLAVES: Estado; Reforma del Estado; Descentralización; Legislación.

ABSTRACT

This article begins by establishing a necessary distinction between desconcentration and decentralization. It then examines the historical roots of the highly centralized Presidential political system in Venezuela and reviews the measures adopted during the last decade in favor of a greater degree of decentralization. Finally, the author suggests some of the difficulties which account for the delays in their effective implementation.

PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION A NIVEL MUNICIPAL

Jesús Rojas

RESUMEN

El autor examina algunas de las dificultades implícitas en la transferencia de competencias del Gobierno Central o de los Regionales a los municipios, destacando cómo, muchas veces, los municipios carecen de la experiencias o de los recursos financieros necesarios para asumir sus nuevas obligaciones

PALABRAS CLAVES: Municipios; Descentralización.

ABSTRACT

The author examines some of the difficulties encountered when the central or regional governments have tried to transfer functions to the municipal authorities. He emphasizes the fact that the local authorities often lack the experience and the financial resources necessary if they are to assume these new responsibilities.

LA EXPERIENCIA DE ANTIMANO

Santiago Arconada Rodríguez

RESUMEN

El autor examina la experiencia de la parroquia de Antimano, Caracas, cuando el Alcalde, Aristóbulo promovió una política que tenía como propósito ampliar la participación de las parroquias en la formulación de políticas que los afectaban directamente. El artículo también indica la importancia de esta experiencia para la aprobación de una nueva Ordenanza Parroquial que regula las relaciones entre la Alcaldía y las parroquias.

PALABRAS CLAVES: Descentralización, Municipios, Parroquias, Participación social.

ABSTRACT

The author examines the experience of a Caracas parish, Antimano, when the Mayor of the city introduced a policy designed to strengthen parish participation in the formulation of policies which directly affected them. The article also points out the decisive contribution of this experience in the introduction of a new legal framework regulating the relations between the city authorities and the parish.

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA ARQUEOLOGIA EN VENEZUELA

Iriada Vargas Arenas

RESUMEN

Los inicios de la antropología en Venezuela se vieron influidos grandemente por los desarrollos teóricos europeos. A partir de esas influencias, la investigación antropológica venezolana desarrolla una clara tradición nacionalista, establecida por los pensadores del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

La arqueología venezolana se institucionaliza a partir de la década de los años cincuenta de este siglo, con la creación de la Escuela de Antropología y Sociología en la Universidad Central de Venezuela. Desde entonces, observamos desarrollos teóricos propios, conocidos en la literatura como arqueología social.

PALABRAS CLAVES: Arqueología Social; Antropología; Venezuela.

ABSTRACT

The beginnings of anthropological studies in Venezuela were influenced largely by European theoretical developments. Nevertheless, during the nineteenth and early twentieth century a clear national tradition was established by Venezuelan intellectuals. Venezuelan archaeology was institutionalized in the fifties with the creation of the School of Sociology and Anthropology in the Central University of Venezuela. Since then, we can observe new theoretical developments of which the author emphasizes that are known as Social Archaeology.

COLABORADORES

ARCONADA RODRIGUEZ, Santiago

Venezolano, ex dirigente sindical del sector textil. Actualmente dirigente comunitario de la parroquia Antímano en Caracas.

AZCUY, Hugo

Investigador cubano recién fallecido que se desempeñaba en el Centro de Estudios sobre América, La Habana. Había publicado artículos en *Cuadernos de Nuestra América* sobre problemas migratorios y de derechos humanos.

CUNILL GRAU, Nuria

Graduada en Ciencias Políticas en la universidad de Santiago de Chile. Actualmente es Directora del Centro de la Administración para el Desarrollo (CLAD). Ha sido profesora de la Escuela de Administración de la UCV. Está terminando sus estudios doctorales de Ciencias Políticas en la UCV.

DE LISIO, Antonio

Geógrafo venezolano, maestría en Ciencias Ambientales en la Universidad de París VII. Desde 1992 viene desempeñándose como director del Centro de estudios integrales del ambiente (CENAMB) de la Universidad Central de Venezuela, también es profesor de la cátedra de Ecología Humana en la Facultad de Arquitectura de la UCV.

MARQUEZ, Trino

Sociólogo venezolano, maestría en Filosofía de la Historia y Doctorado en Ciencias Sociales (UCV). Es profesor titular de la Escuela de Sociología de la UCV y ex presidente de la Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE)

MENDEZ, Nélsón

Sociólogo venezolano, se empeña actualmente como profesor asistente en las cátedras de Sociología y Planificación, y jefe del departamento de Estudios generales, ciclo básico, Facultad de Ingeniería de la UCV.

PETRASH, Vilma

Internacionalista venezolana con postgrado en Asuntos Públicos e Internacionales y certificados en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Es docente e investigadora en el postgrado de Relaciones Internacionales de la UCV, especializada en Estudios norteamericanos.

ROJAS, Jesús

Economista venezolano graduado en la UCV, con cursos de postgrado en Alta Dirección y Planificación estratégica. Coordinador durante seis años del proyecto venezolano alemán de apoyo a la gestión de alcaldías, adscrito a CORDIPLAN.

VARGAS ARENAS, Iraida

Arqueóloga venezolana y profesora titular jubilada de la Escuela de Antropología de la Universidad Central de Venezuela. Especialista en el campo de la arqueología social.

VILAS, Carlos

Científico social de origen argentino, ha ejercido su profesión en República Dominicana, Nicaragua, México. Actualmente es investigador de la Universidad Autónoma de México. Entre sus numerosas publicaciones la más conocida es tal vez, *Perfiles de la Revolución sandinista*, La Habana Casa de las Américas, 1984.

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se pide el texto en diskette, preparado en procesador de palabras (sistema operativo MS DOS, Word Perfect o convertido al formato ASCII) para su lectura en una computadora IBM o compatible, junto con dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.

2. El texto debe presentarse en base a 25 líneas de 70 espacios por página. Tanto los subtítulos, como la ubicación en el texto de cuadros o tablas, deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas también deben aparecer debidamente enumeradas al final del artículo. Las referencias bibliográficas deben incorporarse en el mismo texto según las normas del sistema «Harvard» colocando entre paréntesis el apellido del autor, coma, año de publicación, coma, página(s). Ejemplo: (Lévi-Strauss, 1979, 22-25). Según el mismo sistema, la bibliografía colocada al final del artículo se ordena alfabéticamente según el apellido de los autores. En caso de registrarse varias publicaciones de un mismo autor, éstas se ordenan cronológicamente, es decir, en el orden en que fueron publicadas. Cuando un mismo autor tiene más de una publicación en un mismo año, se mantiene el orden cronológico, diferenciándose las referencias de este mismo año utilizando letras: ejemplo (1978c). En todo caso, las referencias deben ser registradas en la bibliografía, presentándose la información de rigor en el orden y de la manera siguientes: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título, lugar de publicación, casa editora, páginas; y PARA ARTICULOS, apellidos, nombres, año (entre paréntesis), título (entrecomillado), nombre de la revista, volumen, número, lugar de publicación, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos (1993a). «Universidad y clases sociales: el caso argentino», Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas, Vol. 3, n° 2, Buenos Aires, pp. 197-227.

3. La extensión de los artículos no debe exceder 30 páginas (o 50.000 bytes), si bien el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.

4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos, un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6-8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).

5. Los originales que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación en la Revista serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema y los comentarios remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.

6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.

7. Los autores de los artículos publicados recibirán cinco ejemplares de la revista en que aparece su artículo y una suscripción a la revista por un año.

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El **Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz»**, tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Area Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.



**PUBLICACIONES DE LA
DIRECCION DE COORDINACION
DE EXTENSION
FACES - UCV**

- 57. MENDOZA POTTELLA, CARLOS**
Apertura Petrolera: Nombre de estreno para un viejo proyecto antinacional.
- 58. BRICEÑO, JOSE LUIS**
Lo que los trabajadores deben saber sobre las propuestas para el cambio del actual Régimen de Prestaciones Sociales.
- 59. PINTO ELIZABETH de, PINTO RAFAEL, MENDEZ C. ABSALON.**
Las asignaciones familiares en Venezuela.
- 60. CARDENAS, ANTONIO JOSE et al**
El Seguro Municipal de Salud.
- 61. BRICEÑO GARCIA, JOSE LUIS**
Las prestaciones sociales del personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales.
- 62. PEÑA A., JORGE**
El Capitalismo mundial de la Segunda Postguerra.
- 63. LEDEZMA, THAIS y PADRON CARLOS**
Los Indicadores Sociales y el Análisis de la Situación Actual
- 64. ESCALONA, JULIO**
Hacia una Ecología del Bienestar. (Volumen II)
- 65. JAUVA MILANO, ELIAS**
La Fuerza de Trabajo en las Relaciones Laborales Flexibles. El caso de las Contratistas en la Siderúrgica del Orinoco.
- 66. GARCIA AVENDAÑO, PEDRO**
El Campeón. La Mercancía Deportiva del Sistema
- 67. ESTELLER DAVID**
Las Cooperativas en Canadá
- 68. GUZMAN G. PABLO C.**
La Crisis Financiera venezolana y la Política de Auxilios Financieros
- 69. HERNANDEZ ANA ROSA**
La Comunicación: ¿Utopía o Matriz de la Persona y Argamasa de la Sociedad?
- 70. ITURRIZA LOPEZ REINALDO**
El Ejército Zapatista de Liberación Nacional: sobre lo que puede ser un *accidente histórico, o una revolución que haga posible una revolución.*

A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV
Planta baja del Edificio FACES

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS



REVISTA
POLITEIA

POLITEIA es la publicación periódica arbitrada del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, y está abierta a todas las corrientes del pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Sus artículos son reseñados en las siguientes bases de datos: DARE de la UNESCO, disponible también en el CD-ROM UNESCO, en línea vía ECHO ("host" de la Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo).

Información sobre POLITEIA se incluye anualmente en: A nivel internacional: ULRICH'S International Periodicals Directory/ World List of Social Science Periodicals/ Internacional Political Science Abstracts. A nivel nacional: REDINSE-Red de Información Socio-económica.

SUSCRIPCIONES 1996:

	INDIVIDUAL	INSTITUCIONAL
Venezuela	Bs. 5.000,00	Bs. 6.000,00
América Latina	US\$ 40,00	US\$ 45,00
Resto del Mundo	US\$ 45,00	US\$ 50,00

•Favor emitir cheque de gerencia no endosable, a nombre de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U. C. V.

DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos. Tlf/Fax: 58-2-6052382-(2365). Caracas-Venezuela.

e-mail: zaivarez@dino.conicet.ve.

También puede enviar su correspondencia al apartado de Correos 61591.
Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.



NUEVA SOCIEDAD

MAYO-JUNIO 1996

Nº 143

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Cheffec

COYUNTURA: Franco Castiglioni, Argentina. Política y economía en el menemismo. Andrés Cañizález, Venezuela. Adiós a las excusas. **APORTES:** Juan Pablo Pérez Sáinz, Los nuevos escenarios laborales en América Latina. Adrián Bonilla, Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú. Marisela Fleites-Lear, Paradojas de la mujer cubana. Roberto Laserna, «El complejo» coca/cocaína... no es tan simple. Réplica. **TEMA CENTRAL: PODER Y DESIGUALDAD EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL.** John Saxe-Fernández, Mexamérica o la dialéctica entre macro y micro-regionalización. Satoshi Ikeda, La estructura de acumulación japonesa y el sistema mundial de la posguerra. Michael Dauderstädt, ¿Es posible una política comercial global? José Ramón García Menéndez, Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping. Steve Vieux / James Petras, Cómo vender el ajuste estructural. María Silvia Portella de Castro, Mercosur, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional. Aníbal Viguera, Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada. **LIBROS.**

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145
Venezuela	Bs. 5.600	Bs. 10.400

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: kmuller@conicit.ve, megonzal@conicit.ve.

HOMINES

Desde Puerto Rico "Homines" publica artículos sobre el país y otras partes de América Latina.

Con una visión amplia de las ciencias sociales, esta revista examina aspectos interdisciplinarios de la historia, economía, folklore, arte, educación, política, sociología, baile, teatro, sobre la mujer, antropología, arqueología y relaciones internacionales entre otros.

Homines es una revista para investigadores, maestros, coleccionistas y todas las mujeres y hombres interesados en la transformación de la sociedad.

Pida una muestra de **Homines** por sólo \$8.00 o suscríbase y recíbala cómodamente por correo dos veces al año.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

(2 números al año)

- | | |
|--|---------|
| ☐ Puerto Rico | \$15.00 |
| ☐ El Caribe, EE.UU. y Centroamérica | \$22.00 |
| ☐ Suramérica, Europa, otros | \$25.00 |
| ☐ Muestra 1 ejemplar | \$ 8.00 |

Nombre: _____

Dirección: _____

Llene este cupón y envíelo con su pago, cheque o giro a:

Directora Revista HOMINES
Universidad Interamericana
Decanato de Ciencias Sociales
Apartado de Ciencias Sociales
Apartado 1293
Hato Rey, Puerto Rico 00919

FONDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE AMÉRICA LATINA-CIENCIAS SOCIALES (FOBAL-CS)

El Proyecto FOBAL-CS ha venido desarrollándose desde 1988, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y la FACES. En el proceso de estructuración de este Proyecto ha destacado también la participación de la Red de Información Socio-Económica (REDINSE), auspiciado por el CONICIT. El Proyecto está destinado a consolidar un Fondo Bibliográfico sobre América Latina y el Caribe (FOBAL) en el área de las ciencias sociales que permita reunir un acervo extenso e integrado en ese campo, propiciando la cooperación inter-institucional para el logro de dicho objetivo. El FOBAL-CS) aspira a constituir un valioso apoyo para la investigación y para la formación a nivel de postgrado, así como para la elaboración de políticas públicas

El Fondo abarca fundamentalmente tres dimensiones, de acuerdo al tipo de material considerado:

1) LIBROS. El Fondo ha venido ampliándose principalmente mediante las adquisiciones que efectúa la Biblioteca Nacional, siguiendo las recomendaciones al respecto por miembros del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la FACES.

2) DOCUMENTOS. El acceso a documentación se realiza a través del Centro de Documentación e Información MAX FLORES DIAZ. Más que plantearse una línea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIODICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebírselas como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catálogo colectivo de unos 250 títulos pertinentes para el FOBAL-CS, ubicados en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Central de la UCV, el Centro de Documentación e Información Max Flores Díaz, la Biblioteca Ernesto Peltzer del Banco Central de Venezuela, la Biblioteca del IESA, el Centro de Documentación del CONICIT, la Biblioteca del CELARG o la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUBLICACIONES

En abril de 1989 se inició la edición del Boletín trimestral 'Sumarios de Revistas FOBAL-CS'. Dicho boletín agrupa las tablas de contenidos de las publicaciones periódicas del FOBAL-CS que han ingresado desde el segundo semestre de 1988. Con ello el usuario podrá localizar y solicitar los artículos que sean de su interés desde cualquiera de los centros integrados al programa. Actualmente se plantea la posibilidad de hacer la información acumulada disponible para los usuarios a través de diskettes. (Para más información se puede dirigir a la Coordinación REDINSE, Residencia 1-A. FACES, UCV, tlf.: 662.83.15.)

Sobre la base de un Convenio suscrito entre la FACES y la Biblioteca Nacional en enero de 1993, se ha dado inicio a la publicación de una Serie Bibliográfica FOBAL-CS que contempla la edición de dos tomos por año. Está circulando ya el primer número dedicado a la Revolución Cubana, preparado por el profesor Dick Parker y están en preparación tomos sobre El Caribe Anglófono (del Profesor Andrés Serbín), sobre la actual discusión en torno a la Democracia en América Latina (del Prof. Edgardo Lander), sobre los Debates Centrales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas (de la Profesora Irayma Camejo), y otro sobre Colombia.

RELEA

**Revista
Latinoamericana de
ESTUDIOS AVANZADOS**

INDICE

PRESENTACION	5	
La Investigación, Las Redes de Saberes, El Debate, Las Publicaciones	7	<i>Rigoberto Lanz</i>
DOSSIER	9	
Nietzsche o la Emancipación sin Dioses	11	<i>Martín Hopenhayn</i>
El Poder Normativo de las Autoexcepciones	24	<i>Julia Barragán</i>
El Problema del Sujeto en la Filosofía Política de Hannah Arendt	42	<i>Miguel Ron Pedrique</i>
El Socialismo: Muerte y Resurrección del Estado	73	<i>Enzo Del Búfalo</i>
Crisis de Paradigmas en las Ciencias Sociales. Signos de Clausura. Signos de Invención	110	<i>Magaldy Téllez</i>
El Reino de las Abejas	132	<i>Alexis Alzuru</i>
Retrato de Carlos Fuentes	160	<i>Julio Ortega</i>
El Vaciamiento Massmediático del Discurso Político	192	<i>Rigoberto Lanz</i>
LIBROS	211	
El Lenguaje de la Modernidad	213	<i>Juan Barreto</i>
Ni Apocalípticos, Ni Integrados	217	<i>Rigoberto Lanz</i>

SUSCRIPCIONES
(Incluido flete aéreo)
América Latina
Resto del mundo
Venezuela

ANUAL
(3 núms)
US\$ 50
US\$ 80
Bs. 6.000

PAGOS:

Cheque a nombre de:
FACES - UCV
Cuenta Corriente
Banco Mercantil
Nº 1032 - 24829 - 7

RELEA

Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados

Director: *Rigoberto Lanz*

Para toda comunicación: Apartado de Correo 50520, Caracas
1050-A, Venezuela, Teléfonos: 761.50.35 - 762.08.91 al 95.
Fax: 715173



REVISTA VENEZOLANA DE **ANÁLISIS DE COYUNTURA**

Volumen II/ Nº 1
Enero-Junio 1996
Caracas

ARTICULOS

Inflación por recesión: un marco de conflicto distributivo.
Leonardo Vera.

Comportamiento hiperinflacionario: el espejo boliviano.
Frank Gómez d'H.

La cointegración del consumo y el PIB en Venezuela: 1982-1993.
Olesia Cárdenas de Bernal.

Elementos para la aplicación de políticas de competencia en economías en transición: la experiencia en Venezuela. *Claudia Curiel.*

Alternativas al capitalismo. *John E. Roemer.*

La seguridad social del trabajador en el sector informal de la economía en Venezuela: situación actual y posibilidades en el corto, mediano y largo plazo. *Absalón Méndez Cegarra.*

Estado y política de apoyo a la microempresa popular en Venezuela.
César A. Barrantes.

El plan de acción educativo 1995-1999 del gobierno nacional, la gerencia del sistema educativo venezolano y la formación docente. *Antonio Varela.*

La educación en Venezuela: calidad/cantidad. Entre el mito "fácil" y la "dura" realidad. *Luis Bravo Jáuregui.*

El concepto de pobreza en el pensamiento sociológico.
Augusto De Venanzi.

Balance económico y social de 1995 y perspectivas para 1996.
Franklin González.

Instituto de Investigaciones Económicas
y Sociales Dr. Rodolfo Quintero
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Suscripción

Nombre _____
Institución _____
Domicilio _____
Ciudad, estado y país _____
Código postal _____ Teléfono _____
Fax _____ Tipo de suscripción _____
Fecha _____ Firma _____

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:

Oficina de Publicaciones, Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3, FACES, UCV. Apartado Postal N° 54057, Caracas 1051-A, Venezuela. Tel/Fax: (02) 662.95.21 (también se reciben mensajes por fax en el (02) 661.61.96)

Suscripción:	Institucional:	\$ 60	Bs. 4.000
	Individual:	\$ 40	Bs. 3.000
Ejemplar individual:	Número simple:	\$ 15	Bs. 900
	Número doble:	\$ 30	Bs. 1.500

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

TRINO ALCIDES DÍAZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

Guiseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

**Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales**

DECANO

Rafael Ramírez Camilo

COORDINADOR ACADÉMICO

Víctor Rago

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Tibisay Hung

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Humberto Farfán

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

DIRECTOR ENCARGADO

Gisela Hobaica

CONSEJO TÉCNICO

Edgardo Lander, Gisela Hobaica,

Samuel Hurtado, Víctor Córdoba,

Dick Parker, Oswaldo Rodríguez,

Venancia La Cruz

Carlos Padrón, José F. Salinas,

Lady Fonseca, Alberto Camardiel,

Antonio Montilla, Mildred Valera

ENSAYOS Y ARTICULOS

CARLOS M. VILAS	EMPRESAS, TRABAJADORES Y ESTADO: LAS CLAVES DEL DESARROLLO
NELSON MENDEZ	LAS TECNOLOGIAS DEL LEVIATAN: ESTADO, CAPITALISMO Y TECNICAS DE VIGILANCIA Y CONTROL SOCIAL
ANTONIO DE LISIO	LA GLOBALIZACION AMBIENTAL: ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA ECONOMIA VENEZOLANA
HUGO AZCUY	REVOLUCION Y DERECHOS

TEMA CENTRAL: DESCENTRALIZACION, DEMOCRACIA Y PARTICIPACION

NURIA CUNILL GRAU	LA REARTICULACION DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD: EN BUSQUEDA DE NUEVOS SENTIDOS
TRINO MARQUEZ	VENEZUELA: EL PROYECTO DE ESTADO DEMOCRATICO DESCENTRALIZADO
JESUS ROJAS	PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION A NIVEL MUNICIPAL
SANTIAGO ARCONADA RODRIGUEZ	LA EXPERIENCIA DE ANTIMANO

DOCUMENTOS

- ORDENANZA SOBRE LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO PARROQUIAL
- LOS PROYECTOS PEDAGOGICOS DEL PLANTEL EN EL PLAN DE ACCION DEL MINISTERIO DE EDUCACION
- PLAN DE DESCENTRALIZACION DEL MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

REPORTES

IRAIDA VARGAS ARENAS	JACQUES DERRIDA REHABILITA AL AUTOR DE <i>EL CAPITAL</i> LA INSTITUCIONALIZACION DE LA ARQUEOLOGIA EN VENEZUELA
----------------------	--

RESEÑAS