

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:

Perspectivas de la industria
petrolera venezolana

CARACAS, ABRIL-SEPTIEMBRE

2-3 / 1996

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

Simón Muñoz

VICERRECTOR ACADÉMICO

José María Cadenas

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Elías Eljuri

SECRETARIA

Alix García

**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

**REVISTA VENEZOLANA DE
ECONOMIA Y
CIENCIAS SOCIALES**

CARACAS, ABRIL-SEPTIEMBRE

Vol. 2, N° 2-3 / 1996



REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

abril-septiembre, 1996

Vol. 2, Nº 2-3

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 Álvarez, 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: Clóvis 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

La Cámara de comercio de Caracas en el debate sobre lo público y lo privado.....	11
María Elena González Deluca	

La política comercial y la transformación estructural.....	32
Eduardo Ortiz Ramírez	

¿Por qué no avanza la reforma constitucional en Venezuela? Partidos, medios y actores sociales.....	57
Margarita López Maya. Luis Gómez Calcaño	

Gobernabilidad, cambio político y sociedad civil: el proceso constituyente en Venezuela.....	85
María Pilar García-Guadilla y Ernesto Roa	

Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual.....	113
Ana María Bejerano	

Las transformaciones postmodernas de la política.....	145
Edgardo Lander	

En torno a la formación sociológica en tiempos confusos.....	162
Jorge Vergara	

Los métodos cualitativos: rasgos comunes, errores frecuentes.....	174
Roberto Briceño-León	

TEMA CENTRAL:

PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA VENEZOLANA

Presentación.....	189
Luis Enrique Lander	

Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero.....	195
Ramón Espinasa	

Apertura petrolera: nombre de estreno para un viejo proyecto antinacional.....	225
Carlos Mendoza Pottellá	

La legislación petrolera como plan de acción.....	255
Alvaro Silva Calderón	

Venezuela: factor permanente aunque variante en el mercado petrolero internacional.....	264
Mazhar Al-Shereidah	

DOCUMENTOS

Gaceta oficial de la República de Venezuela Año CXXII-MES X. 17 de julio de 1995.....	279

Discurso del senador Virgilio Avila Vivas.....	288

Discurso del senador Alí Rodríguez.....	295

Demanda de nulidad por inconstitucionalidad del acuerdo de fecha 4-7-95 del Congreso Nacional para celebrar convenios con inversionistas privados para la exploración y explotación de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas, presentado ante la corte suprema de justicia.....	309

Nulidad por vicios constitucionales y legales caracterizan el acuerdo del congreso sobre los convenios petroleros bajo el esquema de "ganancias compartidas".....	313

Entrevista a Rodolfo Quintero.....	316

RESEÑAS.....	331

RESUMENES/ABSTRACTS.....	343

COLABORADORES.....	351

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES.....	355

Todos reconocen la trascendencia de aquella medida aprobada por el Congreso de la República de Venezuela el 4 de julio de 1995, sancionando la política de apertura petrolera promovida desde hace tiempo por los dirigentes y técnicos de la misma industria nacionalizada. Constituye un punto de inflexión decisivo en la política petrolera y tendrá consecuencias importantes, pero todavía no del todo predecibles, para el futuro económico del país.

A diferencia de la gran mayoría de las medidas sancionadas anteriormente por el Congreso de la República en materia petrolera, ésta ha sido sumamente controversial. Hace un año, recién conocida la propuesta original de PdVSA, publicamos en la sección 'Documentos' del No 2-3/1995 de nuestra revista, la propuesta misma, junto con un informe crítico elaborado por el Dr Bernard Mommer en su condición de asesor de la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados. También publicamos un artículo polémico sobre las empresas petroleras del Dr. Carlos Mendoza Potellá, responsable del Postgrado en Economía y Administración de Hidrocarburos de la Universidad Central de Venezuela. Anunciamos en ese mismo número que un año después, una vez que el proyecto asumiera su forma definitiva, sería examinado como Tema Central de la revista e invitamos a Luis Enrique Lander a coordinarlo. Dejamos al mismo Profesor Lander introducir los materiales escogidos en su presentación al Tema Central. La documentación de apoyo comprende el texto aprobado; los dos discursos principales del debate efectuado en la Cámara de Diputados, el que presentaba el texto y otro que lo criticaba; y, finalmente, los dos recursos presentados a la Corte Suprema de Justicia alegando la inconstitucionalidad y la ilegalidad de la medida. Por nuestra parte, quisiéramos dejar sentado que el Comité Editorial considera imprescindible promover un profundo debate en torno a la política petrolera del país, más aun en circunstancias en que los medios masivos de comunicación han permitido poco espacio para registrar las críticas de reconocidos especialistas a la política de PdVSA. Anticipamos que en próximos números de la revista tendremos que volver una y otra vez a discutir el tema. Por último, como complemento al Tema Central, ofrecemos otra perspectiva sobre la industria petrolera, reproduciendo una entrevista poco conocida hecha a Rodolfo Quintero, en que reflexiona sobre sus experiencias como dirigente sindical petrolero durante los años treinta y cuarenta.

En la sección Artículos y Ensayos, abordamos otros problemas de actualidad en el país. María Elena González analiza cómo, a partir de comienzos de los años ochenta, la Cámara de Comercio de Caracas adoptó una política agresiva de promoción de la 'libre empresa', asumiendo un protagonismo notablemente ausente en décadas anteriores. Se trata de uno de los pocos estudios serios del funcionamiento de un grupo de presión dentro del sistema político venezolano contemporáneo. Eduardo Ortíz Ramírez, por su parte, examina cómo los recientes

intentos de reinsertarse en la economía mundial 'globalizada' se encuentran reflejados en las políticas y en el desempeño del comercio exterior del país. Margarita López Maya y Luis Gómez Calcaño ofrecen los resultados de una investigación llevada a cabo con el propósito de explicar por qué, a pesar de un amplio consensus nacional respecto a la conveniencia y hasta urgencia de una reforma constitucional, los intentos de llevarla a cabo se han estancado. Por su parte, María Pilar García Gaudilla y Ernesto Roa examinan el problema de la Reforma Constitucional desde la perspectiva de su posible incidencia en el carácter de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Cuando, en nuestra primera editorial (No 1-1995), presentamos los criterios que informan la política editorial de la revista, comentamos que "debe darse prioridad a la publicación de artículos que resultan de interés para los científicos sociales y los lectores de las más diversas formaciones profesionales, y que contribuyen a la circulación del conocimiento entre los diferentes campos y especialidades que configuran el ámbito de las ciencias sociales y humanas". A continuación sugerimos que "esta consideración... conduce a relevar los temas que alimentan los debates en curso en la ciencia social latinoamericana actual, precisamente porque la naturaleza y alcance general de los problemas en torno a los cuales se desarrollan, tienen evidentes implicaciones para cualquiera de las disciplinas particulares". Durante el curso del último año, hemos incluido unos cuantos artículos que responden a esas expectativas pero es recién en este número que hemos podido dedicarles todo el espacio que, a nuestro criterio, merecen.

Dos de los artículos de reflexión teórica abordan explícitamente problemas del análisis político. Ana María Bejarano examina con detenimiento las implicaciones y los alcances de la distinción que se ha generalizado en la literatura entre 'sociedad política' y 'sociedad civil'. Edgardo Lander nos ofrece la contribución que llevara al último Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología para la Mesa Redonda sobre el posmodernismo, explorando precisamente las implicaciones políticas de las posturas posmodernistas. Jorge Vergara nos autorizó la publicación de una parte de la ponencia que presentara como invitado al Segundo Congreso de Estudiantes Latinoamericanos de Escuelas de Sociología, celebrado en Cumaná, Venezuela, el año pasado. Aun cuando, por razones obvias, el trabajo se presentó como una discusión de los requisitos para la formación del 'sociólogo', se trata de un análisis que plantea los criterios de validación de cualquier pretensión de formarse como 'científico social'. Finalmente, Roberto Briceño-León mete el dedo en una llaga que si afecta más directamente a los sociólogos y pregunta ¿Qué es la metodología cualitativa? ¿Qué puede aportar? pero también ¿Cuáles son los peligros que encierra y sus limitaciones?

ENSAYOS Y ARTICULOS

LA CAMARA DE COMERCIO DE CARACAS EN EL DEBATE SOBRE LO PUBLICO Y LO PRIVADO

María Elena González Deluca

"La Cámara habla un lenguaje claro, firme, sin ambigüedades y es bueno que sea así" (Maza Zavala, 1984). La observación, publicada en una columna periodística de 1984 por el antiguo colaborador del *Boletín* de esa organización, registraba algo que merecía destacarse, toda vez que indicaba una característica relativamente novedosa en las manifestaciones públicas de la Cámara de Comercio de Caracas. La elocuencia que provocaba tan acertado comentario perfilaba su presencia en el debate político venezolano desde unos años atrás, como expresión de los cambios que se desarrollaban en la Cámara y en el país desde 1978.¹

Ese fue un año por muchos aspectos significativo para nuestro tema. La disminución de los ingresos por el descenso de los precios petroleros, la deuda externa acumulada, el desprestigio de los proyectos del Estado por la corrupción e ineficiencia de sus gestores contribuyeron a la derrota electoral del gobierno. Finalizó entonces el quinquenio festivo de la Gran Venezuela, durante el cual el gasto incontrolado desafió la crítica sensata de los pocos que advirtieron tempranamente los riesgos; sin embargo, la cultura dispendiosa no se interrumpió pese a que la noción de la crisis y la necesidad de frenar el gasto público, se había extendido. No es difícil entender porqué, después de los esfuerzos iniciales para equilibrar la balanza de pagos, finalmente se olvidó lo que el mismo presidente había denunciado en su discurso inaugural de 1979, que Venezuela era un país hipotecado.

Mucho antes de que los recursos naturales, propiedad del Estado dentro de nuestra tradición hispana, comenzaran a generar la casi totalidad de los ingresos del país, y antes de que el Estado fuera también dueño, primero en parte y después totalmente, de esos ingresos, existía una fuerte corriente de opinión que asignaba al Estado el papel de *primum movens*, de principio movilizador de la economía, según puede leerse en algunos documentos oficiales del siglo XIX. Esta noción del organismo estatal como principal mecanismo inductor de la actividad económica dejó de ser idea y se hizo

¹ Las ideas que se exponen en este artículo resumen algunos puntos del capítulo V de mi libro *Los Comerciantes de Caracas*. Caracas, CCC, 1994. En adelante la Cámara de Comercio de Caracas se identifica con la sigla CCC.

realidad en la era petrolera, a través del crédito, de las inversiones y de la contratación pública. Sin dejar de mencionar el gasto burocrático, y la expansión de la cultura machihembrada del favor por favor, en la que florece el clientelismo, también de raíces tradicionales. De allí que en esta Venezuela, la que vivimos, la crisis fiscal se traduce siempre en crisis económica, porque el sector privado es tan dependiente del erario como el sector público. Si el sector público no presta, ni invierte, ni contrata, ni gasta, el país, que ha funcionado desde hace medio siglo sobre la base de la alianza del sector privado con el público, poco menos que se paraliza.

Esta condición, de sobra conocida, aunque tal vez no suficientemente apreciada en su singularidad y en su alcance, determina que la decisión de recortar el gasto público tenga en Venezuela características más complejas que en otros países. No es sólo cuestión de adoptar decisiones técnicamente correctas, reducir la magnitud de los proyectos, ordenar los gastos y abandonar o limitar la gestión empresarial del Estado, sino que es preciso simultáneamente alentar cambios culturales. Esto significa deshacerse de la noción del Estado todopoderoso y hacer que el sector privado asuma la responsabilidad fundamental de generar producción, ingresos y empleo, tal como ocurre en los países capitalistas, incluidos los latinoamericanos con todas sus deficiencias. Ninguno de los gobiernos electos entre 1978 y 1988 ignoraba esto, como lo prueban los planes de reforma del Estado, de reactivación del sector privado, de reducción del gasto público propuestos por cada uno de ellos. Sin embargo, las resistencias y contradicciones internas, la complejidad de las decisiones, la descoordinación, los intereses creados y las tentaciones de la corrupción, impidieron actuar en la dirección apropiada. Esto, desde luego, no es imputable sólo a la burocracia estatal.

Así como en los treinta la concepción del Estado artífice del bienestar económico y social alcanzó gran importancia en todo el mundo y cobró aquí vigencia real por la expansión de los recursos fiscales aportados por la actividad petrolera, la coyuntura interna de la crisis fiscal de fines de los setenta coincidió con el clima creado por la renovación de las propuestas políticas liberales que ganaban terreno en los países desarrollados. Ni la ideología estatista que predominó desde los treinta, ni los proyectos desestatizantes actuales pueden explicarse como simples efectos de un afán imitador, aunque no pueda desconocerse que el prestigio de las ideas dominantes en aquellos países siempre ejerce un poderoso influjo sobre nuestras élites intelectuales y políticas.

El debate abierto desde fines de los setenta sobre la crisis económica, inevitablemente se centró en el papel del Estado, y se reanudó así una antigua discusión sobre la definición de las competencias de lo público y lo privado. En esta materia los empresarios encontraron una oportunidad favorable para la defensa de sus intereses. La CCC abandonó entonces la circunspección que en general había preferido en sus relaciones con los

gobiernos y se incorporó a la discusión con una fuerza y dinamismo inusual, que parecía expresar un espíritu de cruzada. El plan de acción que se diseñó a partir de 1978 se corresponde con la presencia de una nueva directiva, en la que dominaba un sector de jóvenes empresarios y gerentes que encontraba excesivamente pasiva la actuación de la Cámara, y tenía disposición de cambiar las cosas. Cuatro décadas atrás, la muerte de Gómez y la creciente influencia de los grupos que reclamaban un Estado más fuerte sobre todo en asuntos sociales y económicos, propiciaron también una decisión similar de los jóvenes miembros de la Cámara para defender los intereses del sector mercantil amenazados por la expansión del intervencionismo estatal.

I. Los objetivos de una cruzada

Tanto en su organización interna como en su proyección pública la actuación de la CCC adquirió desde fines de los setenta un cariz orientado hacia objetivos muy claros que confluían en una meta común: formar una economía en la que la capacidad fundamental de gestión correspondiera al sector privado. Los objetivos eran: potenciar su capacidad de influencia sobre las decisiones de política económica como parte del cuestionamiento de la intervención estatal en la economía y en las decisiones de la empresa privada; recuperar su posición líder en el ámbito de las relaciones interempresariales con el fin de dar nuevo impulso a la defensa de los intereses del sector mercantil; y formar un clima de opinión favorable a la gestión del sector privado. Veamos la importancia de estos tres objetivos.

El primer objetivo se vincula directamente con la política. Aunque sus estatutos originales prohibían discutir o llevar asuntos de esa índole a la organización, la misma decisión de fundar la institución, en 1893, debe entenderse como un acto de carácter político, en tanto que representaba la voluntad de sectores de la economía privada de convertirse en lo que Manuel García Pelayo llama "actor político-constitucional" para "...influir en las decisiones y en la ejecución (en lo que se incluye la desviación) de las decisiones de los órganos constitucionales." (García Pelayo, 1977, 122) La prohibición antes referida se mantuvo con diferentes formulaciones hasta que en 1950 la palabra "prohibido" desapareció de los estatutos que definían a la CCC como "extraña a toda finalidad y actividad política." Los estatutos de 1978, en forma más lacónica establecían que se trataba de una asociación civil "apolítica," lo que no necesariamente excluía a la política, como, en realidad, tampoco la excluyeron las versiones anteriores. Esta prevención contra la política reflejaba la noción de los riesgos que suponía para los negocios una relación muy estrecha con los gobiernos; o la posibilidad de represalias al trascender declaraciones de contenido político que pudieran disgustar a determinado gobierno o a altos funcionarios, o el posible efecto pernicioso de la discusión política para la unidad del sector. También expresaba el celo con que se trataba de mantener los negocios libres de

interferencias del poder político. Se buscaba no la acción del Estado, sino su inhibición, para emplear expresiones del autor arriba citado.

En el pasado las relaciones de la Cámara con los diferentes gobiernos no habían sido siempre armónicas, aunque nunca hubo divergencias profundas en materia económica, entre otras cosas porque hasta la década de 1930 el Estado intervenía muy poco en la producción, el intercambio y las finanzas que eran la competencia exclusiva del sector privado. Pero en las condiciones de la Venezuela petrolera las relaciones de los sectores de la economía privada con el Estado cambiaron en forma notable. Si antes los recursos fiscales dependían de los ingresos generados a través del intercambio interno e internacional de los productos de la economía agropecuaria, al aumentar la importancia de los aportes de la exportación petrolera al tesoro público disminuyó el valor relativo de la contribución impositiva del sector mercantil. Esto tuvo una significativa proyección política porque también mermó la capacidad del sector privado para resolver en forma autónoma cómo, dónde y cuándo invertir, en razón de que no controlaba, como antes, la fuente de capital líquido más importante. Es decir que ahora era el sector privado el que dependía del Estado. Siendo así, la necesidad de mantener o incrementar el poder de influencia sobre los decisores de la política económica, pasó a ser primordial. Al comenzar la era del intervencionismo estatal a fines de los treinta, la CCC conservaba su capacidad de influencia, y lo hizo hasta los cincuenta. Con excepción del trienio 1945-48, los gobiernos no fueron sordos a las aspiraciones del sector mercantil, aunque éste no quedara siempre complacido. Pero después las cosas fueron distintas.

En los sesenta, la política económica reforzó la doctrina y la práctica del Estado empresario. Así, bajo las condiciones imperantes durante los gobiernos desarrollistas de la era democrática bipartidista, la capacidad de la CCC para influir en las decisiones de política económica perdió efectividad. Esto no obstante que los grupos representados en la Cámara requerían precisamente entonces la actuación de un organismo fuertemente influyente, toda vez que la expansión del intervencionismo estatal y del sector público era antagónica con los intereses de los sectores tradicionalmente poderosos del área económica. Esto revelaba, una vez más, la estrecha relación entre la política y los intereses económicos, y la necesidad del sector mercantil de recuperar su menguada autoridad.

El liderazgo empresarial de la organización había disminuido en forma notoria no sólo por su antagonismo con la política económica desarrollista que otorgaba al Estado toda la capacidad de decisión en materia económica, también porque ya no era la principal vocera de los empresarios a nivel nacional y porque su capacidad de influencia en los organismos de representación global como Fedecámaras era cada vez más débil. El segundo objetivo de la cruzada pretendía corregir esto.

La CCC representaba desde su fundación al sector mercantil y empresarial integrado por los comerciantes más poderosos en el relativamente modesto ámbito de la economía de fines del siglo XIX, lo que se conocía entonces como el "alto comercio". Era la burguesía de la época, no esencialmente distinta de las burguesías de muchas ciudades de provincia europeas. Casi todas las casas mercantiles figuraban bajo una razón social encabezada por el apellido del fundador: Boulton, Blohm, Santana, Boccardo, Boggio, Becker, Chapellín, Delfino, Dupouy, Eraso, Egaña, Guinand, Herrera Irigoyen, Montauban, Matos, Pardo, Ramella, Röhl, Winckelmann, Zuloaga, y muchos más que constituyeron parte del núcleo fundador de más de cien firmas. El origen europeo de estos nombres y sus naturales vínculos con el capital extranjero dió pie para que se las llamara "casas mercantiles extranjeras", aunque a fines de siglo la mayoría ya no lo fuera en sentido estricto.² Otras firmas, de características empresariales más modernas, se registraron en la Cámara con nombres que identificaban su área de negocios: Ferrocarril de La Guaira-Caracas, Gran Ferrocarril de Venezuela, La Electricidad de Caracas, Banco de Venezuela, Telares de Caracas y Valencia, Cervecería Nacional, Fábrica de Chocolates La India, Banco Caracas, Seguros La Previsora, entre otros.

Si bien algunas empresas como las ferrocarrileras eran extranjeras, las firmas asociadas en la Cámara de Comercio representaban al sector capitalista local, cuya prosperidad aseguraba la regularidad de los ingresos fiscales, antes de la era petrolera. El patrimonio de estos hombres de negocio era, además, razón suficiente para que se identificaran, algunos también lo hicieron por la vía del matrimonio, con familias tradicionales que blasonaban un supuesto abolengo de raíz colonial como su única riqueza. De manera que este sector, y particularmente el que siempre controló la directiva de la CCC, era reconocido como parte de la alta sociedad caraqueña, es decir la que desde antes de la era petrolera, tenía alguna educación, conocía idiomas, viajaba, vestía a la moda, vivía en casas si no lujosas bien construidas, bien amuebladas y bien ubicadas, comía exquisiteces europeas y bebía finos vinos y licores, y tenía acceso a las novedades tecnológicas de la sociedad industrial.

Fedecámaras nació en 1944 del seno de la CCC cuya directiva no sólo controló por más de tres décadas posiciones decisivas en la Federación, sino

² La expresión "casas mercantiles extranjeras" se ha usado en nuestra historiografía con sentido peyorativo que se apoya en la premisa de que estas casas trabajaban para extraer riquezas del país al exterior. Pero en su mayoría estas firmas eran autónomas, no eran filiales de casas matrices de países extranjeros, y tenían una firme base en la economía venezolana. Muchos de los socios de estas casas eran hijos o nietos de extranjeros nacidos en el país, aunque aquí es preciso señalar que algunos conservaron mientras pudieron la nacionalidad extranjera para solicitar protección diplomática en casos de conflictos internos que afectaran sus intereses.

que mantuvo una influencia determinante en la elección de la presidencia.³ Sin embargo, en las confrontaciones internas, "los amos del valle", como eran llamados los empresarios de la Cámara, se identificaban con posiciones conservadoras que se oponían a las tendencias consideradas democratizadoras de los recién llegados. Estos últimos eran los empresarios nuevos que habían surgido amparados por la política del Estado desarrollista, y la protección, los créditos y subsidios facilitados por la renta petrolera. Si bien esas facilidades también fueron aprovechadas por el sector mercantil y empresarial formado durante el ciclo agropecuario, en la óptica de los directivos de la Cámara, su antigüedad y su condición de miembros estables de la comunidad de negocios, les otorgaba una legitimidad que no siempre se reconocía a quienes podían ser empresarios sólo por, y mientras duraran, los favores de un gobierno.

Diversos incidentes indicaban desde los sesenta el surgimiento en Fedecámaras de divergencias en cuanto a la dirección del organismo que eran expresión de esas diferencias. En 1963 se aprobó con el apoyo de la CCC la cláusula estatutaria que exigía haber pertenecido durante cierto tiempo al Directorio Ejecutivo para aspirar a la presidencia del organismo..."como prenda segura de continuidad y compenetración con su [de Fedecámaras] tradición y espíritu"... (González Deluca, 619) disposición que, desde luego, excluía a los recién llegados. La pugna por la abolición de esta cláusula que aseguraba al sector mercantil el control de la directiva terminó en 1966 con su ratificación. Ante esto la Cámara comentaba que la Federación había demostrado madurez y unidad de criterios que ponían cese a las especulaciones sobre una supuesta división entre grupos progresistas y retardatarios. En 1979, la política del consenso, que permitía a la Cámara actuar como factor determinante en la elección del Presidente de Fedecámaras, se rompió ante una candidatura triunfante ajena a los círculos tradicionales, la de Ciro Añez Fonseca.

El antagonismo entre productores y comerciantes también se planteó abiertamente en el seno de la Federación. En 1977, los últimos eran acusados de especuladores y de agudizar la inflación abusando de los márgenes de ganancia. A lo que la Cámara respondía que la inflación era resultado de las "seudo industrias de exoneraciones" amparadas por el favor fiscal.

Así las cosas, la disminución de su capacidad de poder, alentó en los directivos de la Cámara la convicción de la necesidad de recuperar el liderazgo.

³ La iniciativa de su fundación fue compartida con la Cámara de Comercio de Maracaibo, pero las gestiones y el acto de fundación se realizaron en la sede de la CCC.

El objetivo de convencer sobre las bondades de un capitalismo timoneado por el sector privado era tal vez el más complejo, y tenía una larga historia. El proceso de afirmación de la economía capitalista y el arraigo de los valores culturales asociados a la misma tiene en Venezuela una historia llena de contradicciones, de conflictos, de rechazos, renuencias y aceptaciones. Es interesante comprobar que en el siglo XIX cuando la letra de los proyectos políticos, desde la independencia, apuntaba a la creación de condiciones inspiradas en el modelo de los países capitalistas de la época, el debate político acentuaba un clima de opinión poco favorable a la difusión de esos valores.⁴ Los frecuentes enfrentamientos con las casas mercantiles, entonces la expresión más cercana a la cultura del capitalismo, a las que se acusaba de usureras, especuladoras, usufructuarias de una función parásita, la suspicacia en relación con el ejercicio de actividades económicas orientadas a la búsqueda de la mayor rentabilidad posible, la desconfianza en general que despertaba el concepto del beneficio económico y los proyectos que involucraban intereses capitalistas, sobre todo si eran extranjeros, las limitada vigencia real de la propiedad privada, la defensa del papel del Estado, entendido como el más genuino representante del interés nacional, contra los intereses egoístas del sector privado, arraigaron en la población una antipatía generalizada hacia ese sector y una actitud ambigua cuando no de rechazo de los valores propios del sistema capitalista.

La resistencia contra la cultura capitalista comenzó a ceder, aunque no totalmente, al comenzar la era petrolera. En los sesenta, la vigencia del desarrollismo que otorgaba al Estado funciones muy específicas en materia económica, acentuó la impopularidad de la empresa capitalista privada. El prestigio de la política desarrollista, cuyos objetivos de crecimiento industrial autónomo eran tan caros a las aspiraciones de la mayoría del país, impuso un perfil relativamente bajo en la actuación de la CCC. Posteriormente, al declinar la capacidad económica del Estado, el sector privado buscó renovar su imagen, si no reclamando una piel de cordero al menos tratando de convencer de que no era el lobo feroz.

El contexto ideológico y la coyuntura política y económica que comenzó a fines de los setenta facilitaron el propósito de alcanzar los objetivos señalados. Veamos más detenidamente cómo fue asumida esa tarea.

⁴ Los valores de la cultura capitalista a los que hacemos referencia son los que tienen que ver con la aceptación de la idea del beneficio económico, de la retribución del capital, de los atributos de la propiedad privada, de las leyes del mercado. Desde luego, esos valores no podían arraigar sino débilmente en el contexto económico venezolano del siglo XIX que no respondía a la ortodoxia capitalista.

II. Sin temor a la política

La generación que asumió la directiva de la CCC en 1978 emprendió con entusiasmo una serie de actuaciones que expresaban con claridad cómo entendía el papel de la institución. En el lapso de casi treinta años, entre 1948 y 1977, la Cámara había tenido tres presidentes. Con excepción de Lorenzo Bustillos Nuñez, que se mantuvo durante tres períodos anuales, los otros dos ejercieron el cargo por un tiempo excepcionalmente prolongado. Feliciano Pacanins, presidió dieciseis ejercicios anuales, entre 1948 y 1963; el segundo, Ramón Imery, fue presidente entre 1967 y 1977. Bajo la presidencia de Pacanins, de quien no puede decirse que fuera ajeno al debate y a la acción política, la Cámara mantuvo cierta influencia sobre las decisiones públicas, aunque éstas no fueran siempre de su gusto, con excepción de los últimos años (Pacanins, F., 1970). No sucedió lo mismo en el período presidido por Imery, durante el cual la vida de la institución cayó en una rutina de escasa actividad, ausencia de iniciativas, esporádicas declaraciones, agasajos sociales y amable olvido de las circunstancias políticamente incómodas para los intereses del sector mercantil. La muerte de Imery abrió un nuevo ciclo en la vida de la Cámara que tuvo todas las características de una renovación generacional, al suspenderse la aplicación de la norma estatutaria que aseguraba la permanencia en los cargos de tres miembros de la directiva anterior, de los cinco que la integraban. Así fue que a partir de 1978 los cargos fueron ejercidos por gente que nunca había sido miembro de la directiva antes de ese año.

Estos nuevos dirigentes eran o bien descendientes de antiguos y prominentes miembros de la Cámara, como Henrique Sánchez, Roger Boulton, Henrik Blohm o Luis Augusto Vegas Benedetti, o representantes de la gerencia de alto nivel de firmas que tenían influencia determinante en las decisiones de la institución, como Gustavo Roosen o Carlos Bernárdez. Un buen número de estos influyentes personajes pertenecía al grupo "Roraima", que congregó a quienes aceptaron la necesidad de actuar públicamente en favor de los ideales de la libre empresa y contra la intervención del Estado en la actividad empresarial, a la vez que entendieron el valor de crear una organización para esos fines. También compartían una cuidada formación educativa, muchos en instituciones regentadas por la orden jesuita, estudios universitarios, postgrados en Estados Unidos, la defensa de criterios de participación elitistas y la ausencia de prevenciones contra la actividad política. Para Luis A. Vegas Benedetti, gobernador de Caracas durante la presidencia de Luis Herrera Campins, y presidente de la CCC entre 1984 y 1985, se trataba de actuar con los mejores, es decir los que participaban en diversos ámbitos con eficiencia, honestidad y éxito. (González Deluca, 665-667)

Si la etapa difícil en que entró la economía desde fines de los setenta alentó en algunos la idea de una desactivación o debilitamiento de los

instrumentos de intervención y control gubernamentales, en realidad ocurrió lo contrario. El gasto público aumentó entre 1979 y 1981 y la burocracia pasó de ochocientas mil personas en 1979 a un millón ciento cincuenta mil en 1982. Esta expansión parecía un contrasentido en vista de la crisis fiscal, lo que dió pie para que arreciara la campaña, que contó a la Cámara entre sus principales activistas, contra el gigantismo estatal y la carga de las ineficientes empresas del Estado, con algunas excepciones como Petróleos de Venezuela

El gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1983) ante la realidad de la crisis fiscal, de la inflación y del consecuente malestar de la población por los aumentos de precios, desistió de las proposiciones liberales del comienzo de su gestión y adoptó una política de controles que afectaba directamente los intereses del sector privado. La CCC desarrolló entonces una intensa actividad que se tradujo no sólo en declaraciones, sino en gestiones de todo tipo ante los poderes públicos que incluían acciones de cabildeo, reuniones con carácter oficial y oficioso, foros, conferencias y actividades para conocer, estudiar y explicar los efectos de leyes y decretos que tocaban directamente la actividad económica. La expansión de los controles durante los ochenta dieron continuidad a estas gestiones.

La organización interna en capítulos o comisiones permanentes integradas por miembros de la directiva tenía precisamente como finalidad tratar asuntos relativos a la política económica; a las relaciones con los ministerios, con el congreso, con la gobernación y con los concejos municipales; al sector público de la economía; a los problemas de la integración regional; al Pacto Andino, entre una larga lista de cuestiones que incluía muchas no directamente relacionadas con el ámbito público. A través de estos capítulos se coordinaban las campañas contra diversas medidas intervencionistas que afectaban al sector, y también los contactos directos con altos funcionarios en entrevistas formales en oficinas públicas, o empleando formas más afables de acercamiento como almuerzos, cenas o desayunos que se ofrecían en la misma Cámara, con invitados del gobierno, para discutir asuntos de interés común. Estos encuentros con frecuencia se facilitaron por la presencia de gente de la Cámara en altas posiciones de gobierno en diversos momentos de este período. Luis Vegas Benedetti, Luis Ugueto, Gustavo Roosen, Jonathan Coles, Ruth de Krivoy fueron todos miembros de la directiva en los ochenta, y en dos casos, Vegas Benedetti y Roosen, desempeñaron la presidencia de la institución.

El especial cuidado en mantener los canales de comunicación con los organismos del poder ejecutivo directamente vinculados con las políticas mercantiles, como los ministerios de Fomento, Hacienda y Cordiplan, con el Congreso, con el Banco Central, revelan la consistencia del propósito de influir en la política económica, y en particular de conseguir la rectificación de resoluciones consideradas lesivas a los intereses empresariales y del comercio en especial. La Cámara desarrolló intensas campañas que ponían

de manifiesto el conflicto por la definición de lo que se consideraban prerrogativas del sector privado y lo que se veía como la parcela de lo público. El tema de las libertades económicas y, sobre todo, las restricciones impuestas por las numerosas disposiciones reglamentarias de los precios y de protección al consumidor, fueron una de las expresiones más destacadas y más pugnaces de ese enfrentamiento en la década de los ochenta. (González Deluca, 669-691). El decreto del 18 de febrero de 1983 que aprobó modificar la paridad cambiaria del bolívar no por esperado, causó menos impacto. Sobre todo porque pocos días después, el 27 de febrero, se aprobó otro que congelaba los precios al nivel que tenían antes de la nueva política cambiaria, impidiendo los aumentos para compensar la devaluación monetaria. Estos dos decretos abrieron uno de los períodos más agitados en el sector mercantil.

La campaña por el reconocimiento de la deuda privada a tasas de cambio preferencial no dejaba de tener su lado irónico, en tanto que se invertían los términos de las demandas usuales al reclamar que se convirtiera en público, al menos parcialmente, lo que era privado. La CCC reconocía que la opinión pública no apoyaba sus reclamos de amparo estatal para la deuda privada por la desconfianza en cuanto a su legitimidad ya que en muchos casos los dólares de esa "deuda" estaban en cuentas del exterior. Henrik Blohm señalaba ... "Es difícil hacer cambiar esta opinión generalizada." (González Deluca, 696) Sin embargo, no por eso amainó la presión de las gestiones del sector mercantil. El sistema de controles de la nueva política cambiaria creó un gran despliegue de actividad en la Cámara no sólo por el asunto de la deuda, sino por las gestiones para obtener divisas a la tasa preferencial para los importadores ante Recadi, la oficina que controlaba el nuevo régimen de cambio. La corrupción que este esquema generó, pese a que miembros de la directiva habían alertado sobre la situación, contribuyó a afirmar la opinión generalizada sobre el sector privado de la que hablaba Blohm, particularmente por las acusaciones que involucraban a gente vinculada a la Cámara.

En el segundo quinquenio de los ochenta, la oposición frontal contra el proyecto de nueva ley del trabajo presentado al Congreso por el ex-presidente Rafael Caldera en 1985, renovó el tema siempre presente de las críticas a la ingerencia estatal en los asuntos de la empresa privada. Se inauguró entonces una de las campañas más prolongadas, de espíritu militante más definido y con mayor despliegue de actividad. Declaraciones, reuniones con los sectores interesados, conferencias, publicaciones, la presencia de un representante permanente de la CCC en la Comisión Bicameral del Congreso que discutía el proyecto, con derecho a voz pero no a voto, fueron actividades que reclamaban una intensa dedicación de la directiva. Sin embargo, no se producían los cambios esperados. En vista de esto se recomendó al presidente de la Cámara entre 1986 y 1987, Gustavo Roosen, que adoptara un perfil más alto y actuara con más agresividad en las críticas a la nueva normativa laboral propuesta. La directiva incluso se reunió con el autor del

proyecto en 1989, a quien le presentó una proposición alternativa, sin los resultados que se buscaban, al menos no en los dos puntos de más interés: la disposición de ajustes salariales por inflación y el cálculo de las prestaciones sociales. Esas disposiciones, en opinión de la CCC, interferían en los negocios del sector privado creando compromisos que arruinarían a muchas empresas. Al aprobarse la ley en 1992 sin que se tomaran en cuenta las observaciones, la Cámara entendió que si la batalla se había perdido la campaña continuaba.

III. *Primus inter pares*

La CCC conservó durante más tiempo los atributos de su autoridad que su poder en los organismos representativos de la comunidad de negocios. La antigüedad de la institución y su larga historia como principal institución gremial del sector privado, la preponderancia económica de las firmas asociadas, sus contactos nacionales e internacionales, y la influencia social de quienes la dirigían eran el soporte de esos atributos. Pero la representación gremial de los empresarios era cada vez más compartimentada y compartida entre numerosos organismos de representación sectorial y nacional. En 1970, otra organización surgió del seno de la Cámara de Comercio, esta vez como representación de las asociaciones mercantiles del país: Consecomericio. Su estilo menos conservador que el de la CCC, con una presencia pública más agresiva, le ganó adeptos entre muchos comerciantes, aunque no fuera siempre del agrado de la Cámara, donde todavía se apreciaban las ventajas de encontrar soluciones sin dar demasiada trascendencia pública a los problemas. El poder de la Cámara de Comercio en el medio empresarial había perdido su condición decisora en una etapa crucial en que se dirimían asuntos de gran interés para los negocios. De allí que la generación que tomó las riendas en 1978 asumiera con dedicación militante el rescate de su declinante posición a la cabeza de las asociaciones del gremio empresarial. Las relaciones con organismos empresariales nacionales e internacionales se desarrollaron con una voluntad destinada a fortalecer los objetivos de proyección de la Cámara y a reafirmar su influencia como vocera del sector mercantil más importante del país. Sin desconocer la representatividad de Fedecámaras, la CCC pretendía recuperar la condición de *primus inter pares*, es decir de primera organización empresarial entre sus pares que a su vez le otorgaría mayor peso en las decisiones del sector.

En la óptica de la Cámara, la racionalidad de esto se basaba en que la crisis económica de los ochenta exigía que el Estado se replegara y el empresariado ocupara ese puesto; en esa coyuntura correspondía a la Cámara, como en el pasado, propiciar ese nuevo liderazgo. La decisión de recuperar su papel como centro de poder empresarial, exigía cambiar su imagen de "club de ricos" y de institución representante de los intereses de los importadores, como objetivo inmediato. Esto significaba actuar en forma planificada y dinámica. El nuevo perfil se reveló en estos años a través de

varias campañas contra decisiones o proyectos del gobierno que afectaban en forma adversa los negocios.

La Cámara de Comercio de los ochenta no sólo era una institución más activa que la de años anteriores, también era más costosa, lo que exigió un cuidadoso control de los gastos y de los ingresos dependientes de las cuotas ordinarias de los socios y de aportes extraordinarios solicitados a las empresas afiliadas más importantes. Esta era una de las razones por las cuales el consenso sobre las prioridades de la Cámara era en ocasiones bastante frágil. No había unanimidad de criterios en cuanto a la aceptación de esta nueva concepción de la institución, que para algunos directivos debía limitar sus funciones a las tradicionales, las que le atribuía el Código de Comercio. Es decir debía ser simplemente una Cámara de gestión al servicio de los miembros y no asumir como prioritario el liderazgo de la defensa de la libre empresa y de su filosofía, actividad que era muy costosa. Sin embargo, la importancia del compromiso ideológico se aceptó, aunque también fue un período de constantes y numerosas gestiones. Muchos entendían, correctamente, que no había oposición entre ambos criterios, los dos servían el propósito de renovar el liderazgo.

Se entendía que el prestigio de la institución se mediría por la eficiencia con que se atendieran las dificultades y consultas de los socios. Y en esos años hubo varias oportunidades de probarlo. Desde 1983, la campaña por el reconocimiento de la deuda externa privada fue una de ellas. También en relación con el control de cambio se manifestó la importancia de los servicios de la Cámara que asumió las complicadas gestiones ante el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Hacienda (en el Registro de Cambio Diferencial - RECADI-) para la obtención de divisas preferenciales para el comercio importador. Los resultados de estas gestiones medían adecuadamente su eficiencia. De modo que había satisfacción en el hecho de que en 1987 aumentara en más de cuatrocientos el número de nuevos socios, en su mayoría pequeñas y medianas empresas que se inscribían en la Cámara para obtener sus servicios. En ese año se atendieron mil trescientas consultas, y se calculaban en un setenta por ciento las solicitudes que recibían el total del monto de divisas requerido, el resto obtenían el ochenta por ciento del monto solicitado. El Ministerio de Hacienda había dado un trato preferencial a las solicitudes procesadas por la Cámara debido al prestigio y el buen nombre de la institución, según comentaba la Dirección Técnica de la Cámara. Sin embargo, en los años siguientes disminuyó el número de solicitudes que recibían la cantidad de divisas solicitada.

En 1989, las protestas populares del 27 y 28 de febrero representaron una oportunidad particularmente valiosa para capitanear una respuesta efectiva en varios niveles. El violento e inesperado estallido, introdujo lo "social", cuya discusión también prohibían los estatutos de 1938, como tema urgente de consideración. Sin embargo, la necesidad de actuar con sentido de liderazgo

en el campo de las reformas sociales para atender "a los mejores intereses tanto del sector laboral como de la colectividad en general" quedó en el plano de las discusiones y propósitos. Se entendió como prioritaria la atención al sector mercantil, particularmente a los comerciantes modestos que fueron afectados por los saqueos y destrucción de esas jornadas. La Cámara organizó un comité de instituciones bancarias afiliadas para establecer un plan de ayuda cuya coordinación también fue ejercida por la institución. El plan consistía en el otorgamiento de créditos preferenciales, con intereses blandos, previo estudio de los casos. Los servicios comprendían el suministro de información, asesoramiento sobre la recopilación y datos requeridos de los comerciantes, a quienes finalmente se dirigía al personal habilitado en los bancos para procesar las solicitudes. Esta gestión tuvo resultados también satisfactorios. En marzo, se habían afiliado a la Cámara doscientos comerciantes con la finalidad de obtener la ayuda propuesta.

Muchos de estos miembros se desafiliaban una vez transcurrida la emergencia, pero otros quedaban. La Cámara valoraba estos resultados sin atribuirles demasiado peso a largo plazo porque entendía que los que contaban para asegurar su papel eran las grandes firmas que tenían capacidad para decidir en otros organismos. Así es que el contacto directo con los miembros importantes a través de reuniones de acercamiento en la misma Cámara o de visitas a las empresas fue promovido para concientizar a los miembros sobre la necesidad de fortalecer la institución no sólo cuantitativa sino cualitativamente. En esto era fundamental el conocimiento de las tendencias internas y divergencias dentro de los organismos donde la Cámara tenía representación. La política no era ajena a esto, pero sobre todo afloraban las diferencias entre el sector mercantil y los productores, y el viejo enfrentamiento entre los grupos tradicionales y las nuevas camadas empresariales y gerenciales más vinculadas a otras formas de hacer negocios y de ejercer la representación gremial. En 1988 Eddo Polesel, vicepresidente de Fedecámaras reconoció, durante una visita a la Cámara, las dificultades del organismo que codirigía para desarrollar una filosofía coherente, ya que mientras había coincidencia en apoyar el principio de reducir las dimensiones del Estado y, en especial, las del sector público de la economía, los intereses sectoriales desdecían ese principio. Los industriales no se resignaban a perder los beneficios de la protección, los constructores querían control estatal de los intereses y que el gobierno otorgue créditos y construya, los agricultores pedían subsidios.

La CCC consideraba conveniente mantener en casa "las controversias intersectoriales en el seno de los gremios" evitando que trascendieran al público para impedir que la empresa privada ofreciera un espectáculo de pugnacidad entre sus miembros, y por considerar que la publicidad de los conflictos endurecía las posiciones, dificultaba las soluciones y alentaba la intervención del Estado. En ese contexto, la Cámara, consideraba su directiva, era prueba de una excepcional capacidad de aglutinamiento puesto

que por casi cien años había representado distintos intereses sectoriales, el comercio, las finanzas, los servicios, la industria, sin que aparecieran serios y duraderos enfrentamientos. Esto indicaba el ejercicio de un liderazgo que podía ser efectivo en otros organismos. Aunque no se escapaba que Fedecámaras era un organismo de heterogeneidad más marcada, en el que se había hecho fuerte la presencia efectiva de gente de negocios que no compartía los criterios y valores de organismos más tradicionales, aunque hubiese coincidencias en un plano general.

Es importante señalar que los esfuerzos por afianzar el liderazgo de la Cámara se desarrollaron también en el plano internacional. Las relaciones con organismos internacionales y la asistencia a distintos foros de la comunidad de negocios en otras partes del mundo contribuían a los fines domésticos de la CCC, por el prestigio de estas organizaciones y por el apoyo que algunas otorgaban a los objetivos de defensa de los intereses del sector privado. En 1979 se hizo efectivo el ingreso en la Cámara de Comercio Internacional (CCI), que había sido aprobado muchas décadas atrás. En los ochenta, la sección venezolana de la CCI funcionó en la sede de su homóloga de Caracas y las relaciones entre ambos organismos fueron muy estrechas, aunque en los noventa el comité venezolano prácticamente dejó de existir. También se establecieron fuertes relaciones con otras organizaciones como la Cámara Venezolano-Americana de Nueva York y la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, que, sobre todo en el caso de la última, fueron de gran utilidad por el trabajo informativo y coordinador que realizaba en el marco del sistema interamericano. En un momento en que la integración subregional parecía cobrar significación, estos eran valiosos contactos que complementaban la actividad del capítulo sobre esta materia que funcionaba en la CCC, con especial atención en el mercado amparado por el Pacto Andino.

Otra dimensión de la búsqueda de una proyección internacional, fue la participación en los asuntos que afectaban al gremio empresarial en los países centroamericanos. En 1980 el director ejecutivo de la Cámara asistió como integrante de una misión de Cordiplán en representación del sector mercantil al primer encuentro empresarial panameño-venezolano en Panamá. Y en 1979 el presidente de la CCC asistió a la Convención Internacional de Cámaras de Comercio que se celebró en Nicaragua. A su regreso informó sobre el compromiso con los postulados, doctrina y filosofía de la libre empresa ratificados por la Convención. La *Memoria* de la Cámara de 1980 expresaba sus deseos de que ese sistema fuera respetado bajo las condiciones del proceso que vivía Nicaragua. Las estrechas relaciones con el sector empresarial de ese país determinaron el seguimiento de la revolución nicaragüense, mejor dicho de los efectos de la misma sobre la comunidad de negocios. Así que en 1981 la CCC se incorporó a la campaña internacional en favor de los empresarios condenados a prisión por el gobierno nicaragüense. Pero no hubo muchas otras expresiones de ese tipo.

A fines de los ochenta el interés por esos contactos no fue tan destacado como antes. Los problemas venezolanos eran de una magnitud tal que absorbían todo el tiempo de la Cámara. La preocupación se centraba en el diseño de los instrumentos para fortalecer el liderazgo a través de campañas bien dirigidas. Tal vez ningún asunto llevó tanto tiempo de discusión con tan magros resultados como la redacción de un código de ética y de conducta. La ética mercantil era un asunto difícil. En el pasado las reglas eran más claras y las normas, aunque no codificadas, habían tenido alguna efectividad que llegó a provocar la expulsión de algunos miembros. Pero en tiempos más recientes era difícil ponerse de acuerdo sobre lo que era o no era ético desde la perspectiva del interés mercantil. Los estatutos de 1978 establecían como uno de los objetivos de la CCC la redacción de un código de ética y enfatizaba la necesidad de mantener virtudes como la buena fe, la sinceridad, la honestidad, fomentar la moral del trabajo, el espíritu de responsabilidad y la voluntad de superación. La conducta privada y la conducta pública caían así bajo el escrutinio de unas normas que parecían cada vez más ajenas a la realidad imperante.

La ética, como la libertad, era motivo de preocupación cuando faltaba. Los negocios con pocos riesgos y elevadas ganancias que estimulaban la formación de grandes riquezas especulativas parecían proliferar sobre todo desde los setenta cuando los ingresos se concentraron en el Estado y se incrementó el dinero circulante. La convicción de que no podía iniciarse ningún negocio sin la anuencia y el apoyo financiero del Estado, ponía cualquier proyecto, aun los de intenciones honorables, en manos de la burocracia oficial, lo que solía resolverse mediante el pago de comisiones, donaciones o favores a los funcionarios. Además la noción de provisionalidad del momento que se vivía y de los negocios posibles en esas condiciones, determinó que éstos se apreciaran en función de la rapidez y cuantía de los beneficios, sin que pesaran mucho las consideraciones éticas.

Las constantes deliberaciones sobre el tema de la ética mercantil eran una muestra de las dificultades para llegar a un acuerdo. En 1983 se propuso un decálogo de normas que más parecían las máximas del ciudadano ejemplar que la guía moral de un comerciante. El decálogo señalaba que se debía privilegiar lo espiritual sobre lo material, fundamentar la actuación en la libertad, en la capacidad de elegir, sentar normas éticas capaces de garantizar el bien común de la sociedad y el fomento del desarrollo espiritual y moral. Otras exigencias eran: el cumplimiento de las leyes; la defensa del interés nacional por encima del individual; la responsabilidad social, el trato justo y la equidad. No es de extrañar que al volver sobre el tema se planteara que el código debía tener características que no contemplaba el decálogo: definir objetivos claros, proponer un programa realista, no prometer más de lo que podía cumplirse.

No hubo mejores resultados al año siguiente cuando se propuso un código de ética que resultó demasiado extenso, farragoso, con objetivos poco claros que, en definitiva, no comprometían a nadie. Pero es interesante destacar que, además de los señalamientos propios de la actividad mercantil como el respeto a las reglas del juego del mercado y a las normas de la contabilidad, el texto de 1984 concedía gran importancia a los riesgos de las relaciones con el poder público. Así es que allí figuraban recomendaciones como eliminar el secreto en las contribuciones políticas y rechazar agasajos costosos y obsequios a los miembros de la directiva. Aconsejaba, además, que cuando fuera inevitable debía participarse a la empresa, sin comprometer la integridad de una firma o de sus representantes con agasajos a funcionarios de gobierno que, además, podían convertirse en asuntos de dominio público y en evidente violación de las normas de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público. Esto indicaba que las faltas a la ética mercantil con frecuencia requerían un *partenaire* del sector público.

La ética mercantil nunca había sido en la CCC tema de discusión por un período tan prolongado, lo que indicaba la vigencia del problema a la vez que la ausencia de un acuerdo. Bien podría haberse abandonado el intento pero el debate continuó hasta los noventa. La preocupación tenía pleno sentido como parte de la estrategia para recobrar el liderazgo en las relaciones empresariales, toda vez que la corrupción y las faltas de tipo ético eran una amenaza a la unidad del sector. El código de ética se planteaba entonces como una exigencia urgente, "de modo que su aprobación prestigie el hecho de ser miembro de la Cámara de Comercio de Caracas", según las palabras usadas en las jornadas de reflexión de abril de 1990.

La Cámara de Comercio consideró la crisis económica que vivía el país y las dificultades que atravesaban las empresas como una gran oportunidad para aumentar su influencia en el ámbito empresarial y retomar el liderazgo sobre todo en la tarea de sentar los principios doctrinales del sector privado, de lo que no se ocupaban otras instituciones absorbidas por los conflictos ordinarios. Pero había amenazas que podían conducir a la posible extinción de la CCC: una era la proliferación de otras organizaciones que podían desplazarla; otra era que la Cámara fuera ignorada por otras organizaciones y empresas; la agudización de la crisis financiera que podría propiciar la desafiliación era otro riesgo, y por último, como paradoja, de llegarse a una situación de aceptación generalizada de la libre empresa en el país quedaría eliminada la razón de ser de la institución. En 1991 algunos directivos consideraban que a corto plazo se alcanzaría un consenso liberal que propiciaría el "fin de la historia" de la Cámara, siguiendo al calco el pronóstico de Francis Fukuyama. Tomando en cuenta el argumento, la defensa de la libre iniciativa privada que se había convertido en el centro vital de la CCC era también su espada de Damocles. Los acontecimientos se encargaron de que la espada no cayera.

IV. Vencer es convencer

Fue particularmente significativo en el proceso de promover la aceptación del sector privado en la opinión pública, la decisión de formular de manera explícita en los nuevos estatutos de 1978 el compromiso con los ideales de la libre empresa. El artículo 1º definía el objeto de la institución como ... "la reafirmación y propagación de la iniciativa privada y de la libertad de esa iniciativa, en defensa de los intereses nacionales, y especialmente de los comerciales." Esta categórica declaración, que expresaba por primera vez en la historia de la CCC una convicción militante, contrastaba con los estatutos originales, y las versiones sucesivas, que establecían como propósito ocuparse ... "de todo aquello que tienda al bienestar, mejoramiento y progreso de las industrias y el comercio." (*Estatutos*, 1993, 3) Pese a la profesión de fe nacionalista de 1978, no se trataba de un compromiso con la versión local o nacional del capitalismo. La defensa de los derechos de la empresa privada y de la libre iniciativa, sostenía la *Memoria* de 1980, "...no puede verse con un criterio estrictamente local, por el contrario su concepción debe enfocarse dentro de una óptica continental y mundial."

En 1978 era evidente la idea de un compromiso público más franco con los intereses del sector empresarial, en cuya defensa el tema de la libre empresa se convertía en el principal punto de doctrina. Pero el sector privado no contaba en la Venezuela del Estado omnipresente con tantos fieles como para emprender una cruzada por el rescate de sus principios más caros. La política del dar para recibir, el paternalismo y el clientelismo correspondiente, había formado un fuerte ensamblaje al amparo de la riqueza fiscal. De modo que la doctrina no ganaba adeptos fácilmente, por lo que era necesario insistir para cumplir con el objetivo de difundirla, que fijaban los nuevos estatutos en su segundo artículo. El papel de la Cámara era así reconocido también en foros internacionales, como el de la X Asamblea de la Asociación Iberoamericana de Comerciantes (AICO) realizada en Caracas a fines de 1983, ocasión en que se destacó que "...en la mayoría de los países iberoamericanos. no habiendo partidos de derecha o procapitalistas, son sólo las Cámaras de Comercio quienes emiten voces en favor de los ideales de la libre empresa y de las libertades individuales." (González Deluca, 711)

La difusión del "...carácter y metas actuales de la Cámara..." tenía como finalidad llevar el mensaje a la población, a la iglesia, al ejército, al gobierno, a los partidos políticos, a los trabajadores, a las universidades, a través de una impresionante variedad de instrumentos. Las publicaciones regulares de la Cámara, cuya presentación gráfica se actualizó para llegar a más público, tanto como los folletos y libros sobre el tema de las bondades de la libre empresa; charlas en los clubs rotarios, en las asociaciones empresariales, en las cámaras binacionales, en institutos de educación; seminarios y ciclos de conferencias sobre temas particulares en las que siempre se insistía en la necesidad de restituir las libertades económicas suspendidas; artículos en

revistas y declaraciones, reportajes, remitidos, y artículos de opinión que ocupaban considerable espacio en la prensa, particularmente en años como 1983 cuando los voceros y las noticias de la Cámara, aparecían casi a diario. En los noventa comenzó, además a publicarse, una columna mensual fija en *El Nacional*, que hasta hoy transmite, en la versión particular de su autor, las ideas del sector mercantil.

1983 fue un año importante por más de una razón. Pero en referencia a la labor proselitista de la Cámara de Comercio, la celebración del año bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar y la presencia de Henrik Blohm, un entusiasta bolivarianista, en la presidencia de la institución, representó una circunstancia importante pero no fortuita que permitió combinar la historia con los intereses del sector mercantil. El programa comenzó temprano, en 1978, al organizarse el Comité Vicente Lecuna "Bicentenario del Libertador" presidido por el mismo Blohm. Desde entonces comenzaron las actividades: se editó el libro escrito por uno de los directores, el general Franklin Ramírez, *La última visita de Bolívar a Caracas*, que resaltaba el papel del sector mercantil en los homenajes ofrecidos al fundador de la República de Colombia en aquella ocasión; se imprimió una colección de afiches con pensamientos de Bolívar que reflejaban afinidad con el liberalismo económico, para donarlos a escuelas, aeropuertos, oficinas de gobierno y otros sitios públicos, de los que a fines de 1979 se habían distribuido más de cuarenta y siete mil; se ofrecieron conferencias y ciclos de charlas sobre el ideario bolivariano; y se adoptó como ritual la lectura de un pensamiento del Libertador antes de comenzar las sesiones de la directiva. La riqueza y el prestigio del pensamiento de Bolívar, particularmente el de la primera época, permitía legitimar las ideas del liberalismo económico: la exaltación de las bondades del libre comercio; los elogios a la iniciativa privada; las críticas a la disipación de la riqueza pública y al intervencionismo del Estado, una visión que contribuía a propagar la doctrina de la Cámara a través del evangelio bolivariano.

En 1984 se creó el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (Cedice) para la divulgación de las ideas económicas de la libre empresa mediante la organización de foros y conferencias, y la promoción de diversas publicaciones, especialmente libros y folletos del exterior en traducciones que se donaban a escuelas, a universidades, fundaciones, centros comunales. El balance de 1987 consideraba que la iniciativa tenía éxito, ya que se habían distribuido casi 21.500 libros y otras publicaciones. También en ese año se inició un programa de charlas en liceos y universidades para crear "...opinión favorable a la libre iniciativa..." Como invitados especiales, los mismos directores eran los encargados de esas charlas y conferencias, como la que ofreció Gustavo Roosen en 1986 en la cátedra Pío Tamayo de la Universidad Central de Venezuela. Los desayunos de trabajo que se ofrecían con frecuencia propiciaban la labor en medio de una informalidad que a veces facilitaba la tarea.

Es notable el empeño que se puso en la promoción de estas ideas entre la juventud. Ya las charlas en liceos y universidades sobre las ideas de Bolívar tenían esa orientación, y en 1984 prosiguió la campaña dirigida especialmente a instituciones de enseñanza de clase media alta donde se esperaba mayor receptividad. Se entendían estas actividades como un "...mecanismo de oposición preventiva al permanente adoctrinamiento en contra de la libre empresa y de la libre iniciativa que sufre nuestra juventud de parte de los enemigos del sistema que representamos" como lo expresaba la directiva. En 1988 se resolvió iniciar con la colaboración de Cedice un programa de formación y capacitación para hijos de empresarios y ejecutivos y jóvenes seleccionados por empresas afiliadas a la CCC entre sus empleados. Las razones y los objetivos de este programa, según el texto de la *Memoria* de 1989, eran palmarias: el proyecto expresaba la inquietud del sector..."conscientes de la esencialidad de defender en nuestro medio el sistema de libre iniciativa privada e, igualmente, de la necesidad de contar en el futuro con dirigentes debidamente formados en tal doctrina." Para el programa 1989-1990 se seleccionaron "...jóvenes prometedores ejecutivos de empresas afiliadas, con el objeto de impartirles conocimientos sobre la ventaja de la libre empresa, y sobre la filosofía de algunos [de los] más connotados pensadores en materia de libertad, economía, moral, propiedad, cooperación social..." (González Deluca, 717)

La estrategia apuntaba a algo más que a formar una conciencia comprometida con la libre empresa, también se buscaba así influir en las políticas públicas, "penetrar [el sector público] con los jóvenes enviados a Cedice por los miembros de la Cámara de Comercio..." para que "...ingresen a la asesoría y administración, en el Estado. Además cada empresa debía patrocinar dentro de su compañía, un seminario anual [y] establecer un programa de relaciones institucionales de miembros con sectores del poder." (González Deluca, 730) En 1990, los resultados de este programa de captación tanto no satisfacían a la CCC que se hicieron proposiciones para aumentar el número de jóvenes que recibían adoctrinamiento y extender "...las charlas de corte doctrinario a los jóvenes de liceos y universidades" así como intensificar los esfuerzos para divulgar los documentos de Cedice, procurar que los directores se documenten y se entrenen para convertirse en voceros de la doctrina en su empresa, la comunidad y el sector político.

Por estos años se organizaban jornadas de reflexión de las que se esperaba los efectos de un *brainstorm*, a fin de avanzar con mayor eficacia en lo que la CCC consideraba su "misión": Promover los principios y acciones para la defensa de la iniciativa privada. Las jornadas se realizaban generalmente en una residencia privada, donde los directivos organizados en grupos consideraban diferentes asuntos y hacían proposiciones sobre las estrategias a seguir. En marzo de 1989 se realizaron las III jornadas, bajo el impacto de la rebelión popular de febrero que abrió la espita de la presión

social; significativamente entre los puntos de la estrategia para la difusión de la ideología de la libre iniciativa, se propuso generar nuevas fuentes de empleo y combatir la marginalidad. Atentos a lo que parecía un aviso de mayores dificultades por venir, consideraron conveniente abrir canales de participación a otros líderes y comprometerlos en la defensa de la filosofía de la libre empresa.

Los planes del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, auspiciosos para el sector mercantil, crearon una explicable solidaridad con la política oficial. No hubo divergencias a la hora de apoyar la reforma del Estado, el paquete de medidas económicas y la privatización, y de hacer un llamado a combatir la corrupción y evitar la extensión del paternalismo, la burocracia y los controles estatales. La denuncia de la corrupción, cuya vitalidad, sin ser nueva, parecía más impúdica cuando la crisis golpeaba la estabilidad económica de la clase media, era un asunto ineludible. No sólo como estrategia para ganar adeptos, sino por la certidumbre del efecto *boomerang* de la corrupción que, beneficiando a unos pocos, los que formaban la alianza entre la política y los negocios, se convierte en el principal obstáculo para cualquier proposición de cambio. Como hubo ocasión de comprobarlo cuando la corrupción restó fuerzas a las reformas y las sumó a la crisis política que interrumpió el programa que el sector privado veía con entusiasmo.

Consideraciones finales

La historia del gremio mercantil caraqueño en los últimos quince años es una interesante muestra de cómo su percepción del momento oportuno le sirvió para intentar la reconquista de su antiguo poder y cumplir con los objetivos de aumentar su influencia y difundir los principios de la libre empresa. Desde nuestra perspectiva, representa una valiosa experiencia que permite analizar el proceso de la decadencia del prestigio de lo público y los intentos de validación de la gestión del sector privado a la luz de la actuación del núcleo más tradicional de poder de ese sector.

La Cámara de Comercio de Caracas, que dejó de ser el centro de poder más influyente en las decisiones económicas del sector privado para convertirse en un club de caballeros entre los cincuenta y fines de los setenta, adquirió desde 1978 un perfil desconocido en toda su vida pasada. Como pocas otras organizaciones empresariales desarrolló en foma dinámica la campaña en favor de la libre empresa y contra el intervencionismo estatal, con lo que se colocó a la cabeza del movimiento siguiendo su propio designio. Pese al rechazo estatutario de la política, la institución no podía ser ajena a la misma, de modo que la difusión de sus principios la convirtió en un aparato de proselitismo, según el modelo de las organizaciones partidistas. El debate sobre el papel del Estado y el del sector privado surgió de las cenizas de la Venezuela saudita. Si bien la defensa de los principios que eran la base del

sistema capitalista nunca habían sido abandonados por el sector mercantil, su voz fue muy tímida mientras duró el prestigio del Estado empresario e interventor, pero resurgió con fuerza cuando la crisis fiscal amplió la audiencia del discurso antiestatista.

Las dudas sobre el papel de la Cámara, que generaron la discusión interna sobre si convenía privilegiar la gestión o la difusión de la ideología de la libre iniciativa, no impidieron que hiciera sonar sus propias trompetas para celebrar lo que se entendía como el fin de la era intervencionista y el resurgimiento de la empresa privada a comienzos de los noventa. El fracaso de esa política no ha significado el triunfo del esquema anterior y todo parece indicar que los cambios ocurren en la dirección de una disminución del poder del sector público aunque no es claro que el sector privado sea capaz de marcar una nueva dirección.

Bibliografía

- Capriles, Ruth, González Deluca, M.E., Gonzalo, M. 1993 *Historia del Ministerio de Fomento y el impacto de sus políticas en el desarrollo de los negocios en Venezuela*. Caracas, IESA-FINTEC (publicación interna), 1993, 330 pp.
- Castro Leiva, Luis (1988). *El dilema octubrista, 1945-1987*. Caracas, Cuadernos Lagoven, 130 pp.
- García Pelayo, Manuel (1977). *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 224 pp.
- González Deluca, María Elena (1994). *Los Comerciantes de Caracas*. Caracas, Cámara de Comercio de Caracas, 848 pp.
- Maza Zavala, Domingo (1984). "La doctrina emergente de la Cámara de Comercio". "La Quincena Económica", *El Nacional*, 15/9
- Pacanins, Feliciano (1970). *51 años al servicio de Venezuela*. Caracas, Cámara de Comercio de Caracas, 217 pp.

LA POLITICA COMERCIAL Y LA TRANSFORMACION ESTRUCTURAL

Eduardo Ortiz Ramírez

Introducción

El siguiente trabajo aborda la compleja interrelación entre la Política Comercial y la Transformación Estructural. En nuestra opinión, tal interrelación ha sido de las cosas menos atendidas desde que se iniciaron las políticas de apertura y transformación en el año 1989. El tratamiento que hacemos de la temática está relacionado con la atención que le hemos brindado al área de la política comercial en otros trabajos (Ortiz 1992, 1994b).

De las tres áreas que conforman el campo de la política comercial (integración, apertura y promoción de exportaciones) hemos ordenado nuestras reflexiones y consideraciones sin detenemos en la integración. Ello no obsta para reconocer las conexiones que existen entre algunas de aquellas y esta última; tal cual precisamos en algunos puntos (es de interés ver Silva, 1995).

Iniciamos nuestra exposición partiendo de la reseña y análisis de varios tópicos que consideramos relevantes en la discusión internacional actual. Tales tópicos reflejan, contrario a lo que creen algunos, la necesidad o la posibilidad de que a la política comercial en curso en varios países de América Latina se le hagan ajustes. A continuación, en los puntos 2 y 3 del trabajo expresamos algunas aproximaciones sobre la interrelación aludida en el caso venezolano. De seguida, ordenamos varias líneas de reflexión y análisis que nos parecen de referencia fundamental para Venezuela y que perfilan una perspectiva de tratamiento sectorial que estimamos conveniente en cuanto a la política comercial. Finalmente, ordenamos algunas líneas de actuación que apreciamos como fundamentales.

No tenemos la opinión cansona, muy frecuente cuando se iniciaron las políticas de apertura en 1989, de que "las medidas había que tomarlas, el asunto fue como se tomaron". Opinamos, más bien, que las medidas ya se tomaron y hay, todavía, muchas cosas por hacer. Retroceder sería, seguramente, demasiado costoso. Pero es de señalar que tanto en Venezuela como en otras naciones latinoamericanas, no se han atendido plenamente ni las complejidades ni las consecuencias de la apertura comercial, y esta se ha convertido, así, en una simple rebaja arancelaria.

1. La política comercial en el contexto internacional

Tópicos fundamentales

Sobre la política comercial, y en particular en lo atinente a la apertura, son varias las ideas que se han venido repitiendo, y que se han convertido en una especie de sabiduría convencional que satisface a varios. En primer lugar, que la apertura es crecer hacia afuera. En segundo lugar, que la apertura lleva a la integración. En tercer lugar, que es sinónimo de crecimiento de la productividad. Y en cuarto lugar, algo así como que la apertura es la única opción de progreso en la que puede pensarse actualmente.

A grandes rasgos, y estando de acuerdo con la transformación y modernización de la economía venezolana en base a la utilización más estratégica posible de los distintos instrumentos con que cuenta la política comercial, a todos esos planteamientos se les puede encontrar bases difíciles de sustentar. En cuanto a la primera, por ejemplo, es claro que los países del Sudeste Asiático desarrollaron una estrategia de crecimiento hacia afuera (durante un período de dos o tres décadas), dejando sólo para mediados de los 80, cuando ya habían alcanzado fortaleza y buen desempeño en el escenario internacional, el inicio de los procesos de apertura (ver Bustelo 1992). En cuanto a lo del crecimiento de la productividad es interesante observar como los estudios de UNCTAD registran el que algunos países han tenido buenos períodos en cuanto a tal crecimiento aún en períodos proteccionistas (ver UNCTAD 1992). De todas maneras, son de reconocer las complejidades que se presentan en este terreno y que atañen a casos como los de la economía mexicana, donde, efectivamente, la década de los ochenta muestra un crecimiento de la productividad del trabajo en las manufacturas menor al de las tendencias históricas; pero, al seccionar la década por la reforma comercial de 1985, se detecta, cómo, en la segunda mitad se acelera el crecimiento de la productividad en cuanto a la primera, aunque con una dinámica bastante diferenciada cuando se analiza la evolución por sectores (cinco de los nueve grandes componentes del sector manufacturero registran, por ejemplo, disminución en el crecimiento de la productividad) (ver Ros 1993; también, Edwards, 1994). Cifras globales, y para los años 1990-1992, permiten ubicar para el caso de la economía venezolana en su conjunto, un aumento de la productividad de la mano de obra de 5,33% (en el período 1983-1989 la tasa fue de -3,25%) (Enright, Francés y Scott, 1994).

En el pensamiento y análisis de rigor hay, sin embargo, ya para la actualidad, una buena acumulación de estudios y planteamientos que permite analizar y proponer cosas menos generales y parcializadas para los distintos componentes de la política comercial en curso en la mayoría de los países latinoamericanos (ver cuadro 1). En ese sentido, estos tópicos de política comercial que presentamos, conciernen a puntos altamente relevantes en la discusión internacional sobre tal política. Algunos de los que planteamos, han estado, en cierto grado, ausentes, en las concepciones y actuaciones de los

ejecutores de política en Venezuela, así como en general del ámbito oficial y privado (Ortiz 1992). Albergamos la esperanza de que hayan cambios de importancia en el nuevo período gubernamental que se inició en 1994. Es de señalar, sin embargo, que las medidas de control económico, calificadas como temporales, en ejecución desde comienzos de julio del año referido, permiten precisar una clara preeminencia de distintos problemas macroeconómicos que se buscan solucionar con tales medidas. Para el año 1995, por lo demás, la economía entró en un período de complicaciones macroeconómicas más agudas, siendo éstas las determinantes del inicio de conversaciones y negociaciones con el FMI.

En primer lugar, está suficientemente claro a esta altura, que si bien era necesario acometer la apertura comercial en los países latinoamericanos, dada la conformación del sesgo antiexportador y el irracional desempeño arancelario, ésta se ha dado en un contexto de pérdida de autonomía en la elaboración de la política comercial. Ello en parte se ha debido a que, la siempre referida globalización, ha hecho inevitable la "convergencia de políticas" que soslaya las necesidades de grupos de naciones o de un país en particular. En cualquier caso, la pérdida de autonomía ha producido en muchos países latinoamericanos el que las líneas de las políticas hayan estado previamente trazadas y sean bastante homogéneas. Por supuesto que, este mismo elemento se ve condicionado o vinculado con otro conjunto de aspectos que en el plano financiero, tecnológico y cultural abarca la globalización y los cuales le presentan grandes desafíos a la región latinoamericana (ver Moneta y Quenan, 1994).

En segundo lugar, las políticas comerciales neutrales o la búsqueda de lo que en teoría se denomina *Status neutral* -no crear diferencias o no estimular opciones para exportar o sustituir importaciones, por ejemplo- no han sido normas de comportamiento de países exitosos en el plano internacional. En este sentido, siempre se puede delimitar un "sesgo" en el comportamiento de estos últimos países -generalmente un "sesgo" exportador-. En el caso venezolano para el período 1989/1993 se trató -no con total éxito- de eliminar el tradicionalmente llamado sesgo antiexportador, pero no se trabajó para construir uno de exportación. La pertinencia de un "sesgo" de esta naturaleza, algunos la identifican con la necesidad de que, dadas las particularidades de las economías latinoamericanas, en ellas se establezcan políticas francamente proexportadoras (Agosin y French-Davis, 1993).

En tercer lugar, se deben tratar de aprovechar las posibilidades de estructurar y aplicar políticas comerciales e industriales selectivas o activas, respectivamente. Estas se encuentran, por lo demás, claramente presentes en los desempeños de las naciones avanzadas.¹ En cuanto a política comercial, es curioso que las naciones latinoamericanas hayan fallado en no ser selectivas en los procesos de "crecimiento orientado hacia adentro" o sustitución de importaciones, y hoy en día, tengan la misma falla en los

procesos de "crecimiento orientado hacia afuera". Se ha pasado así de un "proteccionismo frívolo" (Fajnzylber) a una apertura indiscriminada sin ningún sentido trascendental de selectividad. En cualquier caso, es claro que los desempeños tenidos en América Latina en estos asuntos han estado, en numerosas naciones, influidos por los postulados neoclásicos. Estos, en su versión más simplificada, consideran a todos los sectores como equivalentes; derivandose, como política óptima, la del libre comercio, en razón de que permite aprovechar las ganancias que se originan en la especialización internacional. Es conveniente señalar, de todas maneras, que dentro de la propia teoría neoclásica, las llamadas fallas de mercado, pueden fundamentar posiciones favorables a políticas comerciales de carácter selectivo (Ver Corden 1978; Bekerman y Sirlin, 1995).

En cuarto lugar, no son incompatibles los modelos de "crecimiento orientado hacia adentro" y de "crecimiento orientado hacia afuera".² En este sentido, la opción más conveniente se perfila como la de desarrollar una sustitución de importaciones que promueva exportaciones o una promoción de exportaciones sustitutiva de importaciones. Estos procesos, apreciados en casos de desarrollo competitivo a nivel internacional (Sudeste Asiático, por ejemplo), anulan aquellas frases concernientes a la sustitución de importaciones como algo obsoleto o totalmente agotado que han caracterizado al planteamiento neoliberal extremista. En cualquier caso, es claro que fue la sustitución de importaciones la que creó los estamentos industriales que han sido la base para poder pensar y actuar en cuanto a procesos de reestructuración industrial y a un mejor desarrollo de la competitividad internacional (se ha evidenciado, por ejemplo, que la mayor parte de las nuevas exportaciones de manufacturas por parte de la economía mexicana tiene sus origen en empresas que se instalaron durante la fase de sustitución de importaciones; es el caso también de Costa Rica, donde se evidencia que el crecimiento de las exportaciones no tradicionales en los años ochenta, se basó de manera significativa en empresas establecidas en la sustitución de importaciones) (Agosin y Ffrench-Davis, 1993).

A continuación tres elementos de importancia capital en cuanto a importaciones o exportaciones. El que ocupa el quinto lugar de los tópicos que queremos resaltar es concerniente al tipo de cambio. La relación del tipo de cambio real con el nivel arancelario de protección nos ubica en la llamada *Protección Real* en una determinada economía.³ De lo observado en economías que han sufrido una fuerte apertura como Chile, se desprende que la única posibilidad de contrarrestar los muy probables efectos perniciosos de ésta sobre la estructura productiva es acentuando la devaluación, para crear, por esta vía, una especie de techo de protección (Meller, 1992). Esto no tiene por qué significar, por supuesto, desatender los vínculos entre devaluación e inflación.

En sexto lugar, se debe tratar de ordenar un nivel arancelario que se diferencie del que presentan las naciones avanzadas -el cual es generalmente bajo pero estructurado con el llamado escalonamiento arancelario así como acompañado de innumerables barreras no arancelarias. En particular, puede tratarse de un arancel más alto, pero también, de una mayor dispersión sectorial del mismo (Agosin y Tussie, 1993).⁴ Hasta ahora, en la mayor parte de las naciones latinoamericanas, no se han considerado debidamente estas posibilidades.

En séptimo lugar, está claro que hay que subsidiar las exportaciones, sea por la vía de aranceles o de los llamados "reintegros fiscales indirectos". Los gastos de mercadeo, de mejoramiento en la calidad de los productos o los que se pueden ubicar como los gastos en los tiempos de espera previos a resultados de éxito, justifican, por supuesto, tales subsidios (Ortiz, 1993a). Debe resaltarse que en cuanto a subsidios, aunque la Ronda Uruguay delimita una mayor disciplina, existen márgenes de desempeño aprovechables por las naciones en relación a lo que representa el tratamiento en subsidios prohibidos, *permitidos y recurribles*; y, de la misma manera, debe señalarse el que la prohibición de subsidiar exportaciones para las naciones con un producto per cápita mayor a mil dólares entrará en vigencia después de ocho años de establecida la Organización Mundial de Comercio/OMC (1994) (Bekerman y Sirlin, 1995; SELA, 1994a).

Paradójicamente, en varios países de América Latina que han ejecutado reformas comerciales significativas, se ha procedido a dismantelar o a disminuir los mecanismos de promoción de exportaciones, de tal manera que en ellos puede encontrarse, hoy en día, una similitud considerable en cuanto a ausencia o disminución significativa en los incentivos para el sector exportador. Es pertinente resaltar, de todas maneras, que, de los tres objetivos (incrementar las exportaciones, diversificación de productos y diversificación de los mercados) que se propusieron alcanzar las políticas de fomento a las exportaciones vigentes en buena parte de los países de América Latina desde mediados de la década de los sesenta hasta la mitad de la década de los ochenta, se han obtenido resultados medianamente favorables en los dos últimos. En el caso específico de la diversificación de productos se puede resaltar, así, como en algunos países de la región las exportaciones no tradicionales abarcan, para la actualidad, alrededor de un 50% de las exportaciones totales.⁵

En octavo lugar, se deben resaltar la atención y figuración que han venido teniendo ciertas formas de *dumping* en el comercio internacional. Se trata, primeramente, del llamado *dumping* ecológico, el cual nos remite a las complejas relaciones entre política comercial y política ambiental, que se encuentran en la base del denominado proteccionismo ecológico (ver Stevens, 1993; Ortiz, 1993c). Se entiende que un país es objeto de este tipo de *dumping*, cuando, en su territorio, se comercian mercancías o productos

elaborados en otra nación que no satisface los requerimientos o gastos ambientales pertinentes al caso. El segundo tipo de *dumping*, concierne a las diferencias salariales y nos conduce a las relaciones entre política comercial y política social. Se trata de la ventaja obtenida a partir de salarios más bajos para la elaboración de ciertos bienes, lo cual ha venido siendo objeto de preocupación y atención en acuerdos como Nafta. Uno de los problemas más complicados que abarca este tópico, es tratar de abordar la problemática a partir de cláusulas sociales, que no pueden modular o normar las relaciones entre diferentes salarios y desiguales contextos económicos y niveles de productividad (ver Sela, 1994b, 1995; Bhagwati, 1994).

Por último, y en noveno lugar, se encuentra la necesaria concertación y cooperación entre los sectores público y privado, para atender los cuantiosos retos de estrategias complejas como las que hemos señalado. Esto requiere, por supuesto, sacrificios y concesiones, y no puede lograrse en base a que una de las partes busque siempre imponer lo que plantea como adecuado. En Venezuela, en particular, tenemos suficientes experiencias atinentes, por ejemplo, a actitudes de autoritarismo o arrogancia por parte del sector público o de comodidad por parte del sector privado.

Estos son, pues, en nuestra opinión, algunos de los tópicos más relevantes en la discusión internacional actual sobre la política comercial en sus componentes de apertura y promoción de exportaciones. Existe, adicionalmente, el marco de análisis concerniente a la política comercial estratégica (Krugman 1991), y el cual está consustanciado con algunos de los tópicos referidos. Ese marco de análisis ha resaltado la relevancia que en las condiciones actuales de la dinámica económica internacional presentan elementos como las economías de escala y la competencia monopolística, pero, por sus particularidades y amplitud no lo hemos abordado en detalle.

2. Política comercial y bienestar

Se puede afirmar, que dentro de los aspectos relacionados con la política comercial en ejecución a partir de 1989 en el país, el relativo al bienestar ha sido uno de los menos tratados, e incluso ignorado en variados ámbitos de ejecución o de interés en cuanto a esta política.⁶ Es de considerar que en la economía, y en cuanto a estos asuntos, modelos de tiempo atrás, como el Stolper-Samuelson, tratan, independientemente de sus limitaciones y particularidades, lo concerniente al bienestar. En razón a ello planteamos varias líneas que nos parecen de interés en la relación aludida (ver Cuadro 2).

Primeramente se encuentra la vinculación entre la política de apertura y la inflación así como con las reducciones de precios que se ha esperado produzca aquella política. En cuanto a la inflación hay que recordar que en Venezuela se inició la apertura sin haber logrado el control de la misma.⁷ La

política de apertura se inició paralelamente a la de estabilización en la llamada opción del Big-Bang, habiéndose hasta ahora, por distintas razones, atrincherado la inflación en niveles sobre el 30%.⁸ Por otra parte, en un sentido global, y determinado también por múltiples razones, no puede decirse que se hayan reducido los niveles de precios de los productos importados.⁹ En cuanto a este aspecto puede afirmarse que lo que ha venido presentándose es la entrada de una masa informe de productos que, por variadas razones, no ha venido caracterizándose como de calidad más alta y precio más bajo, sino que, aun encontrando productos con estas características, existen muchos otros con combinaciones de calidad y precio que no superan a los producidos internamente. En base a la dinámica de estos dos aspectos no puede decirse que se haya presentado un aumento en el bienestar de los ciudadanos venezolanos.

Una segunda línea de reflexión pasa por precisar hasta dónde la política comercial vigente ha considerado los gustos de los consumidores, la posibilidad de estimular (junto a otras políticas) actividades que se hayan venido satisfaciendo por la vía de los flujos comerciales, o, cómo puede aprovecharse o incentivarse la disposición al trabajo según la marcha del proceso de apertura y cambio. Es indudable que estos elementos, en lo que podría ser su aprovechamiento o asociación con el bienestar, no han tenido ninguna atención trascendental en distintos ámbitos de relación con la política comercial en curso.

Como última línea de análisis, está el complejo punto asociado a la distribución del ingreso y al crecimiento. En algunas versiones de análisis de la política comercial, se llega a considerar que los resultados desfavorables de los pasos iniciales de los procesos de apertura, lograrán ser más que compensados con los resultados que en el largo plazo produciría el crecimiento en cuanto al bienestar. Algunas señalizaciones de interés nos indican que en el caso de los países del Sudeste Asiático no han sido sólo las medidas de política comercial las que han permitido un mejoramiento en la distribución del ingreso, sino más bien, su unión con un conjunto de otras medidas y políticas.¹⁰ En el caso de Chile, contrariamente, se ha observado, un deterioro en las condiciones de vida de la población (1974 a finales de los ochenta), expresado en un aumento del número de familias bajo la línea de la pobreza,¹¹ así como el relativo al de las familias en extrema pobreza (Meller, 1992). En Venezuela, está suficientemente claro que en cuanto a los grupos sociales más numerosos, ni se han presentado mejoras en el salario real, ni en la distribución del ingreso en general; ni la política comercial en curso, ha producido, hasta ahora, una redistribución en el uso de los recursos para los distintos sectores productivos que pudiera permitir ubicar algún mejoramiento en grupos importantes de la población.¹²

Específicamente para el caso de la relación entre la política comercial y la distribución de la renta, existen en la literatura otras líneas de análisis que no

han sido abordadas en las referencias ya esbozadas. Consideramos pertinente, de todas maneras, mencionarlás, dada su importancia en cuanto a la gestión gubernamental de la política comercial. Primeramente se ha propuesto el concepto de *Bienestar Social Compensado*, donde, a través de aquella política se busca favorecer a determinados grupos que se vean afectados. Por otra parte, se encuentra la idea de la conservación del bienestar social, por medio de la cual se plantea que los gobiernos se resisten a aceptar pérdidas a cualquier grupo. Por último, tenemos lo relativo a la acción colectiva, donde la política comercial se ve determinada por la distinta habilidad de los grupos para actuar en aras de su interés colectivo apartando los casos individuales (ver Krugman y Obstfeld, 1993).¹³

Se requiere, para tener mejores logros en la relación analizada, abandonar el sentido de la política comercial como una medida de pura rebaja arancelaria (sobre la programación de ésta, ver cuadro 3) y desarrollar su utilidad como medida de cambio estructural. Lo inquietante en cuanto a esto, dada la altura a que se encuentra la apertura comercial, es que tal opción requiere, no sólo cambios y mayor amplitud en los conceptos que se han venido usando, sino también en las instituciones relacionadas con tal política. Desde 1989 hasta la actualidad, no puede decirse que en el país se haya desarrollado una reforma institucional que pudiera permitirnos contar con Instituciones capaces de atender la compleja problemática planteada. Se debe destacar que ni el Ministerio de Fomento ni el de la familia pueden atender o supervisar, por sí solos, la dinámica interrelación entre la política comercial y el bienestar. Esto requiere, en realidad, un abordaje conjunto por instituciones del sector público y privado, y trasciende, la creación del Ministerio de Industria y Comercio.

Esa perspectiva de reforma y adecuación institucional trasciende la relación entre política comercial y bienestar, y abarca, tanto otros ámbitos de relación de aquella política como perfiles de otras políticas (industrial, por ejemplo). En este sentido, se han resaltado, con cierta frecuencia, tres tipos de problemas que requieren atención: en primer lugar, las limitaciones del sector público para conseguir toda la información que se requiere; en segundo lugar, la ineficiencia consustancial a los aparatos administrativos del sector público; y, en tercer lugar, los desempeños en el sector privado asociados a la consecución improductiva de ingresos (Bekerman y Sirlin, 1995). Es claro que la parcialidad Estado o mercado, no es la vía mas satisfactoria para atender este complejo conjunto de problemas en el contexto latinoamericano y venezolano en particular. Menos aún, cuando, apartando las particularidades, el fortalecimiento estratégico de las instituciones públicas, es uno de los elementos que explican los éxitos de los países asiáticos (ver Amsden, 1992).

3. La política comercial y el cambio estructural

En varias oportunidades hemos expuesto la idea atinente a que la política comercial en ejecución en Venezuela desde 1989 no se ha venido desarrollando como una medida de cambio estructural. Varios elementos nos permiten afirmar esto, y ellos derivan de interrelacionar la política comercial con otras líneas de política o diversos aspectos de interés. De seguida exponemos algunas ideas atinentes al caso (ver Cuadro 2).

En cuanto a la relación de las medidas de política comercial con las concernientes al ámbito macroeconómico, a esta altura es claro que la magnitud de los desequilibrios fiscal y monetario así como la ausencia de una mejor precisión conceptual y operativa para la política comercial, han hecho que esta última se haya ejecutado en el caso venezolano con un desliz hacia el corto plazo y la coyuntura, sin sentido estratégico de largo plazo. Esta compleja interrelación abarca aspectos ya señalados como los relativos al control de la inflación o a la construcción de un techo de protección en base al tipo de cambio, pero también las relaciones entre este último y la liberalización financiera. Esta, que abarca lo relativo a la fijación de tasas de interés por el mercado así como lo referente a distintas relaciones entre agentes y mercados financieros internos y externos, se asocia a tasas de interés no siempre convenientes para la inversión y la transformación económica, pero también, a las dificultades en el manejo del tipo de cambio real, y específicamente a la apreciación cambiaria, que las entradas de capital especulativo han producido en varias naciones latinoamericanas en el contexto de un financiamiento externo de signo positivo que a partir de 1991 se ha venido presentando para el conjunto de estas últimas naciones (los ocho años anteriores al señalado habían sido de signo contrario), (CEPAL, 1994). Varios efectos, por estas vías, se contraponen a los objetivos propuestos por la política comercial en cuanto a la transformación productiva y al desarrollo de la competitividad (ver Edwards, 1984; Agosin y Tussie, 1993).

En sentido general y considerando el ámbito macroeconómico, puede decirse que en perjuicio de la transformación estructural, en Venezuela se ha presentado la llamada omnipotencia de la política macroeconómica. Las causas, magnitudes y consecuencias del déficit fiscal, la dinámica cambiaria y de la inflación, así como lo visto y relacionado con la situación del sector financiero durante 1994 y 1995, han actuado en contra de las políticas y necesidades del cambio estructural.¹⁴ Esto, por supuesto, queda claramente reflejado en la estructura y lo expuesto en el programa de estabilización y recuperación económica (PERE), difundido por el ejecutivo en el transcurso del año 1994.

Por otra parte, y en lo que respecta a una serie de aspectos dinámicos altamente relevantes resaltados en la teoría (Corden, por ejemplo) como son los relativos a los gustos de los consumidores, disposición al trabajo,

incorporación tecnológica, aprovechamiento de señales de mercado diversas, así como a la posibilidad de armar en cuanto a estos últimos, acertadas líneas de política, es bastante definido que no se han presentado mayores avances.

Finalmente, y en cuanto a lo que puede ubicarse como la interrelación entre la política comercial, la tecnológica y la industrial, no puede tampoco afirmarse que se hayan producido mayores logros o progresos. Esto último se habría presentado por la falta de precisión conceptual en cuanto a la importancia de la interrelación señalada, pero también en razón de los pocos avances logrados en el área tecnológica (innovación) y en el área industrial (reconversión). Es significativo el que haya habido esta ausencia y falta de precisión conceptual, en un contexto internacional donde, en base a variados análisis de casos y países, se ha venido insistiendo en la importancia de aquella interrelación.¹⁵ En lo que concierne específicamente a la productividad, se pueden destacar una serie de acciones que se derivan de la interrelación aludida: medidas de extensión industrial que benefician a la pequeña y mediana industria en base a las mejoras en la organización del trabajo, impulsos de la Investigación y Desarrollo y estímulos para la formación de recursos humanos, entre otras.

Son tales ausencias, insuficiencias e imprecisiones lo que ha determinado que no se haya desarrollado un proceso de "destrucción creadora" al estilo schumpeteriano o un mejor aprovechamiento de la apertura/protección para el desarrollo de la competitividad. En el caso particular de las exportaciones no tradicionales hay que destacar que su evolución ha tenido variadas determinaciones, pero indudablemente que se han alcanzado y se están teniendo desarrollos de interés en su magnitud y composición, que ameritan el que tal área se aborde como una tarea nacional (Ortíz, 1994a) (ver cuadros 4 y 5). En cuanto a magnitud son innegables los logros, tomando en cuenta los avances en los últimos 5 ó 10 años, y en cuanto a la composición es relevante la creciente participación del sector privado.

Debe señalarse, de todas maneras, que la dinámica de tales exportaciones sigue presentándose en forma contraria al comportamiento del mercado interno: si éste se contrae aumentan, y si hay expansión disminuyen. Por otra parte es indudable que elementos como las altas tasas de interés, no son favorables ni a la transformación económica ni al desarrollo de las exportaciones no tradicionales.

De cualquier manera, existe un conjunto de elementos que es de relevancia atender para un mejor apuntalamiento del crecimiento de las exportaciones no tradicionales. En este sentido es fundamental todo lo que puede incidir en el mejoramiento de las aduanas y puertos, y, de la misma manera, en el mayor provecho que los exportadores puedan obtener de mecanismos como el Draw-Back. En lo que corresponde al financiamiento, es básico el establecimiento del siempre referido Banco de Comercio Exterior.

Los llamados Sistemas de Información, como el que exitosamente ha venido desarrollando Promexport, son también de importancia capital para la toma de decisiones y para el mejor abordaje de las exportaciones como una tarea nacional.

Es conocido que, junto a otros factores, la divisa barata desestimuló tanto los adelantos tecnológicos como la reestructuración industrial para la economía venezolana en la época de plena sustitución de importaciones. Recientemente, y para el campo de la tecnología, se observan algunos avances de interés en la relación entre las industrias y los centros de investigación y las universidades.¹⁶ Son, sin embargo, muy pocos los logros en la innovación pura, y debería buscarse avanzar más rápidamente aprovechando la difusión (imitación y transferencia). Se trata en este caso de buscar que se generalice la adopción de innovaciones; entendiendo, de todas maneras, que ello requiere de parte de las empresas una capacidad tecnológica para saber de la existencia de aquellas, así como para disponer de ellas y asimilarlas (Avalos, 1993).

En el caso de la reconversión es claro que aún con las múltiples definiciones que existen de la misma, se trata de incrementar la productividad y alcanzar una mejor asignación de recursos. De cualquier manera, es significativo para nosotros que hace falta una conjunción más activa por parte del sector público y privado para impedir que el proceso se estanque, o para alcanzar resultados más significativos que los logrados hasta la actualidad.¹⁷ Visto el caso venezolano en un contexto regional, es pertinente resaltar que el propio proceso de reconversión puede verse influido positivamente por distintos desarrollos de la integración o de asociaciones comerciales; la mayor competencia y el acceso a mercados mas amplios pueden producir esos resultados, así como los de aprovechar economías de escala y de especialización u oportunidades para el mejoramiento de la calificación del recurso humano.

Los bajos resultados obtenidos hasta ahora en cuanto a la reconversión han sido atribuidos, según la óptica, a: la ausencia de una adecuada política industrial, financiamiento insignificante por parte del Estado o escasa iniciativa por parte de los agentes o empresas necesitadas de los recursos. Lo cierto es que, solo casos no muy numerosos de empresas, generalmente de grupos económicos fuertes, han ejecutado o transitado por experiencias de reconversión o reestructuración industrial.

En ese contexto, no se ha logrado desatar en la economía venezolana, tal cual indicamos, un proceso de "destrucción creadora" al estilo Schumpeteriano, que hubiese permitido alcanzar una mayor eficiencia productiva y una más adecuada inserción internacional. En nuestra opinión, esto podría impulsarse grandemente rescatando y ejecutando la interrelación entre la política comercial, industrial y tecnológica que hemos señalado (Ortíz,

1994b), pero también atendiendo elementos de una perspectiva sectorial que ha continuación planteamos.

4. Una perspectiva sectorial

Para el contexto señalado, y adicionalmente a los ya indicados, queremos resaltar, en una perspectiva sectorial, tres elementos que en nuestra opinión, son muy relevantes para la mejor precisión y conducción en la marcha futura del proceso de ejecución de la política comercial y en particular de la apertura.¹⁸

En primer lugar, algunos resultados sectoriales que se han venido observando. En otro lugar (*La Política Comercial de Venezuela*, BCV, 1992) desarrollamos la situación de la industria del calzado y del juguete, ante la apertura comercial (ver también Sauma, 1993). De manera preocupante y congruente con lo desarrollado por nosotros, se han podido apreciar durante 1993 y 1994 las declaraciones de representantes del sector calzado, sobre desinversión y quiebras en el mismo. Se puede señalar, así, como la industria del calzado ocupaba en 1991 60,000 trabajadores, pasando tal magnitud a 50,000 en 1992 y a 18,000 para el primer trimestre de 1994.¹⁹ Hay que destacar, de todas maneras, que en el contexto Latinoamericano, y tomando casos como el de México, los variados efectos de la apertura no permiten establecer reglas contundentes en cuanto a los resultados de la misma. Es así como algunas empresas que se podían ubicar como fuertes han terminado siendo débiles y algunas que se consideraban en posición desventajosa han terminado siendo resistentes; son, también, variados y complejos los efectos de las importaciones sobre áreas productivas del sector manufacturero (têxtil y madera, por ejemplo), pero, en algunos casos, se observa, como se han más que contrarrestado las mejoras en el desempeño exportador en base a aquellos efectos. Se pueden, también, hacer algunas acotaciones en base a lo que en algunas oportunidades se precisa como un nuevo modelo de organización industrial que se estaría conformando en algunos casos de países latinoamericanos, y que vendría asociado a elementos como el ensamble o la maquila o la expansión de las industrias de proceso (elaboradoras de *comodities* industriales), y los cuales, en sus resultados, perfilan aspectos como la disminución del valor agregado y la capacidad tecnológica local (ver, Cepal, 1993).

De todas maneras, existen algunas precisiones de interés en el caso de Colombia que vale la pena señalar. Se trata de los registros que ha venido construyendo Fedesarrollo, en base a la realización de las llamadas Encuestas Empresariales, que se han llevado a cabo durante 1993 y 1994. En cuanto a esta última, realizada en el mes de marzo entre 455 empresas industriales, se puede destacar, por ejemplo, una disminución de la seguridad que sienten las empresas para enfrentar la competencia de las

importaciones, cuando se compara con los resultados del año anterior, sin dejar de reconocer que un 65% de aquellas se sienten en buena situación frente a tal competencia. Tales encuestas reflejan un conjunto muy interesante de problemas y acciones de atención de los mismos que están llevando a cabo las empresas en cuestión, pero, de manera específica, se deriva de ellas que los industriales siguen el proceso de apertura con una especie de optimismo reducido, cuando se comparan los resultados del año 1994 con los de 1993 (ver Cantillo, 1994). Son de resaltar, también, los efectos inconvenientes que en algunas áreas ha venido produciendo el contrabando (ver Emblin, 1994).

En segundo lugar, lo relativo a la política industrial. Mientras en Venezuela para el periodo 1989/1993, se buscó que los "sectores prioritarios" los definiera el mercado,²⁰ en los países avanzados, y específicamente en EEUU, la discusión sobre la política industrial es bastante actual, fecunda y apreciada. Algunos representantes y empresarios del sector privado han señalado, por cierto, lo inconveniente de la inexistencia de tal política. De todas maneras, en la administración que se inició en febrero de 1994 se ha expresado la firme voluntad de estructurar una activa política industrial. El estructurar y ejecutar esta última, no tiene por qué significar, tal cual creen algunos, definir ganadores a priori.

En tercer lugar, las lecciones que se desprenden de experiencias como la del sudeste asiático.²¹ Por un lado, que en éstas, aún con el desagrado que le produce a algunos el concepto, se ha protegido a las industrias nacientes.²² Por otro, que la protección puede usarse para desarrollar la competitividad. Y finalmente, que puede combinarse adecuadamente, la promoción de exportaciones con la sustitución de importaciones, atendiendo las señales de mercado, los niveles de precios y de la protección, así como las conveniencias para los consumidores y los productores, según sean las medidas a tomar.²³

En el campo de otras políticas, como la industrial y la cambiaria, existen algunos elementos en la experiencia de esos países asiáticos que vale la pena señalar. En el caso de Corea, y para la política industrial, es realmente relevante la secuencia y rigor de los tratamientos sectoriales. Así, en los años sesenta tuvo privilegio la inversión en fertilizantes, cemento y refinerías de petróleo; en los setenta la de astilleros, bienes durables (incluyendo automóviles) y de capital; y en los ochenta, la realizada en informática, electrónica y telecomunicaciones. Por el lado de la política cambiaria (y sin estar en contradicción con uno de los tópicos que señalamos mas arriba en base al cual indicamos que las naciones exitosas siempre presentan un "sesgo" y no un "status neutral") es interesante destacar como a lo interno de una misma industria se han otorgado incentivos bastante parejos, para la producción dirigida a la exportación y la dirigida al mercado interno, por la vía

de un tipo de cambio efectivo bastante similar para las actividades atinentes al caso (Agosin y Ffrench-Davis, 1993; Bustelo, 1992).

Varios de los elementos señalados es indudable que se encuentran condicionados por una dinámica internacional (ver Córdova, 1993) que en variados aspectos limita las posibilidades de crecimiento y transformación de las economías en desarrollo. Hoy, esto es altamente relevante, dada la convergencia de políticas a la que hemos hecho referencia al comienzo de este trabajo. Pero también, dadas las incertidumbres que siguen existiendo en cuanto al marco mundial del comercio, puesto que los beneficios de la Ronda del GATT finalizada en diciembre de 1993, no es claro que vayan a ser obtenidos por igual, según el país sea del grupo de las naciones desarrolladas o del grupo de las que se encuentran en desarrollo, o, que vayan a producirse en plazos muy cortos (López, 1994).²⁴ Existe, además, el complejo campo de interrelaciones entre comercio y ambiente, que en años recientes nos ha presentado los casos diversos donde a través de la política comercial se buscan solucionar problemas ambientales o a través de la política ambiental se procura dar solución a dificultades comerciales.²⁵

Como dijimos al inicio del trabajo, retroceder en los cambios ejecutados en la política comercial para el caso de los países latinoamericanos, y de Venezuela en particular, sería, seguramente, demasiado costoso (los grados de apertura para distintos países pueden verse en el cuadro 6). Pero, como también indicamos, es necesario hacer ajustes en tal política. Es interesante resaltar, lo que algunos autores (Rodrik, por ejemplo) han ubicado como la asimetría de la política comercial, en cuanto a que el cerrarse totalmente al comercio internacional no lleva a buenos resultados, pero la apertura no es garantía de que estos últimos se conseguirán (Tugores, 1994).²⁶

5. Observaciones finales

En un balance global de la política comercial de Venezuela queremos precisar que, en dos de sus componentes, tal política ha tenido un carácter pasivo. Se trata de lo concerniente a apertura y a promoción de exportaciones. Su sentido pasivo deriva de que en ambos espacios de la política, lo principalmente instrumentado habría consistido en el desmantelamiento de lo existente en tanto mecanismos de control o de estímulos sin haberse llevado a efecto una sustitución o ampliación de los mismos. Contrariamente, en el tercer componente, la integración, se ha tenido una actitud de mayor iniciativa y de ampliación del espectro de opciones para el país. Es por ello por lo que a este componente lo ubicamos como de carácter activo.

Por otra parte, existe un conjunto de líneas de actuación que nos parece fundamental para la mejor atención del grupo de elementos e interrelaciones que hemos abordado en este trabajo.

En primer lugar se encuentra lo relativo a las políticas sectoriales. Su pertinencia se fundamenta en el hecho de que la política macroeconómica termina convirtiéndose en un círculo vicioso. Esto es: las presiones desde el campo de la estabilización macroeconómica tienden a actuar en contra de la transformación estructural. Basta recordar que ya en el año 1990 algunos pensaban que la economía venezolana había logrado superar los problemas más agudos de aquella estabilización, y, en 1994, se presenta la necesidad de estructurar un nuevo plan de estabilización. La evolución que en el campo macroeconómico ha tenido Venezuela en el año 1995, determinó, además, el inicio de conversaciones y discusiones con el FMI, tal cual indicamos mas arriba.

En segundo lugar, lo concerniente al tipo de cambio. Con todas las dificultades que corresponden a esta materia es menester ejecutar una política sobre el tipo de cambio. Más allá del simplismo de que "debemos y podemos reevaluar el bolívar", la discusión sobre las Bandas de Flotación o sobre como estructurar un techo de protección de tipo cambiario, tal como hemos planteado, nos parece de alta relevancia para el mediano y largo plazo y la transformación estructural. Es fundamental trascender una opción de política como la ejecutada por el BCV durante el período 1989/1993, en donde su intervención en el campo cambiario tuvo como fin determinante la preservación de un nivel adecuado en las reservas internacionales. Esto, aún con el hecho de que pueda considerarse como positiva la unificación cambiaria ejecutada al inicio de ese período o que la preservación señalada pueda apreciarse como conveniente en el desempeño económico de una nación.

En tercer lugar, y ya más específico según cada área o sector, se pueden tomar un conjunto de medidas que no necesariamente signifiquen el temido "regresar al pasado". Algunos sectores, calzado por ejemplo, han solicitado se establezca un adecuado registro de importaciones así como que le sean facilitados a empresas del sector los adecuados financiamientos que les permitan desarrollar las exportaciones.

Existen, además, sectores que como el agrícola, con sus distintas áreas conexas, debe brindársele un tratamiento particular. Es llamativo así, como los avicultores durante 1994 alertaron al Ejecutivo sobre la necesidad de estructurar una nueva política arancelaria para los insumos que importan para la producción de alimentos balanceados. En los casos de importaciones de maíz, soya, cebada y trigo han propuesto, así, y según los casos, medidas como eliminación o reducción de aranceles y de sobretasas.²⁷

Por último, queremos remarcar la importancia que en nuestra opinión tiene la relación de la política comercial con el crecimiento económico a través de la transformación estructural. Para poder atender este vasto campo, abordando elementos como los señalados en este trabajo, es claro para nosotros que el gobierno iniciado en 1994 deberá hacer grandes esfuerzos y subsanar grandes ausencias, pues, hasta ahora, en Venezuela, la política comercial en lo que concierne a liberalización ha sido una simple acción de rebajas arancelarias.²⁸

CUADROS

Cuadro 1
Reforma Comercial. América Latina

Reforma comercial América LatinaPaís	Año Inicio	Arancel Inicial	Máximo 1992
Argentina	1989	65	30
Bolivia	1985	150	10
Brasil	1990	105	35
Colombia	1990	100	20
Costa Rica	1986	100	27
Chile	1973	220	10
	1985	35	11
México	1985	100	20
Perú	1990	108	25
Venezuela	1989	135	20

Fuente: Elaboración propia en base a Información de CEPAL

Cuadro 2
Política Comercial, Bienestar y Cambio Estructural

	Políticas Macro- económi- cas Tipo de Cambio Inflación	Aspec- tos Dinami- cos. Gustos, Señales Disposi- ción al Trabajo	Política Comer- cial Indus- tria y Tecnolo- gía	Distribución del Ingreso- Salario
Bienestar	X	X		X
Cambio Estructural	X	X	X	

Fuente: Elaboración Propia

Nota: Las que se señalan son las Areas de Interrelación que se consideran fundamentales

Cuadro 3
Venezuela. Reforma Comercial. Programación Inicial.

Año	Impuesto Máximo	Tramos	Restricciones Máximas
1989 / Junio	80% (B de C)	No Especifi-	
	50% (BI y MP)	cados	25%
1990 / Marzo	50%	5	15%
1991 / Marzo	40%	4	5% (sep. 1990)
1992 / Marzo	30%	3	5%
1993 / Marzo*	20%	2	5%

*Se adelantó para 1992 Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4
Venezuela. Exportaciones no Tradicionales.
1988 / 1994 Millones US \$.

Años	Sector Público	Sector Privado
1988	1217,9	648,9
1989	1408,1	1535,9
1990	1220,5	2120,4
1991	990,4	1642,7
1992	924,9	1793,7
1993	1238,0	2184,0
1994*	1334,0	2649,0

*Cifras provisionales. Fuente: elaboración propia

Cuadro 5
Exportaciones no Tradicionales.
Destino por País 1994

	Dólares (Millones)	%
Colombia	1063	27%
EEUU	994	25%
Reino Unido	303	8%
México	205	5%
Japón	251	6%
Holanda	130	3%
RESTO	1037	26%
TOTAL	3983	100%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6
Apertura por País
(Importaciones + Exportaciones / PIB)(Precios 1980)

PAÍS	Antes de la Reforma	Después de la Reforma
Argentina* (1987-1991)	38,57	54,32
Bolivia (1985-1991)	57,51	83,97
Brasil (1987-1992)	21,17	25,27
Colombia (1984-1992)	27,23	32,66
Chile (1984-1991)	44,96	56,34
Ecuador (1989-1992)	48,73	50,84
México (1985-1990)	22,63	34,31
Perú (1988-1992)	30,37	41,58
Uruguay (1987-1992)	38,04	54,10
Venezuela (1989-1991)	49,25	53,29

Fuente: Elaboración propia en base a información del Banco Mundial

*Los años señalados son el anterior y el posterior a la reforma.

Cuadro 7
Países Desarrollados
Aranceles Post-Ronda Uruguay
Promedios Simples y Máximos (Porcentajes)

	USA	Japón	U. Europea
P.Tropicales			
Agrícolas			
Promedio	6,5	11,1	***
Máximo	429,5	104,0	***
Textiles Vestido			
Promedio			
Máximo	9,1 32,0	6,9 57,2	8,2 12,0
Todoslos			
Productos			
Promedio	4,3	5,9	6,6
Máximo	449,9	552,5	280,4

Fuente: Elaboración propia en base a ALADI-CEPAL-SELA 1994

Notas

- 1.-Sobre este punto es bastante amplia la literatura. Es llamativa, sin embargo, la atención que le prestan Krugman y Obstfeld en Economía Internacional.
- 2.-Sobre las limitaciones para definirse por uno u otro modelo en tanto pudiera considerarse como la vía al éxito es interesante el desarrollo contenido en UNCTAD, Trade and Development Report 1992.
- 3.-Se trata de el tipo de cambio real multiplicado por 1 más la tarifa nominal.
- 4.-Existe en la Economía, lo cual no abordamos acá, el problema y la discusión relativa al establecimiento de un Arancel Optimo (Krugman y Obstfeld 1993; Lerena 1993) así como también lo concerniente a las consecuencias de la uniformidad o dispersión en el arancel. En cuanto a esto último se ha destacado, por ejemplo: "Aunque desde la perspectiva estricta del bienestar los aranceles uniformes no son aconsejables, bajo circunstancias particulares ellos tienen un fuerte atractivo administrativo y de política económica. En especial, un sistema de aranceles uniformes es muy transparente, lo que hace difícil a las autoridades otorgar tratamientos especiales a firmas o sectores particulares."(Edwards 1994). De cualquier manera, la persistencia y complejidad de las Barreras no arancelarias en las

naciones avanzadas está muy bien desarrollada en UNCTAD, Trade and Development Report 1993.

5.-En una proyección de ALIDE en cuanto a crecimiento del comercio y las correspondientes necesidades de financiamiento del comercio internacional, lo cual es, indudablemente, tema de alguna asociación con lo indicado, se señala cómo en un escenario de crecimiento moderado de las exportaciones (7% para los años de 1994/2000) se llegaría a requerir financiamiento por un monto de 54.400 millones de dólares y 76.300 millones, para el primero y último de los años indicados, respectivamente (SECRETARIA,1995).

6.-Ha sido bastante similar en otros países de América Latina. En todo caso hay que recordar que las Políticas de Ajuste y Estabilización se han ejecutado considerando como necesaria la depresión de los Salarios. Es solo recientemente que en Documentos del BID y otros organismos se comienza a considerar prioritario la atención de "lo Social", dado que de lo contrario se pone en peligro la propia continuidad de la transformación económica en base a aquellas Políticas (ver, por ejemplo, BID-PNUD, 1993). Esto, a su vez, se corresponde con la evolución que han tenido ciertas formulaciones y apreciaciones relativas a las Políticas de Ajuste, a partir de las cuales se ha pasado a atender más adecuadamente las relaciones entre crecimiento y equidad (ver Barboza,1994). En relación con esta dinámica, hay que destacar, por supuesto, lo relativo a Pactos o Acuerdos que en varios casos de naciones latinoamericanas, se han venido estructurando, dentro de sus respectivas particularidades y distintos grados de éxito (un ejemplo, es el siempre referido Pacto de Solidaridad Económica de México así como también el conjunto de planteamientos y desarrollos atinentes al llamado Pacto Anti-inflacionario en Venezuela).

7.-En algunas líneas de análisis se ha recomendado lograr el control de la inflación antes de iniciar la apertura, entre otras razones porque no se genera un ambiente apropiado para la inversión, o para lograr cambios permanentes en los precios relativos. De cualquier manera, esa especie de irracionalidad en la secuencia de las políticas para el caso de Venezuela, se ha presentado, también, en otras naciones latinoamericanas. Algunos autores (Rodrik, por ejemplo) han señalado, cómo, tal dinámica, puede asociarse a los elementos siguientes: a) los tiempos de crisis o de agudas dificultades macroeconómicas, pueden estimular reformas no concebibles en tiempos de calma; b) las presiones ejercidas por acreedores y organismos internacionales para que se ejecuten ciertas líneas de políticas.

8.-Aunque para el cierre de 1993 excedió el 40%, y, para el de 1994, superó considerablemente este último porcentaje, sobrepasando el 70% (Ver Purroy,1995).

9.-Pierde sentido la discusión si lo que se consideran son productos de bajo precio, pero de bajísima calidad, como algunos productos textiles de países Asiáticos. Si algo de relevancia adquieren estos productos es por el alto deterioro en las condiciones de vida de la población de países como Venezuela.

10.-Es interesante ver Política Comercial y Equidad; Benavente, Schwindrowski y West.

11.-Una exposición de interés en cuanto a pobreza e índices de bienestar puede verse en: L. Urdaneta, Diseño Lógico y Físico del Sector Hogares...

12.-Un marco de análisis bastante completo para el caso venezolano en estos asuntos es Valecillos, El Reajuste Neoliberal en Venezuela. También puede verse Fajardo (1994), en lo que respecta a relaciones entre Desarrollo Económico y Problemas Distributivos.

13.-En cuanto a las relaciones Protección/Bienestar existen, por supuesto, las líneas de análisis que interrelacionan Curvas de Indiferencia, Transformación y Precios, y lo cual no ha sido abarcado en este trabajo.

14.-En cuanto a los tópicos señalados es interesante ver los distintos casos presentados en Canitrot y Junco (1993).

15.-Es interesante ver el excelente artículo de Viana (1994).

16.-Así ha sido resaltado por el Instituto de Ingeniería, por ejemplo.

17.-Es de interés ver la evaluación presentada por Paéz (1992).

18.-En este trabajo no hemos diferenciado entre apertura y liberalización. En ciertos desarrollos (Damill y Keifman, 1992) se hace tal diferencia, según que el proceso sea liderado por las exportaciones o las importaciones, respectivamente.

19.-Un estudio realizado por la Asociación Nacional de la Pequeña y Mediana Industria del Calzado y Similares (Anpmicals) es categórico al respecto: "La producción se ha reducido en un 60% aproximadamente por la pérdida del poder adquisitivo de la población, altas tasa de interés, incremento de costo en productos nacionales, competencia desleal y aumento del insumo importado". Ver El Universal, Caracas 6-5-94. En el caso del sector textil, y específicamente en lo que corresponde a ropa íntima, existen algunos desarrollos recientes que es de interés resaltar. En primer lugar, la demanda de tales productos ha presentado una caída considerable. En segundo lugar, varias empresas productoras se han convertido en importadoras, en un contexto donde las importaciones-sobre todo de Colombia- han venido desplazando parte no insignificante de la oferta local. Y, en tercer lugar, empresas como Van Raalte, han venido teniendo iniciativas y actuaciones de interés en cuanto a exportaciones hacia Estados Unidos. Ver El Nacional, 11-6-95.

20.-En el caso de México se inició a partir de 1985, y paralelo a la apertura comercial, un proceso de desmantelamiento gradual de la Política Industrial. En la actualidad mexicana existen variaciones en cuanto a lo pertinente de esta última posición. Es bueno destacar, de todas maneras, que antes del año referido y durante un largo período, la nación azteca había hecho uso de programas de promoción industrial dirigido a la sustitución de importaciones en "sectores estratégicos" -a veces asociados con la promoción de exportaciones (Agosin y Ffrench-Davis, 1993).

21.-Se entiende que cuando estos países (sobre todo Corea y Taiwan) iniciaron en grande su crecimiento hacia afuera (años sesenta), las condiciones internacionales eran distintas a las actuales. Por otra parte, hoy en día son numerosos los países que tratan de ejecutar una estrategia similar.

22.-Es interesante resaltar que aún algunos que técnicamente se orientan por líneas distintas a la protección a las industrias nacientes terminan concluyendo que "...no es posible afirmar de forma general que la protección de la industria naciente es inequívocamente beneficiosa o dañina" (Lerena, 1993).

23.-En distintos análisis se evidencia que el otorgamiento de incentivos por parte de el Estado Coreano ha sido bastante intenso en el caso de las industrias nacientes. Así por ejemplo, se facilitó la creación de monopolios temporales en las áreas industriales estimuladas, a cambio de metas de exportación particulares. Analizando los resultados de tales casos se puede evidenciar como los elementos que señalamos se cumplen. Una referencia bastante completa del caso de Corea puede verse en Amsden, 1992.

24.-Existen, por lo demás, una serie de incertidumbres y preocupaciones sobre la velocidad y forma como serán atendidos problemas candentes que se presentan en ciertas áreas. Entre estos, se puede resaltar, lo concerniente a la posibilidad de que los países avanzados no sigan ejecutando el llamado Unilateralismo (sanciones y

acciones unilaterales). También, se puede resaltar, lo lento que, es factible prever, será la incorporación de lo que ha venido siendo atendido por el Acuerdo Multifibras (textiles), al régimen Multilateral. Por otra parte, causan inquietud, o llaman la atención, los altos niveles que se perfilan para algunos aranceles a aplicar por países desarrollados (algo de esto puede verse en el cuadro N°- 7).

25.- Aunque es indudable que cada caso presenta sus particularidades y complejidades, los concernientes a la gasolina y al atún para las colocaciones venezolanas en el mercado estadounidense, encajan bien en la problemática señalada.

26.- En un sentido relacionado Hector Silva M. acota una reflexión que es de interés: "Es entonces una ventaja cerrar la economía? Es malo abrirla?... Los cambios positivos del primer período (1979/1988 EOR) conducen a varias razones; se inicia desde un punto muy bajo, se elimina la fuerte sobrevaluación de la moneda, las políticas sectoriales emprendidas en las dos décadas anteriores,...dieron frutos, los acuerdos de alcance parcial se reactivaron algo y el empresariado inició su aprendizaje exportador. En el período de apertura (1989/1993 EOR),... las fallas principales, pensamos, estuvieron en que la misma no se realizó de manera gradual y selectiva, es decir, tomando en cuenta un cronograma, mas consona con nuestras capacidades productivas, y aquellas ramas que,... eran muy sensibles a la competencia externa. Creemos, a pesar de todo, que la cosecha de la modernización puede aparecer en los próximos años, si la política comercial es coherente, y no vuelve al pasado,...". (Silva M. 1995).

27.- Ver *El Universal* 20-5-94.

28.- En el caso de Colombia es relevante resaltar lo que algunos destacados Economistas como Sarmiento (1993) han indicado en forma muy expresiva sobre algunas inadecuadas premisas de la estrategia de apertura en esa nación así como en lo relativo a procesos y resultados observados en los años de 1990 a 1993: "...Contrario a todo lo que se presumía, la reducción arancelaria ha venido acompañada de una revaluación del Tipo de Cambio que ha afectado seriamente la estructura productiva. En primer lugar, ha significado el debilitamiento de las exportaciones no tradicionales y en un mayor grado de las industriales. Por otra parte, la entrada de productos ha desplazado la producción agrícola y los sectores de alto valor agregado industrial, a tiempo que ha propiciado la transformación de las actividades de cierta complejidad en ensambladoras". Existen, de todas maneras, otras opiniones sobre el mismo caso que es conveniente resaltar: "El gran avance de la apertura económica ha consistido, sin duda, en la reducción del sesgo antiexportador, por medio de la rebaja de aranceles, y en la mejora de la transparencia de la estructura arancelaria, mediante la reducción del número de niveles. En efecto, la tarifa promedio pasó de 41,6% en 1989, a la actual de 11,6% y la tarifa máxima de 300% a 35%. Al tiempo, el número de niveles pasó de mas de 20 a 4, en los cuales hoy se agrupa la mayoría de las posiciones arancelarias. Las distintas sobretasas a las importaciones fueron también abolidas." (Torres 1994).

Bibliografía

- Agosin, Manuel; French-Davis, Ricardo. (1993) "La liberalización comercial en América Latina". *Revista de la Cepal*. No. 50, agosto.
- Agosin, Manuel; Tussie, Diana. (1993) "Nuevos desafíos en la política comercial para el desarrollo". *Revista Comercio Exterior*, No. 10, México, octubre.
- Akyüz, Yilmaz. (1991a). "Comercio y finanzas: disyuntivas del ajuste estructural". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, No. 20, España.
- _____. (1991b). "Inestabilidad e incertidumbre en los mercados financieros internacionales". *Boletín del CEMLA*, noviembre-diciembre 1991.
- Alam, A.; Rajapatirana, S. (1993). "La reforma comercial en América Latina y El Caribe". *Revista Finanzas y Desarrollo*, septiembre.
- Aladi/Cepal/Sela. (1994a). "La Ronda Uruguay y la Integración Regional". Reunión de Responsables de Política Comercial. Aladi/Cepal/Sela-RGPC/DT No 11. Quito, Ecuador. Octubre.
- _____. (1994b). "Hacia una estrategia regional de promoción de exportaciones. Lineamientos preliminares". Aladi/Cepal/Sela-RGPC/DI No 15. Quito, Ecuador. Octubre.
- Arnsden, Alice H. (1992). *Corea: un proceso exitoso de industrialización tardía*. Grupo Editorial Norma. Colombia. 442 p.
- Avalos, Ignacio. (1993) "La Política Tecnológica Venezolana: El gran viraje de cara al siglo XXI". En Carlos Blanco (Coord.), *Venezuela del siglo XX al siglo XXI: Un proyecto para construirla*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas. 478 p.
- Barboza P., Maribel. (1994). "Política de Ajuste y Pérdida de Bienestar en América Latina (una revisión teórica)". *Revista Estudios de Coyuntura* No. 8. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- Bekerman, M.; Sirlin, P. (1995). "Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana". *Revista de la CEPAL* No. 55. Abril.
- Benavente, J.; Shwidrowski, A, West, P. (1991). *Política Comercial y Equidad*. Cepal. Documento de Trabajo No 5. Diciembre.
- Bhagwati, Jagdish. (1994). "Free Trade: Old and New Challenges". *The Economic Journal*, march.
- Bustelo, Pablo. (1992). "La industrialización de América Latina y Asia Oriental: Un análisis comparado". *Revista Comercio Exterior*, diciembre. México.
- Canitrot, A.; Junco, S. (Editors) (1993). *Macroeconomic conditons and trade liberalization*. BID/ITDT Argentina. 216 p.
- Cantillo V., Jesus. (1994). "Los industriales y la apertura económica". *Revista Coyuntura Económica*. Colombia, junio.
- Cardozo de D'Silva, Elsa. (1995). *Latinoamérica en transición. En busca del Aleph*. Ed. Panapo. Caracas. 162 p.
- Castañeda, Jorge. (1995). "Del sueño guajiro a la apertura comercial". *El Nacional*. Caracas 16 de abril.
- Cepal (1993). *Organización Industrial, competitividad Internacional y política pública en la década de los años noventa*. LC/R.1329.
- _____. (1994). *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Diciembre.
- Corden, W. M. (1978). *Política comercial y bienestar económico*. Ediciones ICE, España. 424 p.
- Córdova, Armando. (1993). *La economía mundial y las opciones de Venezuela. En Venezuela: opciones para una estrategia económica*. (Varios autores) Ed. Nueva Sociedad, Caracas. 234 p.
- Damill, M.; Keifman, S. (1992). "Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-1991". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, No 21. España.
- Drucker, Peter. (1994). "Trade lessons from the world economy". *Foreign Affairs*, january/february.
- Edwards, Sebastián. (1984). *The order of liberalization of the external sector in developing countries*. Princeton University. *Essays in international finance* No 156.
- _____. (1994). "Reformas comerciales en America Latina". *Revista Coyuntura Económica*. Colombia, diciembre.
- Eiros, Manuel. (1995). *¿Sobrevivirá Venezuela? Apertura externa e Inserción Internacional*. CENDES/Vadell Hermanos Editores. Caracas. 256 p.
- Emblin, R. (1994). "¡Salud, San Andresito!" *Revista América Economía*. No 90, diciembre.
- Enright, M.; Frances, A.; Scott, E. (1994). *Venezuela: el reto de la competitividad*. Ediciones IESA, Caracas.
- Fajardo, Victor. (1994). "El desarrollo económico y los problemas distributivos". Ponencia en el seminario "El desarrollo económico como problema", Cendes, Ateneo de Caracas, 25 al 27 de mayo.
- Ferrer, Aldo. (1983). *Reflexiones sobre las industrializaciones sustitutivas y exportadoras: Corea y la América Latina*. *El Trimestre Económico*, abril/junio. México.
- Krugman, Paul; Obstfeld, M. (1993). *Economía Internacional*. Ed. Mc Graw-Hill. España. 845 p.
- Krugman, Paul. (Comp.) (1991). *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*. Ed. FCE.
- _____. (1994a). *Competitiveness: a dangerous obsession*. Foreign Affairs, march/april.
- _____. (1994b). *Does third world growth hurt first world prosperity*. Harvard Business Review, july/august.

- Lederman, Daniel. (1993). "Viejas y nuevas políticas comerciales". *Revista de la CEPAL* No 51, diciembre.
- Lerena, Luis. (1993). "Las bases teóricas del nuevo proteccionismo". En Sara Gonzalez (Coord.), *Organización Económica Internacional*. Ed. Mc Graw-Hill. España. 387p.
- Lopez, Martha. (1994). "El GATT". *Revista Latinoamérica Internacional*. Bogotá, febrero.
- Maldonado, V.; Monteferrante, P. (1994). *Una política industrial para Venezuela*. El Capital. Edición Aniversaria. Caracas, 21 de marzo.
- Maza Zavala, D.F. (1994). "El crecimiento orgánico". *El Nacional*, Caracas 17 de julio.
- Meller, Patricio. (1992). "La apertura comercial chilena: lecciones de política". *Estudios CIEPLAN*, No 35, septiembre.
- Moneta, Carlos; Quenan, Carlos. (Compiladores) (1994). *Las reglas del juego. América Latina, Globalización y Regionalismo*. Ed. Corregidor, Argentina. 189 p.
- Nobrega, T.; Riutort, M.; Zambrano, L. (1994). "Consideraciones en torno al Programa de Estabilización y Recuperación Económica: 1994-1995". *El Universal*, Caracas 30 de septiembre y 1 de octubre.
- Ocampo, J. A. (1993). "Los dilemas de la política comercial en América Latina". *Cuadernos Nuevo Sur*, No 6, Caracas.
- Ortiz Ramírez, Eduardo. (1994a). (Compilador). "Apertura y Crecimiento en la economía venezolana". *Cuadernos de Postgrado*, No 5. Fondo Editorial Tropykos. 239 p.
- _____. (1994b). *La política comercial y el crecimiento económico de Venezuela*. Fondo Editorial Tropykos. 146 p.
- _____. (1993a). *Las exportaciones no tradicionales y el contexto macroeconómico*. Trabajo realizado para PROMEXPORT.
- _____. (1993b). "La política comercial y el bienestar". *Economía Hoy*, 23 de julio.
- _____. (1993c). "Reflexiones sobre economía, comercio y ambiente". *Revista Política Internacional*, No 29, Caracas.
- _____. (1992). *La política comercial de Venezuela*. Banco Central de Venezuela. Colección de Estudios Económicos, No 16. 320 p.
- Paez, Tomás. (1992). *¿Competitividad: estrategia nacional?* ILDIS. Ed. Nueva Sociedad.
- Purroy, M. I. (1994). "Balance 1993 y Perspectivas 1994". *Revista SIC*, enero-febrero.
- _____. (1995). "Balance 1994 y Perspectivas 1995". *Revista SIC*, enero-febrero.
- Rivero, Luis. (1993). "Apertura económica, competencia y competitividad". *Revista SIC*. Caracas, diciembre.
- Rodríguez Caballero, Francisco. (1995). "Políticas de Ajuste y Distribución del Ingreso". *Revista SIC*. Caracas, junio.
- Ros, Jaime. (1993). *La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas*. ONU-CEPAL. Serie reformas de política pública No 4.
- Sarmiento P., Eduardo. (1993). "El papel del sector externo en la economía: estructura económica, resultados de la apertura y perspectivas de Cusiana". *Revista Desarrollo y Sociedad*. Bogotá, Colombia. Septiembre.
- Sauma, Clory M. (1993). "La nueva política comercial venezolana en el contexto internacional. Caso de los sectores textil y plástico". Trabajo de Grado para Maestría. CENDES, octubre. Tutor: Manuel Eiros. 169 p.
- Secretaría General de la ALIDE. (1995). "Evolución y necesidades de financiamiento del comercio exterior latinoamericano". *Revista Comercio Exterior*, México. Enero.
- SELA (1994a) *Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Latin American and Caribbean Viewpoint*. SP/CL/XX.0/DI N^o- 2.
- _____. (1994b) *El "Dumping Social": La Política Social como Política Comercial*. SP/CL/XX.0/DI N^o- 4.
- _____. (1995). *El sela ante los "nuevos temas" del comercio internacional. Ideas para la acción*. Reunión de expertos sobre los nuevos temas del comercio. Caracas, 19-20 de enero. NTCPLC/DT #1.
- Silva Michelena, Hector. (1995). "El ajuste estructural y la política comercial". *Revista Nueva Economía*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año 4 No.4. Caracas marzo 1995.
- Stevens, Candice. (1993) "The Environmental Effects of Trade". *The World Economy*, July. Oxford.
- Stolper W. F.; Samuelson P.A. (1941). "Protección y salarios reales". En J. Bhagwati, *Comercio Internacional*. Ed. Tecnos, Madrid 1975.
- Tavares de Araujo Jr., José. (1995). "Economía Política del Proteccionismo después de la Ronda Uruguay". *Revista de la CEPAL* No. 55. Abril.
- Torres, Luis A. (1994). "Apertura y protección: criterios para una reforma arancelaria". *Revista Coyuntura Económica*. Colombia. Diciembre.
- Tugores, Juan. (1994). *Economía Internacional e Integración Económica*. Ed. Mc Graw-Hill. España. 211 p.
- Unctad. (1994). *Trade and Development Report*.
- _____. (1993). *Trade and Development Report*.
- _____. (1992) *Trade and Development Report*.
- Urdaneta, Lourdes. (1994) *Diseño Lógico y Físico del Sector Hogares en las Cuentas Nacionales*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas. 212 p.
- Viana, Horacio. (1994) "Inversión real sin capacidad tecnológica y gerencial: UN FRACASO". *El Nacional*. Caracas 29 de mayo.
- Valecillos, Hector. (1992). *El reajuste neoliberal en Venezuela*. Monte Avila Editores. Caracas. 326 p.

¿POR QUE NO AVANZA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA? PARTIDOS, MEDIOS Y ACTORES SOCIALES

**Margarita López Maya
Luis Gómez Calcaño**

El proceso actual de reforma constitucional en Venezuela es un buen reflejo de la situación y dificultades políticas de los últimos años. Iniciado en 1989 como un asunto parlamentario casi rutinario de adecuación de las estructuras institucionales al devenir de la sociedad, su curso se vio alterado en 1992 por la crisis política que se desarrollaría a partir del frustrado golpe de Estado del 4 de febrero. A partir de entonces la reforma ha seguido una vía accidentada, de intenso debate en algunos momentos, de letargo en otros, con mucha retórica, de apoyo casi siempre, pero para mediados de 1995 no parece claro que tenga una resolución satisfactoria en el actual período constitucional.

En el trabajo se describe primeramente el proceso desde sus inicios en 1989 hasta su situación para junio de 1995. Esto tiene como propósito identificar los elementos que han ido apareciendo desde entonces y que actúan condicionando la posible aprobación de la reforma en la actualidad. En segundo lugar se revisan someramente las materias objeto de reforma que han suscitado el mayor interés o polémica. Tercero, se exponen las opiniones que actualmente expresan actores políticos y sociales decisivos para sancionar una reforma en el corto o mediano plazo. Se seleccionaron las cinco fuerzas que dominan el escenario del Congreso: Acción Democrática (AD), socialcristiano COPEI, La Causa R, MAS y Convergencia, así como algunos responsables de medios de comunicación y algunos actores sociales especialmente activos en torno a esta materia. Con ello se buscó estimar la probable permanencia de los obstáculos aparecidos en el proceso pasado y la posible aparición de nuevos elementos que pudieran estar obstruyendo la fase actual. En una cuarta parte evaluaremos, en base a los aspectos anteriores, la viabilidad que dicha reforma tendrá en el horizonte temporal del gobierno del presidente Caldera.

I. De lo previsible a lo imprevisto: el proceso entre 1989 y principios de 1995

El 7 de junio de 1989 el diario *El Nacional* reseñaba en la primera página una decisión del Congreso Nacional, tomada por unanimidad, de crear una *Comisión Bicameral Especial Para la Revisión de la Constitución* con el propósito de estudiar algunas reformas que pudieran adecuar la Constitución Nacional a los requerimientos de los últimos tiempos. La Constitución vigente fue sancionada en 1961, siendo la de mayor estabilidad en la historia de Venezuela. La iniciativa, propuesta por el partido COPEI, parecía cónsona con los procesos de reforma del Estado que se venían adelantando. Para presidir dicha comisión se designó al ex presidente Rafael Caldera, quien había participado en la redacción de la Constitución del 61. La decisión del Congreso recibió poca atención por parte de la prensa, encontrándose ésta por esos días concentrada en las denuncias de la corrupción habida en la Oficina de Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi) durante la presidencia de Jaime Lusinchi y en los viajes del ministro de Cordinplan y del presidente del Banco Central a los EE.UU. para refinanciar la deuda y obtener "dinero fresco".¹ Sin embargo, la designación de la Comisión Bicameral no ameritaba eco público. COPEI entendía que se trataba de comenzar un proceso dirigido a corregir algunas imprecisiones y llenar lagunas (Aveledo, 1995). En breve, se trataba de utilizar el procedimiento constitucionalmente contemplado de introducir algunas enmiendas que vinieran a perfeccionar la Carta Magna, institución que, hasta entonces, todos los actores significativos de la sociedad consideraban de indiscutible vigencia y legitimidad (Combellas, 1994, 13-14).

Se inició con esa decisión parlamentaria la primera fase de un proceso de reforma constitucional que llega hasta hoy sin una conclusión. Planteado al principio dentro de una dimensión de "normal" transformación de las instituciones del Estado, su revisión y discusión transcurrió en el espacio del Congreso, al margen de la opinión y conocimiento del público (Kornblith, 1994, 2-3). Una segunda fase se dio a partir de los sucesos que se desarrollaron con el frustrado intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, cuando adquirió fuerza la propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, como una forma para enfrentar la crisis política que se desarrollaba. La Comisión Bicameral, junto con las proposiciones de reformas que hasta ese momento había adelantado, pasaron inesperadamente al frente del escenario, pensando algunos actores políticos (entre ellos AD y COPEI) en la posibilidad de transformar el proceso de enmiendas en uno más profundo de reforma

¹ Por esa fecha *El Nacional* publicaba "La agenda secreta de Recadi" y el tribunal que investigaba el caso tomaba las declaraciones, entre otras personas, de Blanca Ibañez, la secretaria y amante del presidente Lusinchi. Este asunto, así como el viaje a los EE.UU. de los doctores Rodríguez (Cordinplan) y Tinoco (Banco Central) copaban los grandes titulares. Véase entre otros el diario *El Nacional* desde principios de mes.

constitucional, que obliga a la convocatoria de un referéndum popular. (Kornblith, 1994, 3-5; Aveledo, 1995). La dinámica política desatada por el frustrado golpe produjo, entre muchos otros efectos, la incorporación de la figura de la constituyente y la del referéndum revocatorio en la propuesta de proyecto que entregó la Comisión Bicameral, en marzo de 1992, al Congreso para su discusión y aprobación (Actas de la Comisión Bicameral Especial, 1992; Congreso de la República, 1992).

A partir de su entrega para la discusión parlamentaria, comenzó un álgido debate que terminaría en septiembre de ese mismo año cuando los miembros del Senado decidieron suspender la discusión, por haberse desvirtuado el sentido de la reforma al haberse contaminado con la aguda crisis política del momento y por evaluar que existía una alta probabilidad de rechazo de convocarse a un referéndum para su aprobación (Kornblith, 1994, 4). Para cuando se detuvo el debate, el proyecto había pasado la primera discusión en las dos Cámaras y estaba de nuevo en el Senado para su segunda discusión. En julio, poco antes de esta decisión y en estrecha conexión con la misma, durante la primera discusión en la Cámara de Diputados, el proyecto encontró un serio escollo para su aprobación, en la oposición frontal que le hicieron los dueños de los medios de comunicación a las modificaciones introducidas por la Cámara a los artículos constitucionales referidos a la libertad de expresión. Los diputados habían incorporado el derecho a la rectificación (más conocido como el derecho a la réplica), en las mismas condiciones de ubicación y espacio y/o tiempo que la información a rectificar y también habían añadido al proyecto una regulación que no permitía a un particular tener directa, indirecta o por persona interpuesta la propiedad o el uso de más de un medio de comunicación. Esto desencadenó una protesta masiva de los dueños de los medios, quienes amenazaron con apoyar el "no" en el necesario referéndum para la aprobación de la reforma, arriesgándose con ello al fracaso del proceso en su etapa final.²

Simultáneamente a esta discusión parlamentaria, se desarrollaba extra Congreso la alternativa de convocar a una "asamblea nacional constituyente". Esta propuesta estaba más centrada en buscar una salida a la crisis política

² Esta vicisitud puede seguirse con lujo de detalles en los diversos diarios en los días siguientes al 1 de julio de 1992, cuando se produjo la aprobación en la Cámara de Diputados de los artículos en cuestión. Los dueños manifestaron entre otras argumentos, que esta redacción era absurda y sólo se explicaba por el resentimiento de los congresistas hacia los medios de comunicación por las duras críticas que venían recibiendo por éstos en el transcurso de la crisis política. En las entrevistas que hicieramos en 1995, un dueño de medio impreso (Otero, 1995) aseguró que era venganza de los políticos por una columna de denuncia que salía semanalmente por su periódico, mientras que un político reconoció que había gran exaltación ese día en la Cámara y que en general los diputados sentían que los medios los estaban tratando de modo muy injusto (Aveledo, 1995).

en desarrollo, difiriendo para las deliberaciones de dicha asamblea la finalidad de perfeccionar las instituciones democráticas, objetivo principal de la discusión del proyecto de la Comisión Bicameral. La propuesta de constituyente obedecía a una óptica distinta de la crisis política, más radical en su diagnóstico, esperándose a través de esta vía relegitimar el sistema político y renovar su élite. Si bien fue planteada inicialmente por Eduardo Fernández de las filas de COPEI, y utilizada en medio de la crisis política por el mismo presidente Pérez, fueron más sinceros en su convicción por ella organizaciones sociales como el Frente Patriótico, el Centro Gumilla, el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) y organizaciones políticas de poca fuerza en ese momento como La Causa R y Factor Democrático (S/C, 1992, 242-243; Arconada, 1992, 141-143; Müller Rojas, 1995). La propuesta de una constituyente si bien adquirió fuerza, no llegó a prosperar. Entre otros motivos, tuvo escaso apoyo por parte de los partidos fundamentales; le faltaron los acuerdos y/o las cohesiones necesarias entre las distintas fuerzas que la propugnaron en relación a sus características, objetivos y vías para hacerla posible; no existieron proyectos de Constitución por parte de los proponentes. Tenía también obstáculos de orden jurídico, puesto que dicha figura no está contemplada en la Constitución. Sin embargo, quienes han estudiado con algún detalle las vicisitudes del proceso en el año 92, coinciden en que este debate paralelo tuvo entre sus resultados abrir un proceso de cuestionamiento a la legitimidad de la Constitución de 1961, fenómeno que hasta entonces apenas existía.³

Durante el año de 1993 el proceso de reforma constitucional se mantuvo paralizado ya que se alcanzó un alivio relativo de las tensiones políticas a través de otros canales: los procesos comiciales de diciembre de 1992 y de 1993 y la destitución presidente Pérez en mayo de ese año. Con la victoria, en las elecciones presidenciales de diciembre de 1993, del ex presidente Rafael Caldera se abrió una tercera fase del proceso de reforma. El doctor Caldera había presidido la Comisión Bicameral del período 1989-92 y entre sus promesas electorales estaba la de reabrir el proceso (Caldera, 1993).

En lo que va de esta tercera fase algunos aspectos destacan. Por una parte está claro que la debilidad parlamentaria del partido de gobierno, Convergencia, y de su aliado, el partido MAS, ha dificultado la posibilidad de un camino expedito para la reforma. En los primeros meses de gobierno se presenciaron significativas tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, las cuales derivaron en amenazas del primero de disolver al segundo, si éste torpedeaba la acción de gobierno. Las amenazas del Ejecutivo fueron motivadas por la dificultad para conseguir del Congreso los apoyos necesarios para las medidas de emergencia ante la crisis financiera que asoló el país a lo largo del año 1994, pero también, en menor medida, hubo referencias al caso de no poder

³ Para un desarrollo mayor sobre el fracaso de esta segunda fase puede verse Combellas, 1994 y Kornblith, 1993 y 1994.

adelantar la reforma constitucional.⁴ Ante el amplio respaldo popular que pareció tener el Presidente en esos meses y un igualmente significativo rechazo público al Congreso, AD, el partido mayoritario del parlamento, se avino a apoyar las políticas gubernamentales (*El Diario de Caracas*, 15-2-1994). Pero es una situación provisional y puntual, donde se negocia cada política y donde no se consolida una confianza mutua entre ambos actores. Dada la urgencia de la crisis económica, que ha obligado al gobierno a negociar con AD leyes inaplazables en esta materia, la reforma constitucional se ha ido aplazando. No obstante, en junio de 1994 el gobierno consiguió un acuerdo inicial con AD y COPEI que permitió reactivar la labor parlamentaria sobre esta cuestión. Se convino en recorrer de nuevo todas las instancias de deliberación del Congreso para lograr la aprobación de la reforma, a cambio de la solicitud por parte de Convergencia de tomar como base de la discusión el proyecto presentado por la Bicameral en marzo de 1992 (Kornblith, 1994, 14-15). En febrero de 1995 la Comisión del Senado, designada para iniciar la discusión en esta nueva fase, convino en crear de su seno una subcomisión conformada por cinco miembros representantes de las cinco fuerzas políticas más importantes: AD, COPEI, MAS, Convergencia y La Causa R (Montilla, 1995; Celis, 1995). Para junio de este año, en dicha subcomisión se han acordado siete temas fundamentales sobre los cuales intentan construir un consenso: participación, referéndum, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, derechos humanos y descentralización. Cabe destacar que La Causa R, partido que al comienzo de esta fase se rehusó a participar por estar en desacuerdo con una reforma constitucional y propugnar la convocatoria a una asamblea constituyente, a partir de esta nueva estrategia se ha incorporado al trabajo. La subcomisión está presidida por el senador José Gregorio Montilla (AD) y se crearon tres equipos de expertos para ir asesorando a los senadores en la elaboración de propuestas de consenso sobre las materias en discusión. Hasta principios del mes de junio no se había llegado a acuerdos específicos (Montilla, 1995; Celis, 1995).

Otro punto a destacar es que si bien se ha producido un cierto alivio de las tensiones políticas, sobre todo en relación a los azarosos años de 1992 y 1993, en lo que va de gobierno del presidente Caldera se ha potenciado la crisis económica del país, sobre todo la financiera. Esto ha disminuido notablemente el interés por una reforma constitucional. Este fenómeno pudiera, según algunos, ser favorable a la discusión, al no verse contaminada por fac-

⁴ Sobre las dificultades para lograr acuerdos en el Congreso y las amenazas del Ejecutivo de llamar a constituyente puede verse la prensa de la última semana de enero y primeras de febrero, cuando se instauraron las Cámaras y se trataba de nombrar las directivas del Congreso y de las distintas comisiones parlamentarias permanentes. Así mismo, la Revista SIC ofrece en el mes de marzo una breve reseña de los problemas y tensiones entre los partidos mayoritarios y el partido de gobierno en ese período (Revista SIC, 1994, 89-90).

tores coyunturales, pero también le resta urgencia, con lo cual se alarga su discusión indefinidamente, poniendo en peligro su viabilidad en el actual período constitucional. Los intereses de los partidos mayoritarios para hacer aprobar las reformas son más bien escasos, tomando en cuenta que las mismas pudieran significar cambios en las relaciones de poder contrarios a sus intereses. Sin presión externa de la sociedad civil tienen la mejor excusa para demorarlo. La decidida voluntad del gobierno, en especial la del Presidente, para aprobar la reforma, es otro punto que levanta interrogantes y sobre el cual las percepciones difieren. La apatía por parte de actores sociales sugiere a su vez algunas interrogantes que trataremos de dilucidar más adelante.

II. Las materias de la reforma constitucional

Habiendo recorrido estas tres fases tan distintas entre ellas, las materias objeto de la reforma constitucional son muchas y resulta arriesgado jerarquizarlas. Sin embargo, algunas se han mantenido de manera permanente al frente del escenario político y han sido centro de debates, tanto en el Congreso como en esferas más amplias de la opinión pública. Otras, aunque también urgentes y necesarias, han estado más circunscritas al debate entre expertos, bien en el seno de la Comisión Presidencial de la Reforma del Estado (COPRE) y en los distintos talleres que ésta ha convocado; bien en los ámbitos de la Comisión Bicameral de 1989-92 y la actual Comisión del Senado, su subcomisión y equipos de expertos.

Antes de reseñar estas reformas, es menester señalar que se ha mantenido a lo largo del debate, en los espacios mencionados, la polémica de si es necesario o pertinente modificar la Constitución de 1961. Esa disyuntiva no fue significativa mientras el proceso de reforma constitucional se mantuvo en el terreno conceptual de hacerle unas enmiendas a la Carta Magna; pero en la medida en que el sistema político entró en un ostensible proceso de pérdida de legitimidad, desde el golpe fallido del 4 de febrero de 1992, este dilema se hizo central e importante, atravesando hasta hoy el debate. El estar a favor o no de cambiar la Constitución de 1961, en qué aspectos y hasta qué profundidad, revela la cualidad del cambio que postulan los distintos actores políticos y sociales, pudiéndose por tanto ponderar las posibles alianzas a futuro.

La reforma más comentada desde 1992 es aquella mediante la cual se introduciría en la Constitución venezolana la figura de la "asamblea constituyente". Su necesidad fue impulsada primero políticamente por un grupo de personalidades aglutinado en el Frente Patriótico, ante el desprestigio de los partidos y sus congresistas. A partir del fracasado golpe del 4 de febrero de 1992 encontró mayores adeptos y concretó su expresión político-jurídica en el proyecto de reforma constitucional presentado por la Comisión Bicameral al Congreso en marzo de ese año. En la vigente Constitución sólo pueden realizarse reformas constitucionales mediante dos procedimientos: el de las enmiendas, el cual obliga a su aprobación por parte de dos terceras partes de las asam-

bleas legislativas y el de "reforma general", cuya aprobación requiere del referéndum popular (arts. 245 y 246). El actual proyecto en discusión elimina el procedimiento de las enmiendas y mantiene el de la consulta popular después de ser aprobada la reforma por el Congreso. Introduce, para el caso de una reforma total, la convocatoria de una asamblea constituyente. Esta para realizarse requerirá primero una solicitud de un número no menor del 5% de los electores inscritos en el registro electoral y luego ser aprobada por una consulta popular (Congreso de la República, 1992, 49-50). La constituyente no podrá excederse de un año en sus actividades. El proyecto de constitución que resultare deberá también someterse al referéndum popular (Congreso de la República, 1992, 51-52).

Un segundo tema de amplia resonancia es el de ampliar la participación popular en la toma de las decisiones políticas. La Comisión Bicameral de 1989-92 entendió, sobre todo después de los sucesos de febrero de 1992, que la demanda por mayor participación directa era una de las más sentidas por la población y que su satisfacción, mediante la incorporación del principio participativo en los derechos fundamentales y el mecanismo de los referendos, podría corregir algunas de las distorsiones que un sistema representativo casi puro, había introducido en la vida política del país (Actas de la Comisión Bicameral Especial, 1992). El proyecto incluye cuatro tipos de referéndum: el abrogatorio para derogar actos legislativos, aprobatorio para ratificarlos, consultivo para materias de especial interés y revocatorio para remover de sus cargos a todos aquellos que los ocupan por elección popular (Congreso de la República, 1992, 32-34). Este último tipo de referéndum, sobre todo para remover de su cargo a los congresistas y al Presidente de la República, ha sido con mucho el más polémico y el que en realidad ha trascendido a la población y sociedad civil, sobre todo en razón de la crisis del Ejecutivo durante el año 92-93 y la posibilidad de destituir al presidente Pérez. Durante la discusión del Congreso en 1992 fue rechazado tanto por la Cámara del Senado como por Diputados (Combellas, 1994, 68).

Otra materia de especial relevancia política ha sido la reforma de la administración de justicia. El debate general se ha centrado en la demanda de terminar con la influencia que ejercen los partidos políticos sobre el Poder Judicial, otorgar a jueces dignidad y transparencia a la justicia, garantizando la igualdad ante la ley. En el ámbito de la opinión pública y de la sociedad civil se desarrollaron algunas iniciativas en el año 1992, siendo la más destacada la movilización que se dio a favor de una renuncia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por considerárseles comprometidos con los intereses partidistas. La presión determinó la jubilación de algunos de ellos y una reorganización de dicha Corte, hechos determinantes en la conducta de la misma ante el antejuicio al presidente Pérez en 1993.⁵

⁵ El escritor Arturo Uslar Pietri y un grupo de abogados tomaron esa iniciativa en septiembre de 1991, por medio de una carta abierta (Uslar Pietri, 1992, 186-188); la de-

Aun cuando hay un consenso general sobre la necesidad de la reforma judicial, el debate sobre cómo hacerlo tiene lugar en los restringidos ámbitos de los expertos o en las comisiones parlamentarias donde aparentemente no se alcanzan acuerdos. La reforma del Poder Judicial, por los escasos resultados habidos hasta ahora, puede considerarse una de las más difíciles, complejas y sin consenso. En 1988 se logró una modificación del Consejo de la Judicatura, en el contexto de la reforma del Estado (Gómez Calcaño y López Maya, 1990,181). Esa reforma fue evaluada durante la primera fase de la reforma constitucional como inefectiva para corregir el problema de la intromisión de los intereses partidistas en la justicia, por lo que fue rediscutida en el seno de la Comisión Bicameral y hay nuevas modificaciones sobre la mesa. La otra reforma que logró ser aprobada fue la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz en 1993 (Delgado H., 1994), reformulada en la Ley Orgánica de Justicia de Paz aprobada por el Congreso en diciembre de 1994 (Urdaneta, 1995,303).

En el proyecto que sirve de base a la discusión parlamentaria actual, se encuentran un conjunto de modificaciones para el Poder Judicial, muchas de ellas pendientes desde la reforma del Estado que impulsó la COPRE a mediados de los años ochenta: la incorporación en la Constitución de los principios de imparcialidad, responsabilidad y celeridad como rectores de la conducta de los jueces y de la actividad judicial; la inclusión de los concursos de oposición para ingresar y ascender en la carrera judicial; la disminución de los integrantes de las Salas de la Corte Suprema de Justicia (tres, en vez de los cinco actuales); la creación de una nueva Sala Constitucional; el aumento del período de los magistrados de la Corte Suprema de nueve a doce años; mayores requerimientos para ser candidato a magistrado de dicha Corte; la inclusión de la figura del "defensor de los derechos humanos"; previsiones sobre el presupuesto del Poder Judicial para garantizar su autonomía y el establecimiento de la incompatibilidad del ejercicio de juez con actividades políticas, gremiales y sindicales (Delgado H., 1994, 16-17; Congreso de la República, 1992, 45-46). Una novedad en el proyecto, elaborado para atacar el problema de la influencia de intereses políticos y privados en la administración de la justicia venezolana es la creación del "Consejo de la Magistratura", un órgano compuesto por veinticinco miembros y presidido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Consejo de la Magistratura sería la instancia que

manda prosperó pocos días después de los sucesos del 4 de febrero de 1992 y se introdujo a fines de ese mes un documento a la Corte con la petición respaldada por unas cinco mil firmas (Uslar Pietri, 1992, 189-191). Se pronunciaron por la renuncia de los magistrados, entre otros, el llamado "grupo de los notables" (constituido por un grupo de personalidades de reconocido prestigio, entre quienes figuraba Uslar Pietri, el filósofo Mayz Vallenilla, el periodista José Vicente Rangel) y la asamblea legislativa del estado Aragua. Véase, entre otros, el diario *El Nacional* del mes de febrero y marzo de 1992.

postularía los magistrados ante los órganos que deberán elegirlos, promovería ante el Consejo de la Judicatura la reorganización total o parcial del Poder Judicial cuando lo considerare conveniente, pudiendo también indicar las medidas correctivas que considere idóneas y revisaría las actuaciones de los jurados de los concursos de oposición, pudiendo ordenar la repetición de los mismos. Sus decisiones no tendrían apelación (Delgado H., 1994, 16-17; Congreso de la República, 1992, 45-46). Un aspecto crucial de un organismo de esta naturaleza, sería su forma de designación, pues sería allí donde se garantizaría de manera crucial el objetivo de despartidizar y garantizar rectitud. Este aspecto quedó postergado ya que la Comisión Bicameral dejó para una posterior Ley Orgánica las pautas para ello. El Consejo de la Magistratura ha sido objeto de bastante controversia, dentro del ámbito de expertos y jueces, toda vez que se alega, entre otros argumentos, que solapa en sus funciones al Consejo de la Judicatura y que sigue careciendo de atribuciones suficientes para corregir realmente los problemas para los cuales ha sido creado. Una propuesta alternativa a ésta, que sigue en el debate por haberla presentado y defendido ante la Comisión Bicameral, el doctor Rafael Caldera, es la creación de una "Alta Comisión de Justicia", también de veinticinco miembros, pero presidida por el Fiscal General de la República, con facultad de ordenar y no sólo promover la reorganización del Poder Judicial. Este órgano tendría competencia para destituir a magistrados y jueces "con base en las informaciones de que disponga y en su libre convicción" y revisaría y ordenaría, si lo considera necesario, la repetición de los concursos de oposición (Combellas, 1994, 77-78; Congreso de la República, 1992, 8-9). Esta Alta Comisión encontró fuertes obstáculos por la excesiva, y para algunos inconstitucional, capacidad de destituir a los jueces y magistrados.

La discusión sobre las reformas específicas del Poder Judicial pareciera muy especializada, lo que dificulta que sus detalles trasciendan al debate general. Pero, lo que se discute como fondo de la cuestión es de muy fácil acceso: el procedimiento mediante el cual serán elegidos los magistrados de la Corte Suprema, el Consejo de la Judicatura y esa otra figura que ha aparecido, bien el Consejo de la Magistratura o la Alta Comisión de Justicia. Lo que pareciera no tener consenso es justamente este punto, crucial para garantizar la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. El quid de esta delicada y crucial cuestión es, a nuestro entender, hasta dónde los obstáculos que penan estas reformas se explican sólo por la complejidad del tema; y en qué medida influye la falta de voluntad o capacidad política para alterar las relaciones de la esfera judicial con otros poderes públicos y privados, es decir, por una parte con el Ejecutivo y Legislativo, y a través de ellos con los partidos e intereses particulares y políticos presentes en las "tribus judiciales".⁶

⁶ Por "tribus judiciales" se designa, en el ambiente judicial venezolano, a redes de jueces y abogados vinculados con las facciones partidistas. Las tribus han distorsionado la administración de justicia en Venezuela, pues en virtud de sus relaciones con los altos dirigentes de

Una cuarta materia importante es la que abarca las reformas necesarias para sentar las nuevas bases constitucionales que permitan fluidez al proceso de descentralización iniciado en 1989. En este caso se trata, por una parte, de adecuar la Carta Magna a los cambios ya ocurridos y por otra, a introducir lo que haga falta para seguir impulsándolo. La Comisión Bicameral presentó pocas modificaciones referidas a esta materia, entre ellas, la incorporación en la Constitución de la elección universal, directa y secreta de los gobernadores de estado --ya establecida en la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado-- y la corrección de ciertos artículos de la Constitución de 1961 que norman la subordinación del gobernador al Ejecutivo Nacional. Un aspecto polémico del proyecto es la propuesta, como forma de control sobre la gestión de los gobernadores, de que éstos puedan ser removidos de dos maneras: por el Senado de la República a solicitud del Ejecutivo Nacional o por referéndum revocatorio, previa la improbación de su memoria por las dos terceras partes de la asamblea legislativa (Congreso de la República, 1992, 21). La primera parte de esta proposición mantiene potestades del Legislativo y Ejecutivo Nacional sobre el ejecutivo regional, siendo adversado por quienes buscan una tendencia más firme hacia la autonomía regional y/o la participación popular (Ayala Corao, 1995,4). En este sentido, el proyecto de la Bicameral es bastante tímido en respaldar un franco proceso de descentralización, reflejando la influencia que, en aquel momento, ejerció su presidente, el doctor Caldera, quien en muchas oportunidades ha expresado su cautela y desconfianza hacia un proceso que puede desembocar en un federalismo que le parece peligroso.

Existen otros muchos aspectos que han sido discutidos en las distintas fases de la reforma constitucional. Una materia también importante se refiere a los posibles cambios en las bases constitucionales del sistema electoral venezolano. La propuesta en el proyecto de la Bicameral es mantener el principio de la representación proporcional de las minorías en los niveles nacional y regional, permitiendo cualquier sistema en el nivel local. Existen voces de la sociedad civil, como el grupo "Queremos Elegir", que propugna desechar el principio de la representación proporcional a todos los niveles.⁷ Otro grupo de reformas no han sobrepasado el ámbito deliberativo del Congreso o de los

partidos, influyen en aspectos tales como la designación de jueces y magistrados y hasta en las sentencias de los tribunales.

⁷ *Queremos Elegir* se constituyó en 1991, teniendo por fines la libertad de elección y especialmente la promoción del sistema uninominal (*El Nacional*, 27-8-1992, D-6). Durante la discusión de la reforma electoral de 1993 intentó, junto a otras organizaciones, ejercer presión sobre el Congreso para que éste aumentara la proporción de diputados electos en circuitos uninominales del 50% al 66% (*El Universal*, 23-4-1993, 1-12). Dicha reforma no fue aprobada por el Congreso, por lo cual *Queremos Elegir* prometió mantener la presión hasta lograrla (*El Diario de Caracas*, 24-5-1993, 6).

técnicos y expertos. Entre las más resaltantes se encuentra el establecimiento de la figura de un primer ministro en el sistema de gobierno, sobre el cual hay distintas versiones, que van desde una concepción presidencialista de esta figura hasta otra parlamentarista o dependiente fundamentalmente del Congreso. (Fernández Toro; 1994; Ayala Corao, 1994); cambios en materia de la nacionalidad y los derechos políticos de los venezolanos por naturalización; la ampliación de la carta de los derechos para actualizarla incluyendo los humanos, indígenas, ambientales, etc. La posibilidad de alterar la relación entre el Estado y la economía, que fue objeto de debate en el período 1989-92, hoy en día no ha vuelto a plantearse, pero sigue pendiente en tanto se vaya despejando los nuevos proyectos y liderazgos para la sociedad venezolana del futuro.⁸

III. La posición actual de los actores

Ante la aparente situación de estancamiento, que hacia junio de 1995 revelaba el proceso de reforma constitucional, tomamos la decisión metodológica de abrir una consulta entre representantes de los principales actores con poder para dilucidar los cambios ocurridos en sus posiciones pasadas y la posible aparición de nuevos obstáculos. Se elaboraron unas preguntas muy básicas que fueron hechas a todos, pero la orientación principal fue dejar que hablaran sobre su posición y sobre cómo veían la posición de otros actores con capacidad de hacer aprobar las reformas. Procederemos a continuación a presentar de manera concisa las posiciones en torno a cinco aspectos centrales: asamblea constituyente, referéndum, Poder Judicial, descentralización y reformas varias.

III.1 Constituyente

Si bien todos los actores parecieran convenir en la necesidad de incorporar esta figura en la nueva versión de la Constitución, las reflexiones y expectativas que tienen en torno a la posibilidad de una convocatoria a constituyente, condicionan severamente la aprobación de la reforma constitucional como un todo. Es un elemento que bloquea la dinámica parlamentaria. Veamos.

Para el partido AD, en principio no hay ningún problema para incorporar la figura de la constituyente en la reforma constitucional actualmente en discusión. Sin embargo, el senador José Gregorio Montilla, representante de ese partido en la subcomisión constituida con la finalidad de arribar a los compromisos políticos fundamentales, aclara que la constituyente debe concebirse exclusivamente para "elaborar una constitución y no para hacer leyes, o para disolver al Congreso o destituir al Presidente" (Montilla, 1995). Dice que Ac-

⁸ Para un seguimiento de la situación de estas propuestas hasta 1994 véase Combellas, 1994.

ción Democrática es un partido serio, que se ha comprometido con sacar la reforma constitucional y que la misma los beneficiará, incluso en la disposición sobre la constituyente, ya que en las próximas elecciones se va a ver el retorno del partido al poder (Montilla, 1995).

Para el diputado Ramón Guillermo Aveledo, jefe de la fracción parlamentaria del partido socialcristiano COPEI, la discusión global debe verse en un nuevo contexto. En este quinquenio el presidente Caldera introdujo en el debate una novedad: la disolución del Congreso (Aveledo, 1995). Así mismo considera que hay otra materia que comienza a insinuarse: la reelección del Presidente. Aunque Aveledo no es el representante de COPEI en la subcomisión, es uno de los cuadros más comprometidos con la elaboración de la posición de su partido. En ese sentido, sus preocupaciones pueden generalizarse a la organización, como en efecto él mismo lo afirma: "... no sé en AD, en COPEI hay una mezcla de deseos y de aprehensiones hacia esa reforma ... " (Aveledo, 1995). Afirma que la mayoría del partido piensa que no es tan importante hacerla y que las encuestas muestran que no hay presión alguna por parte de la sociedad (Aveledo, 1995). Aveledo sigue reflejando la convicción de que la Constitución de 1961 mantiene su vigencia y dice no estar seguro de que nos convenga cambiarla. Añadiendo más reticencias señala que es sospechoso que algunas organizaciones sostengan que para elegir a los miembros de la constituyente haya que implementar mecanismos para que surjan las nuevas fuerzas. Alude al "comandante" Chávez, quien propone que no pueden ser electos los actuales congresistas o se limite la participación de los partidos en esa convocatoria. "Es como si tuvieran miedo de los partidos" (Aveledo, 1995).

El tercer partido en importancia es La Causa R. Su representante en la subcomisión es el general (r) Alberto Müller Rojas. La posición de este partido es que la Constitución de 1961 es la expresión de la hegemonía de los partidos que se hicieron del poder en esa época (AD y COPEI) y por ello ya no refleja la realidad política del país (Müller, 1995). Dice que es una Constitución inflexible, que no permite modificaciones substanciales o estructurales. Una nueva Constitución ha de reflejar las nuevas relaciones de poder de la sociedad. Por ello, la Causa R no está de acuerdo con la reforma constitucional sino con la convocatoria a una asamblea constituyente para que surja un nuevo pacto político. Aunque la organización no está de acuerdo con la reforma, tampoco se opone y en ese sentido el general Müller asiste a la subcomisión. El partido está dispuesto a negociar prácticamente cualquier reforma constitucional menos la reforma que permita convocar a una constituyente, bien por iniciativa popular, bien por iniciativa del Congreso. Ellos mantienen un bajo perfil en esa subcomisión, tanto porque no creen que en ella se darán los pasos necesarios para salir de la actual crisis política, como porque consideran que en los actuales momentos, la organización que tiene menos que perder en esta coyuntura son ellos. Así que dejan que AD y COPEI impulsen, si es que lo van a hacer, este proceso. Müller dice que la posición de su organiza-

ción es que se produzca una salida constitucional a la crisis, y por eso participan en la subcomisión, pero no descartan que el poder constituyente se dé forzado por un conflicto o interrupción de las instituciones, es decir, por una insurgencia popular o por un golpe de Estado. Insiste que tanto en el primer caso como en el segundo ellos son los que más ganarán (Müller Rojas, 1995).

Quien representa al partido de gobierno, Convergencia, en la subcomisión es el senador Bernardo Celis. En la entrevista que le hicimos aseguró que su partido estaba trabajando por la reforma constitucional de una manera firme. Que desde febrero, con la formación de dicha subcomisión se han estado buscando los compromisos políticos necesarios para su pronta aprobación (Celis, 1995). Para Celis el dispositivo constitucional para convocar a una asamblea constituyente no es problema. Su partido no tiene ningún punto de honor, negociaría todo, pues las demás fracciones del Congreso deben darse cuenta de que se trata de sacar una reforma que cumpla con las expectativas de los venezolanos. Considera que es una responsabilidad compartida aprobar dicha reforma, pues si no se llenan las aspiraciones, el pueblo le negará su aprobación en el referéndum exigido. Después, si alguna organización consiguiera el porcentaje requerido para convocar a la constituyente, lo podrá hacer (Celis, 1995).

La posición del MAS es siempre más difícil de encontrar. Por el momento no cuenta con representación en la subcomisión, por encontrarse en ella Freddy Muñoz, antes del MAS pero ahora independiente. Aparentemente esto no ha sido un impedimento para lograr los consensos básicos a los que alude Celis (Celis, 1995). Ambos representantes del MAS que entrevistamos nos dieron posiciones básicamente personales. En ese sentido el dirigente Teodoro Petkoff piensa que en los actuales momentos el único camino que podría desbloquear la discusión de la reforma constitucional sería una convocatoria a constituyente por una vía extra-constitucional parecida a la ensayada por los colombianos (Petkoff, 1995). Considera que el presidente Caldera no está de acuerdo con esa figura aunque anota que las declaraciones de Ricardo Combellas de la COPRE insinúan que el Presidente podría jugar esa carta en un momento determinado de su gestión (Petkoff, 1995). El líder masista, aunque señala que los principales obstáculos a una reforma provienen de los partidos y medios de comunicación, argumenta que el principal actor capaz de impulsar la reforma es el Presidente de la República. En esto coincide Armando Aniyar, también del MAS, toda vez que considera que lo que retrasa este proceso es un pacto suscrito entre Caldera y el partido AD, donde el segundo apoya las políticas económicas y financieras del primero, a cambio de éste retrasar otras medidas, entre ellas la reforma constitucional (Aniyar, 1995). Considera que la constituyente es una válvula de escape para un momento de emergencia del sistema y por tanto debe contemplarse constitucionalmente. Opina que una constituyente asume la soberanía, incluso por encima del Poder Ejecutivo, con lo cual expresa su desaveniencia con la propuesta contenida en el proyecto de la Bicameral y toma una posición que adversa claramen-

te el partido AD (Aniyar, 1995). Por otra parte, como procedimiento, está de acuerdo en primero hacer la reforma constitucional para incorporar el dispositivo legal de la constituyente, así como otras reformas e ir a referéndum aprobatorio. Disiente de La Causa R por cuanto considera que esa organización lo que propone es una enmienda constitucional, la cual debería pasar por la aprobación de asambleas legislativas, un procedimiento muy engorroso. En términos similares se ha expresado el secretario general (encargado) del MAS, Leopoldo Puchi, quien propuso la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso con el fin de aprobar una reforma puntual de la Constitución, la cual podría ser sometida al electorado en las elecciones de diciembre de 1995. Dicha reforma se concentraría en un número limitado de cambios, para facilitar su discusión. El más importante de ellos sería la posibilidad de convocar una asamblea constituyente que pudiera proceder a una reforma más amplia (*El Universal*, 4-7-1995, p. 1-12).

El mundo de los medios es muy disímil, tanto en términos de las influencias que puedan tener sobre la opinión pública o sobre las instancias de decisión política, como en referencia a sus posiciones sobre la política en general y su papel en ella. Encontramos dentro del grupo que entrevistamos posturas que van desde un claro rechazo a ser considerados actores con posiciones políticas, --tal fue el caso del canal 4, del grupo Cisneros (el grupo de mayor influencia en las telecomunicaciones del país) que se negó a una entrevista por "no tener posición sobre el tema"-- hasta posiciones políticas transparentes, como fue el caso de *El Diario de Caracas* del grupo 1BC (Salinas 1995; Gessen, 1995). Vladimir Gessen, director de ese periódico - y según afirmó también empresario ligado a ese grupo económico- sostuvo que ese diario había consecuentemente estado a favor de una reforma del Estado desde que ese proceso se impulsó en la década de los ochenta. Desde 1992 estaban a favor de una constituyente, aunque la que ellos proponían no era la misma que proponen grupos como el MBR-200 del comandante Chávez, ni creen que en los actuales momentos sean propicios para impulsarla "por encontrarse fortalecida la tendencia estatista" (Gessen, 1995). Para Gessen lo que pasó en 1992 (confrontación medios - Congreso) debe verse inscrito en la tensión existente entre dos tendencias ideológicas en la reforma del Estado: las tendencias estatistas y aquellas liberales que *El Diario* respalda. Según su versión, cuando los partidos se percataron que la reforma les iba a quitar poder, decidieron quitarle a los medios la libertad de expresión. "Y nosotros, no ya sólo *El Diario de Caracas*, sino también los medios en general, que habíamos propugnado esa reforma, que le habíamos dado mucho espacio, nos dimos cuenta de la jugada y decidimos denunciar lo que estaba sucediendo y paralizar el proceso" (Gessen, 1995).⁹

⁹ *El Diario de Caracas*, por razones de tipo económico dejó de circular en el mes de julio de 1995. Sus propietarios aseguraron que el cierre es definitivo.

Otro periódico de gran influencia es *El Nacional*. Su director, quien es también uno de sus propietarios, es Miguel Henrique Otero. Para Otero, el periódico como tal no tiene posición, pero él sí, como persona y como político. Considera que si la situación de estancamiento sigue, posiblemente la convocatoria a una asamblea constituyente podría ser una manera de desbloquear el ambiente (Otero, 1995). Pero es algo complejo, que amerita por lo menos dos referendos antes de convocar a comicios para elegir a los miembros de este cuerpo. En los actuales momentos no le parece viable, coincidiendo con la mayoría de los entrevistados en que el tópico ha perdido el interés de la gente. Piensa que sólo el presidente Caldera podría revitalizar el debate y llamar a constituyente si viera en ello algún beneficio político. Especula que como recientemente el Presidente ha bajado en las encuestas, quizás se incline por el "calderazo" --es decir, un autogolpe que tomara por modelo al de Fujimori en Perú - o use el expediente de la reforma o la convocatoria a constituyente. Considera que un diario por sí sólo no podría impulsar una iniciativa de ese tipo, pero sí podría empujar una dinámica, como lo hizo *El Nacional* en 1993 cuando se dio el proceso que culminó en la decisión del antejuicio al presidente Pérez. Pero eso depende de la sociedad civil (Otero, 1995).

Además de estos actores, cuyo peso político nadie discute, recogimos opiniones de otros que han participado y apoyado esta reforma. Arturo Sosa, s.j., por ejemplo, director de la revista *SIC* y uno de los miembros del Centro Gumilla, organización conformada principalmente por jesuitas que hacen trabajo comunitario en las barriadas caraqueñas y de difusión de temas socio-políticos. El Centro Gumilla, desde la revista *SIC*, demandó y se movilizó, junto con otras organizaciones sociales, por la convocatoria a una asamblea constituyente en 1992 (*SIC*, 1992a y b). Desde 1994 su posición es distinta. Piensan que el momento de la constituyente pasó y que ahora el pueblo se ha debilitado, la organización popular y la sociedad civil están resquebrajadas; no hay proyecto nacional que pueda expresarse jurídicamente en un nuevo texto constitucional. *SIC* teme que una convocatoria ahora sólo ahondaría las abismales diferencias que caracterizan las relaciones entre los actores sociales venezolanos (*SIC*, 1994). Lo que plantean desde entonces es un "proceso constituyente", es decir, el desarrollo de una dinámica que fortalezca a los actores populares para el cambio; dicho proceso podría rescatar la legitimidad y contribuir a formular un "proyecto nacional" capaz de convertirse en el horizonte orientador de la acción de las mayorías. Una asamblea constituyente sólo tendría sentido como parte de este proceso. Habría que convocarla en el momento oportuno, ni muy pronto, ni muy tarde (*SIC*, 1994). En 1995, Sosa sigue manteniendo esa posición: "Lo necesario es concentrar las energías en el fortalecimiento de la sociedad civil hasta que su maduración cree las condiciones necesarias para convocar una Asamblea Constituyente que la represente, y pueda producir un marco constitucional como base de un sistema jurídico que regule la acción del Estado." (*El Nacional*, 20-1-1995). El Centro Gumilla no busca participar directamente en el proceso de reforma sino que

dinamiza su discusión entre organizaciones populares y especialmente difunde el tema a través de la revista *SIC* (Sosa, 1995).

Otro entrevistado fue Diego Bautista Urbaneja, ex director de *El Diario de Caracas* y fundador de un nuevo partido: Factor Democrático. Se trata de un partido de escasa resonancia, que centra su discurso en la búsqueda de una democracia "de ciudadanos" y no de "partidos", como parece haber sido el corazón del actual régimen. Urbaneja ha coincidido con varios otros actores en la inconveniencia de una constituyente en la actualidad. Como el Centro Gumilla, plantea la necesidad de un proceso que cree las condiciones propicias para ir a una constituyente. Piensa que en virtud de las características actuales de la política venezolana, sería el presidente Caldera quien podría impulsar la convocatoria a una constituyente, aunque le parece improbable, o de hacerlo sería muy grave, porque el Presidente iría contra sus propias convicciones y principios políticos básicos (Urbaneja, 1995).

III.2. Los referendos

Este tema también tuvo una carga política significativa en los debates de 1992, dado que uno de los referendos propuestos es el que permitiría revocar el mandato a los funcionarios electos. En el contexto de aquel año, dicho referéndum fue leído como la posibilidad inmediata de desplazar a Carlos Andrés Pérez del poder, y el debate en torno al mismo fue teñido por esta connotación. En el momento actual, el tema tiene menos implicaciones prácticas inmediatas, por lo que es considerado más serenamente, como una forma de ampliar la participación popular en el proceso político. Pero al mismo tiempo algunos actores expresaron temor por las consecuencias desestabilizantes que podría implicar el referéndum revocatorio para los funcionarios electos.

El representante de AD en la subcomisión manifestó su acuerdo con todos los referendos, incluyendo el revocatorio (Montilla, 1995). Para el representante de Convergencia, los referendos constituyen el aspecto más importante de la reforma desde el punto de vista de la percepción popular, lo cual puede motivar a los ciudadanos a votarla favorablemente. Por esa razón deben mantenerse en el proyecto, aunque podrían hacerse modificaciones menores. El senador Celis, sin embargo, piensa que el referéndum revocatorio debe ser equilibrado con un riesgo para el proponente: si es un cuerpo electo, por ejemplo una asamblea legislativa, quien toma la iniciativa de proponer un referéndum revocatorio contra un gobernador, y si dicho referéndum favorece al gobernador impugnado, entonces el cuerpo electo debería sufrir las consecuencias, es decir, ser revocado él mismo (Celis, 1995). El MAS considera que uno de sus aportes más importantes a la reforma es el de los referendos (Aniyar, 1995); mientras que COPEI advierte que es necesario manejar el referéndum revocatorio, y especialmente el presidencial, con extrema prudencia y conciencia histórica (Aveledo, 1995).

Una visión crítica sobre el referéndum revocatorio es la del dirigente de Factor Democrático, D. B. Urbaneja. Sostiene que esta idea es consecuencia del deterioro de los dirigentes políticos, que se ha exagerado la necesidad de controlar todos sus actos; a su juicio, sería preferible concentrarse en asegurar que lleguen a los cargos los mejores líderes, pero luego darles márgenes de confianza para decidir. El peligro es que dicho referéndum se convierta en una espada de Damocles sobre los funcionarios electos, que sería un mecanismo muy fácil de manipular (Urbaneja, 1995).

III.3. La reforma del Poder Judicial

Este tema ha sido, como hemos visto, uno de los más polémicos y de más difícil concertación a lo largo del proceso de reforma. Por ello, cualquier modificación que se haga en ellos deberá tomar en cuenta, por una parte, las expectativas de la opinión pública, que incluyen una alta dosis de desconfianza hacia los partidos y su rol en el Poder Judicial, y por la otra, los intereses de los partidos mayoritarios, que hasta ahora han utilizado los mecanismos formales de designación y control de los jueces para mantener su hegemonía en ese sector.

La mayoría de los partidos coinciden en asignarle a este aspecto una alta prioridad, pero hay pocas proposiciones de reformas concretas. De hecho, hasta julio de 1995 no se había avanzado, en este tema, más allá de la discusión de 1992. Para Acción Democrática esta reforma es una de las prioritarias en el proceso actual de discusión (Montilla, 1995). El vocero de COPEI piensa que casi ninguno de los problemas actuales del Poder Judicial puede ser atribuido a la Constitución. Es por ello que COPEI está elaborando proposiciones de leyes que reformen el Poder Judicial, aunque reconoce que será difícil su aprobación, ya que "el fortalecimiento de las personas sobre las instituciones es nadar contra la corriente" (Aveledo, 1995). Un punto conflictivo desde el punto de vista de COPEI es el de la Alta Comisión de Justicia, cuerpo propuesto por el presidente Caldera cuando encabezaba la Comisión Bicameral, pero que ésta no acogió. Preocupa a ese partido que el Presidente haya insistido en ese punto, al incluir su voto salvado contra la mayoría de la Comisión en el texto del proyecto de reforma (Aveledo, 1995).

En cuanto a La Causa R, su posición genérica ante la reforma le impide formular propuestas muy detalladas; solamente asoma la posibilidad de cambiar el sistema de jueces por uno de jurados, los cuales no existen en el sistema actual e ir a la elección directa de los jueces (Müller Rojas, 1995). Para el representante de Convergencia, el tema de la reforma judicial es el que va a exigir más tiempo pues el sentido general de la reforma debe ser el de dar una base de sustentación más sólida a las decisiones judiciales, evitando que sea la concertación entre partidos el factor dominante, y dando un mayor peso a los criterios técnicos (Celis, 1995).

Según el MAS, la reforma judicial entraña riesgos para los intereses de los partidos, por lo cual ellos no han estado dispuestos a adelantarla. El Poder Judicial ha sido una vía de financiamiento de los partidos, por las orgánicas relaciones que tienen los jefes de las fracciones políticas hegemónicas con las llamadas tribus judiciales (Aniyar, 1995). Por esta razón dicha reforma tiene una alta prioridad, pero será al mismo tiempo una de las más difíciles. Teodoro Petkoff coincide con esta apreciación, afirmando que el Poder Judicial está colonizado por AD y COPEI, lo cual impide que haya justicia en Venezuela (Petkoff, 1995).

III.4. Descentralización, sistema electoral y primer ministro

De acuerdo a las declaraciones del representante de AD, la descentralización tiene una alta prioridad para ese partido, sobre todo porque es una reforma tangible y sentida por la población, que podría contribuir a dinamizar el debate en la opinión pública. En cambio, los temas de la reforma electoral y la reorganización del Poder Ejecutivo no fueron mencionados por el entrevistado (Montilla, 1995).

COPEI considera que la descentralización es un punto crucial, y se atribuye el mérito de haberla introducido en el debate constitucional, en el cual no se le había prestado la debida atención. Sin embargo, no cree que ella produzca por sí misma una transferencia de poder de los partidos a la sociedad civil, sino más bien una redistribución del poder en el seno de los partidos. Tampoco menciona la reforma electoral, y desconfía de la figura del primer ministro, que según argumenta, introduciría un gran desequilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso. COPEI teme que, junto con la introducción de la figura de un primer ministro, aparezca también la facultad presidencial de disolver al Congreso (Aveledo, 1995).

El representante de La Causa R manifiesta no estar de acuerdo con la forma en la que está planteada actualmente la descentralización, es decir como federalismo con unidades regionales. Su concepción es de un "liberalismo radical" según el cual se deberían buscar las reformas que menos coarten la libertad individual. En este sentido, la mayor transferencia de poder debe darse a la unidad territorial más pequeña, es decir, al municipio (Müller Rojas, 1995).

El representante de Convergencia, en consonancia con lo que ha sido la postura del presidente Caldera, se mostró prudente frente a la descentralización, considerando que algunos actores, como COPEI, tienen una visión exageradamente federalista de la misma. El senador Celis insiste en que debe haber una coordinación de las políticas central y regional para evitar que se profundicen los desequilibrios interregionales (Celis, 1995).

Según lo dicho por uno de los entrevistados del partido MAS, los ajustes que hay que hacer a la descentralización no pasan necesariamente por la Constitución, porque se trata básicamente de problemas de transferencia de recursos y resolución de asuntos como el de los pasivos laborales (Aniyar, 1995). Por ello los gobernadores y actores regionales no han sido especialmente activos, ni se les ha visto demasiado interesados por la reforma (Aniyar, 1995).

En cuanto a la posición de algunos medios, el director de *El Diario de Caracas* se refirió vehementemente a la necesidad de una profunda revisión del sistema electoral, controlado actualmente por los partidos mayoritarios. Esta revisión debería ser hecha preferiblemente por una asamblea constituyente y no por los actuales congresantes (Gessen, 1995). Del mismo parecer fue el periodista Jesús Romero Anselmi, jefe de prensa de una estación de radio, así como director de un programa de opinión de gran audiencia (Romero, 1995).

IV. Balance del proceso: sopesando la viabilidad de la reforma

Las opiniones expresadas por los actores a mediados de 1995 dejan ver una situación paradójica: si la reforma no es un asunto prioritario, ¿por qué insisten en trabajar en ella? A la vez, si hay problemas que pueden ser resueltos con una reforma, ¿por qué ninguno de los actores la convierte en un tema político que le permita ganar apoyos?

Una respuesta es que la reforma está siendo manejada por partidos como AD, COPEI y Convergencia como una válvula de escape para ser utilizada en el caso en que la situación política actual pase de lo que podríamos llamar su condición de "crisis latente" a una aguda. Por crisis política latente entendemos una situación en la cual los principales actores políticos tienen bajos niveles de aceptación, e incluso de legitimidad, pero al mismo tiempo no hay opciones realistas frente a ellos, ni en términos de actores políticos, ni de proyectos institucionales alternativos. El sistema político sigue funcionando sobre la base de la inercia, los arreglos pragmáticos entre élites y la continuidad de las maquinarias partidistas. Pero algunos de los dirigentes partidistas perciben con preocupación el alejamiento de la mayoría de la población y temen que puedan surgir o fortalecerse liderazgos alternativos y situaciones difíciles de manejar. De darse una emergencia institucional - por ejemplo, una alta abstención electoral que podría provocar deslegitimaciones de proporciones impredecibles; medidas económicas, como el aumento del precio de la gasolina, que podrían dar paso a desórdenes sociales con consecuencias políticas inmediatas; problemas fronterizos que podrían provocar reacciones en el seno de las FF.AA. - una intensificación del proceso de la reforma constitucional que contemplara, por ejemplo, lo necesario para la urgente convocatoria a una asamblea constituyente, pondría, en las manos de los partidos o del Pre-

sidente, elementos para orientar la salida a la crisis intentando minimizar los traumas o perjuicios para sus intereses.

En otro orden de ideas, tal como sucedió en 1992, el debate actual sobre la reforma constitucional está mezclándose con el debate político coyuntural, siendo esta vez el punto de encuentro el tema de la constituyente. El solapamiento proviene de la amenaza, más o menos velada, que han estado haciendo sectores del gobierno de llamar a un referéndum para consultar al pueblo la convocatoria de tal asamblea, lo cual implicaría al mismo tiempo una disolución del Congreso. Dicha amenaza fue formulada por primera vez en 1994, como ya lo señalamos, en ocasión del forcejeo entre el Presidente y el Congreso alrededor, entre otras materias, de la suspensión de las garantías constitucionales. Este año ha resurgido intermitentemente, cada vez que se agudizan las dificultades económicas o políticas del gobierno. Si bien la hipótesis de un "calderazo" no siempre incluye a la asamblea constituyente como uno de sus elementos explícitos, ella parece derivarse naturalmente de la necesidad de proporcionar un nuevo sustento legitimador a un golpe de esa naturaleza.¹⁰

Dado ese clima político, hay incentivos para que los legisladores presenten alguna reforma, aun si ella no satisface las expectativas de ninguno de los actores. Un reconocimiento, por parte del Congreso, de su incapacidad para concluir satisfactoriamente este proceso, sería una derrota frente al Poder Ejecutivo, que quedaría con más libertad de maniobra para intentar sus propias soluciones y devengar los beneficios políticos de ser el promotor de la misma. Como aspecto atractivo de esta reforma, que podría incentivar a los votantes a ratificarla, estaría la inclusión de la asamblea constituyente como una posibilidad abierta a los grupos que estén dispuestos a movilizarse por ella. Algunos actores han sugerido la conveniencia, para abatir la abstención en las venideras elecciones de diciembre, de someter a consulta la reforma constitucional en ese mismo acto.

Pero si los incentivos existen ¿por qué no avanza la reforma? De nuevo los políticos son escurridizos. Una respuesta dada por ellos, se refiere a la complejidad misma de los temas que se discuten. Como materias técnicas que son, exigen tiempo para efectuar todas las consultas pertinentes (Montilla, 1995). Es una respuesta insatisfactoria pues, aun admitiendo la complejidad de algunas de las materias, también es cierto que ellas han sido ampliamente discutidas, tanto por los asesores del Congreso como por muchos de los parlamentarios que vienen participando en el proceso desde 1989.

¹⁰ La hipótesis de un "calderazo" ha sido manejada informalmente por la opinión pública durante varios meses. Fue hecha explícita como proposición por Moisés Moleiro, alto dirigente del MAS, en junio de 1995. Aunque fue desautorizado por la dirección nacional de su partido, algunos dirigentes del mismo lo apoyaron.

Otra explicación del mismo tenor es la que tiene que ver con el método seguido hasta hace poco. El representante de Convergencia en la entrevista consideró que antes de febrero de este año, cuando él se incorporó a la Comisión de Reforma del Senado, no se le había construido un piso político a la reforma constitucional (Celis, 1995). Según su decir, la discusión se quedaba en un nivel profesional, técnico, pero "por allí no iba a salir, porque una reforma constitucional es un asunto político" (Celis, 1995). La estrategia actual la describe como la de búsqueda del consenso entre los cinco factores políticos principales: AD, COPEI, Causa R, Convergencia y MAS. Este consenso debería proporcionarle una base política de viabilidad a la reforma, de manera que al llegar al Senado, no haya ni que discutir, sino aprobarla con base en la concertación previa de esos partidos (Celis, 1995). Con este procedimiento Convergencia pretende evitar el intenso debate público de 1992, y regresar al estilo de la Comisión Bicameral que diseñó la Constitución de 1961. Esta aspiración a una reforma discreta y consensual, al estilo del debate de 1961, va a contracorriente de las demandas de mayor participación que, precisamente, trata de satisfacer la reforma. Y tampoco evalúa la gran diferencia, que en cuanto a legitimidad política tuvieron los partidos en el proceso 1959-61 en contraste con el deterioro que hoy ostentan. Sin embargo, expresa una tradición muy arraigada en el liderazgo político venezolano, que durante más de tres décadas ha desarrollado grandes habilidades de negociación y concertación entre élites. De hecho, la estrategia ideada por Convergencia depende de la disciplina partidista, ya que se supone que los miembros de las comisiones participan representando a sus partidos y no a título personal (Celis, 1995).

¿Obtendrá el consenso al que aspira el partido de gobierno? Las dificultades para lograrlo parecen estar, por ahora, menos en el contenido concreto de las reformas que en el cálculo que cada actor hace de sus intereses políticos y de las intenciones de los demás.

En este sentido, AD, según su representante, desea "entusiastamente" que se produzca la reforma constitucional, negando las sospechas de otros (como el MAS) que lo ven como el obstáculo a la misma (Montilla, 1995). Para este partido, el verdadero obstáculo reside en que con la reforma no se van a resolver los problemas inmediatos de la gente y al no ocurrir esto podría producirse frustración, lo cual explicaría que en los mismos partidos no haya demasiado apremio por terminarla. No descarta AD que el presidente Caldera no esté interesado en la reforma, pues considera que no le convienen ni el mandato revocatorio, ni la constituyente, ni la descentralización (Montilla, 1995). En síntesis, según su propio discurso, AD está firmemente comprometido, incluso a nivel de su dirección nacional, con la reforma, y más bien son los otros actores políticos quienes retardan el proceso.

Como hemos visto, en COPEI hay mayores reticencias acerca de la reforma en general, en la medida en que se teme que ella sea cooptada por el

presidente Caldera para hacerla formar parte de su estrategia de debilitar a los partidos de oposición. Esta situación es paradójica, ya que fue a propiación de COPEI que se inició el proceso de reforma en 1989, y algunos de sus líderes han sido fervientes partidarios de la misma, e incluso de una constituyente. Para este partido, es claramente preferible la opción de una reforma hecha por el Congreso a la de convocar una constituyente; en tal sentido habían buscado un diálogo con el gobierno desde el principio del período, pero el partido del Presidente los habría presionado para que aceptaran la versión de Caldera del proyecto constitucional. El representante de COPEI, igual que AD, expresó dudas sobre el verdadero interés de Caldera en la reforma, ya que percibe un hiato entre las expresiones verbales de apoyo que da el Presidente y la falta de impulso real al proceso, que debería expresarse en la búsqueda activa de los consensos para impulsar el voto de la reforma en el Congreso. Según este partido, la reforma sería, en manos de Caldera, un instrumento para deslegitimar al Congreso, más que un verdadero proyecto de cambio (Aveledo, 1995).

La posición de La Causa R es la más sencilla de todas: su único objetivo con la reforma constitucional es lograr la incorporación al texto constitucional del dispositivo que permita la convocatoria de la asamblea constituyente. Sería ese escenario, del cual ellos son vehementes proponentes, el lugar legítimo para la elaboración de una Constitución acorde con los tiempos actuales. Por los momentos este partido es pasivo ante el proceso y no cree que los demás actores estén honestamente interesados en impulsar una reforma constitucional.

Para el representante de Convergencia, la viabilidad de la reforma está obstaculizada por el momento de crisis que vive el país, "el peor momento" para esa tarea (Celis, 1995). Sin embargo es optimista, pues alega que aun los partidos renuentes a la reforma se han convencido de la necesidad de hacerla para evitar que la haga "otro", en este caso, el liderazgo de la calle, no representado en el parlamento (léase Hugo Chávez Frías y su MBR-200). Para Celis, liderazgos como el de Chávez podrían tomar más fuerza y movilizar al pueblo contra los grupos institucionales, por lo que la reforma correría el riesgo de no ser aprobada en referéndum popular. Esto significaría una derrota del Congreso y la salida a una constituyente. Frente a las dudas manifestadas por otros partidos sobre la voluntad del presidente Caldera de apoyar la reforma, alegó que un papel más activo del Presidente significaría involucrar al gobierno en el proceso, lo cual produciría objeciones de los otros partidos. En síntesis, el senador Celis piensa que la reforma constitucional pueda ser aprobada por consenso en el Congreso, en un año o dos, aunque se muestra menos seguro de su ratificación por una consulta popular (Celis, 1995).

Los voceros del MAS fueron fuertemente críticos de la discusión de la reforma constitucional tal como se lleva en la actualidad. Uno de ellos planteó que los partidos no están realmente interesados en la reforma, como lo mues-

tra el hecho de que en más de un año de discusión no se ha llegado a ningún acuerdo medianamente relevante (Aniyar, 1995). Tampoco los medios de comunicación facilitan o desean que el proceso se dé (Aniyar, 1995; Petkoff, 1995). Uno de ellos difiere también de la idea común según la cual el pueblo no tiene interés en la reforma. Se trataría más bien de lo inverso: los partidos, al no estar interesados, no motivan al pueblo acerca del tema.¹¹ La única estrategia viable para impulsar el proceso de reforma vendría de los medios y de actores emergentes de la sociedad civil que presionen para que la reforma avance (Aniyar, 1995).

Si se comparan las evaluaciones de los cinco actores con poder real para llevar a cabo la reforma constitucional, surge una conclusión: cada uno manifiesta ser partidario de ella, COPEI con reservas, pero todos dudan de la real voluntad reformista de los otros actores. En este sentido, parecen estarse preparando para un eventual fracaso, atribuyendo a "los otros" las dificultades encontradas. Por otra parte, la mayoría se apoya en el argumento de la falta de presión de la sociedad civil para justificar el bajo dinamismo de la acción reformadora. Después de todo, el desinterés de los parlamentarios no sería sino un reflejo del de la población.

La perspectiva de otros actores, externos al círculo de decisores, es diferente y de sumo interés para nuestra evaluación. Para el vocero de Factor Democrático, la reforma ha sido hasta ahora un asunto de expertos y técnicos, y aunque los partidos tradicionales tengan una retórica en favor de la reforma, en la práctica no les interesa; la miopía de estos actores les impide impulsar el proceso político correspondiente, y sólo lo harían si hubiese nuevos actores que los confrontaran. Para Urbaneja, el problema no es la Constitución sino la ausencia de un proceso político que debata y formule un proyecto para la sociedad. Y los actores de la sociedad civil no están en capacidad de impulsar este proceso, aunque lo deseen, precisamente porque no son actores políticos (Urbaneja, 1995). Caracteriza esta situación como una donde el sistema político es casi inexistente, entre un Estado desvencijado y una hormigueante sociedad civil, pero sin articulación entre los actores políticos y la dinámica de algunos espacios de la sociedad civil (Urbaneja, 1995).

Según Sosa, del Centro Gumilla, el obstáculo principal para el avance de la reforma está en la percepción por la sociedad de que el viejo proyecto nacional rentista-populista no se ha agotado; por eso la Constitución de 1961, que expresa ese proyecto, sigue teniendo vigencia (Sosa, 1995). Ello explicaría la reticencia de los partidos, la cual se corresponde con la de los demás

¹¹ Por el contrario, su copartidario Teodoro Petkoff considera que la reforma constitucional es la "última prioridad" de los venezolanos (Petkoff, 1995).

actores sociales.¹² Al mismo tiempo, la experiencia reciente indica que la cultura política rentista-populista no ha cambiado, cuando se constata que se han abierto canales de participación y la gente no los utiliza, ya que hay una tendencia a retraerse de los espacios públicos y a volverse a los ámbitos privados. La conclusión lógica de este análisis es que una reforma constitucional en estas condiciones, sin actores que piensen en un proyecto alternativo de país, es poco viable o irrelevante. La salida sería el ya mencionado "proceso constituyente", en el cual la reforma sea la culminación y no el inicio de una dinámica de discusión política de fondo (Sosa, 1995).

Vladimir Gessen, desde *El Diario de Caracas*, considera que el momento no es apropiado para una reforma, porque según el punto de vista de este grupo empresarial, estamos ante un fortalecimiento de las tendencias "estatistas" frente a las "neoliberales" promovidas por ellos. Afirma Gessen que dicho estatismo está presente en Caldera, en el partido gobernante Convergencia - que está constituido por la gente de COPEI y de otras organizaciones que se fueron de sus partidos cuando comenzó a ampliarse el respaldo al neoliberalismo - como en el partido AD, que también gobierna y donde los que quedaron después de las depuraciones también son estatistas; todo ello lleva a concluir que por ahora esta reforma no conviene (Gessen, 1995).

Los diagnósticos de estos últimos actores son básicamente pesimistas tanto en lo que se refiere a la posibilidad de que se lleve a cabo la reforma constitucional, como a la validez del resultado mismo. Para ellos, los actuales responsables del proceso, o bien no están interesados en obtener su fin, o bien carecen de la legitimidad debida para hacerlo. En un punto relevante en que coinciden los tres, es en la ausencia de la discusión en torno a un proyecto global para la sociedad venezolana del futuro, que debería ser centro de este debate.

Por supuesto, no toda reforma constitucional tiene que ser, necesariamente, un cambio profundo del proyecto nacional. Ciertamente no era éste el objetivo cuando se inició el proceso en 1989. Sin embargo, las vicisitudes políticas por las cuales ha pasado la sociedad han motivado al liderazgo político a que fuera creando expectativas crecientes alrededor del texto constitucional, por lo cual la necesidad de acometer algunas reformas fundamentales hoy en día parece imprescindible, bajo amenaza de que de no sucederse ellas, la población no concurrirá a avalar con su voto la legitimidad del proceso. Entre esas reformas fundamentales se encuentran el referéndum revocatorio y la asamblea constituyente, que gozan de interés y apoyo en la opinión pública, y

¹² Un ejemplo de esta actitud es la fuerte oposición generalizada a un aumento del precio de la gasolina; se considera que el subsidio a este producto es un derecho por ser el petróleo un bien que pertenece "a todos", aunque no se toman en cuenta las pérdidas que ocasiona a la petrolera estatal (Sosa, 1995).

otras reformas, que si bien pueden ser igualmente importantes, en especial aquellas que apuntan a darle nuevas bases constitucionales al Poder Judicial o al proceso de descentralización, difícilmente lograrán motivar a los electores llamados a ratificar los cambios.

Lo que tienen en común las reformas más aceptadas es su carácter de instrumentos de "castigo" a las élites políticas. Es difícil pensar que el mismo grupo cuestionado va a diseñar esos instrumentos, y más aún va a pedir el voto para ellos. Esto exigiría una verdadera visión estratégica, una disposición a sacrificar posiciones inmediatas en aras de una mayor solidez institucional y legitimidad a largo plazo. Sin negar que ellas puedan existir en algunos dirigentes, las reticencias y temores expresados por nuestros entrevistados, sobre todo hacia los dos temas mencionados, indican que la reforma debe aun vencer poderosas resistencias.

Por otra parte, si bien no hay una presión popular exigente a favor de la reforma, el oponerse abiertamente a ella sí puede ocasionar costos políticos; aunque no se espere mucho de las reformas, la percepción de que los partidos políticos las estén frenando los puede deslegitimar más aún.¹³ Por ello, más que coaliciones claras y enfrentamientos abiertos, encontramos entre estos actores actitudes fluctuantes, que van desde el apoyo general a las reformas al temor a que los otros estén manipulando el debate con fines ocultos. Así, aunque la reforma no puede ser ya completamente detenida, su marcha se hace lenta, difiriéndose ante otras prioridades. Sin embargo, un segundo fracaso del parlamento en hacer la reforma constitucional sería un nuevo golpe a su imagen ya deteriorada, y ampliaría las posibilidades para quienes exigen la convocatoria, aún con medios extraconstitucionales, de una asamblea constituyente.¹⁴ Esto ensancha la viabilidad de alguna reforma constitucional en el presente período.

Sobre el proceso de reforma constitucional está pesando una de las nuevas características del espacio sociopolítico venezolano: la ausencia de un liderazgo claro. Ningún partido ni coalición estable tiene mayoría en el Congreso; ninguno es capaz de presionar desde la calle con movilizaciones, a favor o en contra de proyectos políticos determinados. El presidente Caldera, como último representante de la generación de fundadores de la democracia representativa de 1958, es quizás el único líder político nacional con importan-

¹³ Una encuesta de opinión publicada en julio de 1995 revelaba que un 76% de la población encuestada apoyaba la convocatoria de una asamblea constituyente (*El Universal*, 8-7-95, 1-10).

¹⁴ El presidente de la COPRE, Ricardo Combellas, ha manifestado que si el Congreso no aprueba la reforma constitucional en el período actual, deberá al menos "viabilizar la convocatoria de una Asamblea Constituyente..." (Combellas, 1995, 22).

te credibilidad. Sin embargo, hasta ahora él no se ha comprometido a fondo con la reforma, y particularmente con la constituyente, como proyecto político. Su dependencia de los votos de partidos de la oposición, y especialmente de Acción Democrática, para sostener un mínimo de gobernabilidad, le impide tomar iniciativas audaces. Por lo demás, una constituyente nunca ha sido una idea que le entusiasme. A medida que avanza el período de gobierno y continúa el proceso de deterioro económico de las mayorías venezolanas, algunas de las formas de consulta previstas en la reforma, en especial el referéndum revocatorio, podrían resultarle perjudiciales. Sin embargo, esto pudiera ser neutralizado por la recuperación de popularidad que obtendría con su aprobación. El Presidente podría utilizar lo que se llama su "capital político" para impulsar la reforma, antes de terminar su mandato, para salir airoso de este su segundo, y sin duda más difícil, gobierno.

Algunas de las dudas que paralizan actualmente a los actores se van a despejar parcialmente al conocerse los resultados de las elecciones municipales y regionales de diciembre de 1995. De manera que 1996, de no haberse aprobado la reforma antes, será un escenario relativamente distinto. Aunque el proceso electoral se vea afectado por una alta abstención, será una oportunidad de medir fuerzas entre los partidos. Aquellos que se vean fortalecidos tendrán menos aprehensiones hacia la reforma y temerán menos a una constituyente, mientras que los derrotados tratarán de mantener sus posiciones evitando cambios radicales. Pero al considerar este tipo de juegos y estrategias políticas, es necesario tomar en cuenta su carácter relativamente artificial, en la medida en que sus bases de sustentación son dudosas, dado el alto índice de abstención, la disminución de las identidades y lealtades partidistas, y el bajo prestigio de los partidos. De hacerse realidad algunos pronósticos que indican una ventaja en dichas elecciones para las maquinarias electorales, en especial para el partido AD, alguna reforma, suficientemente atractiva para garantizar el voto popular, y suficientemente moderada para no lesionar demasiados intereses, podrá adelantarse antes de finalizar el mandato del presidente Caldera.

Finalmente es necesario destacar que la situación actual se caracteriza por un clima de opinión pública de generalizado pesimismo, especialmente en cuanto a unos pocos problemas centrales: la inseguridad, la inflación y el desempleo.¹⁵ Una encuesta mundial levantada por la Gallup encontró que actualmente más del 50% de la población venezolana menor de 35 años desea emigrar (*El Nacional*, 6-7-1995). Algo jamás sospechado en la Venezuela petrolera de este siglo. La ininterrumpida situación crítica desde inicios de los ochenta ha terminado por crear una situación muy incierta y vulnerable. La

¹⁵ Una encuesta realizada en el mes de junio por Mercanálisis señalaba, entre otros aspectos, que 38% de los encuestados se sentían afectados por la delincuencia, 28% por el alto costo de la vida, 19% por el desempleo (*El Universal*, 8-7-1995).

falta de aliento de mediano o largo plazo por parte de los liderazgos alternativos y la falta de vitalidad de los actores tradicionales, impiden trazar tendencias o proyecciones políticas confiables más allá de un cortoplacismo exasperante. La desorientación de los partidos y su consecuente desprestigio ha venido conformando un vacío político. Se multiplican las protestas y manifestaciones de grupos de intereses sociales, que reclaman directamente sus reivindicaciones particulares, sin articularlas alrededor de proyectos políticos. Se produce una separación de hecho entre lo social y lo político, con este último cada vez más aislado e irrelevante para las preocupaciones cotidianas de la población.

En estas condiciones, es difícil que la discusión sobre la reforma constitucional tenga la capacidad de generar un debate público en el cual el país busque definir un proyecto para el futuro. El riesgo es que algunos aspectos de esa reforma sean vistos solamente como medios simples y radicales para el "castigo" de la dirigencia política.

Bibliografía

- Actas de la Comisión Bicameral Especial Para la Revisión de la Constitución (1992): (actas mecanografiadas), Secretaría del Senado (Comisión Especial Para El Estudio Del Proyecto De Reforma General de la Constitución), Congreso de la República, Caracas.
- Aronada, Santiago (1992): "Por la Asamblea Constituyente", *S/C* N° 543, abril, pp. 141-143.
- Ayala Corao, Carlos M. (1994): "Reformas al presidencialismo y gobernabilidad democrática", *S/C*, N° 566, julio, pp. 254-257.
- _____ (1995): "La remoción de los gobernadores a solicitud del Presidente (I)", *El Diario de Caracas*, 2-7, p. 4.
- Caldera, Rafael (1993): *Mi carta de intención con el pueblo de Venezuela*, Caracas.
- _____ (1994): "Discurso de toma de posesión" tomado de *Panorama*, 3-2-93, p. 1-9.
- Combellas, Ricardo (1994): *Una Constitución para el futuro. El debate constitucional en Venezuela*, Editorial Panapo, Caracas.
- _____ (1995): *La reforma integral del Estado y los retos de la COPRE para el quinquenio*, Ediciones de la COPRE, marzo, Caracas.
- Congreso de la República (1992): *Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1961 con Exposición de Motivos*, Congreso de la República, marzo, Caracas.
- Delgado H., José Gregorio (1994): "La Reforma Judicial en la nueva Constitución", Ponencia presentada en el Seminario: *Foro Reforma Constitucional* (COPRE-Ciedla-Fundación Konrad Adenauer), junio, Caracas.
- Fernández Toro, Julio (1994): "Alternativas de Reforma al Sistema Presidencialista de Gobierno en Venezuela", Ponencia presentada en el Seminario: *Foro Reforma Constitucional* (COPRE-Ciedla-Fundación Konrad Adenauer), junio, Caracas.
- Gómez Calcaño, Luis y López Maya, Margarita (1990): *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela 1984-1988*, Ediciones CENDES-APUCV-Colegio de Sociólogos y Antropólogos, Caracas.
- Kornblith, Miriam (1994): "Viabilidad y deseabilidad de la Reforma Constitucional en Venezuela: el intento de 1989-92 y el proceso actual". Ponencia presentada en el Seminario: *Foro Reforma Constitucional* (COPRE-Ciedla-Fundación Konrad Adenauer), junio, Caracas.
- _____ (1993): "Reflexiones críticas sobre los intentos de reforma constitucional en Venezuela ((1989-1992), *El Derecho Constitucional en el umbral del siglo XXI*, Asociación Venezolana de

- Derecho Constitucional-Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo, pp. 313-348, Valencia (Venezuela).
- SIC (1992a): Editorial, SIC N° 543, abril, pp. 106-109.
- ____ (1992b): "Proyecto Alternativo de Reforma Constitucional relativo a la Asamblea Constituyente y su inmediata convocatoria", SIC N° 545, junio, pp. 242-243.
- ____ (1994): "Vida Nacional", SIC N° 562, marzo, pp. 89-90.
- Urdaneta Troconis, Carlos (1995): "La justicia de paz en el desarrollo social de Venezuela", SIC N° 577, agosto, pp.303-304.
- Uslar Pietri, Arturo (1992): *Golpe y Estado en Venezuela*, Editorial Norma, Bogotá.

Entrevistas

- Armando Aniyar, Caracas, 14-6-1995
- Ramón Guillermo Aveledo, Caracas, 15-6-1995
- Bernardo Celis, Caracas, Caracas, 15-6-1995
- Vladimir Gessen, Caracas, 28-6-1995
- José Gregorio Montilla, Caracas, 20-6-1995
- Alberto Müller Rojas, Caracas, 16-6-95
- Miguel Henrique Otero, Caracas, 23-6-1995
- Teodoro Petkoff, Caracas, 13-6-1995
- Jesús Romero Anselmi, Caracas, 30-6-1995
- Eduardo Salinas, Caracas, 16-6-1995 (conversación telefónica)
- Arturo Sosa, s.j., Caracas, 21-6-1995
- Diego Bautista Urbaneja, Caracas, 12-6-1995

GOBERNABILIDAD, CAMBIO POLITICO Y SOCIEDAD CIVIL: EL PROCESO CONSTITUYENTE EN VENEZUELA¹

María Pilar García-Guadilla y Ernesto Roa

Uno de los temas más fecundos durante las dos últimas décadas en América Latina es la relación Estado-sociedad y el rol que ésta juega dentro de los procesos de modernización social y democratización. Esta relación ha sido abordada bajo la concepción de "gobernabilidad", término utilizado originalmente por el pensamiento neoconservador (Offe, 1981) y reconceptualizado posteriormente como una herramienta para la construcción de un "orden social democrático" (Roa, 1994).

En el presente trabajo analizaremos la gobernabilidad en Venezuela para el periodo 1989-1995 a través del proceso de Reforma Constitucional. Si entendemos por gobernabilidad la necesaria relación que debe existir entre el Estado y la sociedad civil para la construcción de la democracia, el concepto alude básicamente a la relación entre la esfera política y organizadora de la sociedad (política), y al ámbito de la heterogeneidad y diversidad social (sociedad civil) siendo su preocupación central la construcción del orden societal.²

Las dos dimensiones implícitas en dicho concepto son la eficacia administrativa, sea gubernamental o Estatal, y la legitimidad que obtiene dicha actuación por parte de la sociedad civil. Ambas dimensiones están íntimamente relacionadas por cuanto la eficacia gubernamental, entendida como la consecución de los objetivos que se propone el gobierno (Arbós y Giner, 1993, pág. 15) se encuentra condicionada por el consenso que inspire, lo-

¹ Este trabajo fue presentado en el Congreso Internacional de LASA, realizado en Washington D.C., 28-30 septiembre 1995.

² De acuerdo con Cohen y Arato, la sociedad civil es "una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta sobre todo por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (especialmente las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública" (1994, pág. ix). Para efectos de este trabajo, interesa el rol político que los autores anteriormente mencionados atribuyen a la sociedad civil: generar influencia a través de la vida de las asociaciones democráticas y de una discusión libre en la esfera pública cultural (pág x).

gre u obtenga el gobierno de la población o ciudadanía. Es decir, para el logro de la gobernabilidad se requiere que la eficacia administrativa obtenga legitimidad o consentimiento de la población.

La gobernabilidad no sólo es la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, o la interacción que se da entre ambos para alcanzar el desarrollo económico y la construcción de una democracia política (Edelberto Torres, 1993), sino que también debe tomar en cuenta el problema de la estabilidad o la eficacia administrativa estatal en la imposición de un orden mínimo que sirva de marco de actuación de los grupos sociales, para su legitimación (O'Donnell, 1993). Sin embargo debe recalcar-se tal como lo señalan Portantiero (1984) y Arbós y Giner (1993), que la política como ámbito de regulación de la sociedad desborda al Estado por lo que la gobernabilidad requiere de la gestión colectiva del conflicto. Por lo tanto, una condición de la gobernabilidad es la participación de todos los grupos sociales en la negociación y en el proceso de toma de decisiones que afecten a la organización y desarrollo de la sociedad. Es fundamentalmente sobre este último aspecto que se focalizará el trabajo.³

Uno de los instrumentos en que se expresa los mecanismos de relación entre política y sociedad, el orden mínimo deseable y las vías de eficacia y legitimación del Estado es el Proceso Constituyente. Las modificaciones a la Constitución expresan "la dinámica sociopolítica de una sociedad, en la que coinciden o se confrontan los criterios e intereses de los sectores con capacidad para incidir en la definición de las mencionadas reglas" (Kornblith, 1992, pág. 122). Al mismo tiempo, estos cambios permiten analizar el grado de democratización de una sociedad. Por todas estas razones, para evaluar la gobernabilidad durante el período 1989-1995 se ha favorecido el análisis del Proceso Constituyente en Venezuela.⁴

Se parte de la hipótesis de que existe una crisis de gobernabilidad en Venezuela y que el Proceso Constituyente no ha contribuido a resolverla. Los partidos políticos, a pesar de haber sido elegidos formalmente en las elecciones de 1993 para representar a la sociedad, no sirven como canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil por estar severamente

³ Se entiende por Proceso Constituyente cualquier modificación del texto Constitucional a través de mecanismos tales como Enmienda, Reforma o Asamblea Constituyente. Dicho Proceso puede tener distintos objetivos de acuerdo con los intereses y concepciones ideológicas de los actores participantes.

⁴ El Proceso Constituyente representa un marco de organización social más general que el de la Descentralización, el cual es también un proceso relevante en lo que se refiere a la relación Estado-sociedad civil: la Reforma Constitucional incluye el tema de la Descentralización. Además, el proceso de Reforma Constitucional se inicia con la agudización de los problemas de gobernabilidad en el año de 1989 y ha continuado hasta nuestros días.

cuestionados en su legitimidad.⁵ Por otro lado, La Reforma Constitucional, mecanismo favorecido por los actores políticos dominantes, no se ha convertido en el espacio para la construcción colectiva del orden social democrático ni ha abierto, hasta los momentos, nuevos canales de relación entre el Estado y la sociedad civil.⁶ Igualmente, expresa la falta de consenso entre los actores políticos y sociales alrededor de los objetivos del Proceso Constituyente, las modalidades y el contenido del texto Constitucional.

Existe también falta de consenso entre la propia sociedad civil. Ello se debe a la creciente diversificación, complejización y diferenciación de los actores sociales, procesos que traen como consecuencia visiones heterogéneas, y a veces antagónicas, sobre la construcción del orden social democrático: no existe consenso en la sociedad civil sobre cuál debe ser su rol en relación con la Reforma Constitucional y con los procesos de crisis y transformación política. Otra de las razones es la falta de espacios de articulación y de mecanismos (formales e informales) que vinculen a los distintos grupos de la sociedad civil para confrontar sus visiones de la sociedad deseable. Por otro lado, una vez logrado el nivel de democratización y descentralización suficiente para territorializar la participación de la sociedad civil en niveles locales, muchas de las organizaciones sociales se circunscribieron a dichos ámbitos perdiendo interés en los temas y espacios más generales y haciendo cada vez más difícil la posibilidad de articularse alrededor de significados simbólicos que trascendieran la escala local.

Otra hipótesis que se discutirá en este trabajo es que incluso si todos los actores aprobaran finalmente la Reforma Constitucional, ello no resolvería la inestabilidad política ni los problemas de gobernabilidad debido a que los mismos no derivan del cuestionamiento a la Constitución. La gobernabilidad requiere, en nuestra opinión, que se definan mecanismos democráticos y eficientes que tomen en consideración la complejidad señalada anteriormente de manera que tanto el Estado como la sociedad civil puedan presentar sus agendas y debatir y decidir el modelo de sociedad que se desea.

La literatura sobre la participación de los actores políticos en el proceso de Reforma Constitucional en Venezuela es relativamente abundante (Alvarez, 1992; Combellas, 1993a y 1993b; COPRE, 1992 y 1993; Delgado, 1994; Fernández, 1994; Komblith, 1992 y 1994; Rivas Quintero, 1994; Toro 1994a y 1994b) en contraste con la literatura sobre la participación de la

⁵ No existe consenso acerca del rol que deben desempeñar los partidos políticos ni cómo deben ser sus relaciones con el Estado y la sociedad civil.

⁶ Continúan existiendo graves cuestionamientos por parte de la sociedad civil a la eficacia administrativa del nuevo gobierno de Rafael Caldera elegido en diciembre de 1993, lo que a largo plazo pudiera erosionar su legitimidad como la que tienen los partidos políticos representados en el Congreso para llevar a cabo dicha Reforma.

sociedad civil que es prácticamente inexistente. Para el presente análisis fue preciso incorporar una variedad de fuentes de información primarias y secundarias. La posición de los actores sociales, sus demandas y ámbitos de expresión se analizaron a través del material secundario que reposa en los archivos del Congreso tal como las convocatorias y las actas de trabajo de las distintas comisiones del Congreso encargadas del proceso de Reforma Constitucional. Adicionalmente, se evaluó críticamente el material hemerográfico y se hicieron entrevistas en profundidad a varios de los actores sociales.⁷ Finalmente, se incorporaron los resultados parciales de una encuesta levantada entre junio y septiembre de 1995 por la Universidad de Salamanca, España, la cual fue realizada a 65 diputados del Congreso Nacional (Alcántara, 1995).

1. Gobernabilidad, proceso constituyente y relación Estado-sociedad civil

La largamente anunciada crisis económica que llevó al gobierno de Carlos Andrés Pérez a adoptar medidas macroeconómicas de ajuste estructural a comienzos de 1989, agudizó los problemas de gobernabilidad a juzgar por las violentas manifestaciones en su contra ocurridas el 27 de febrero de ese mismo año. Al cuestionarse la eficacia administrativa del Estado para garantizar las condiciones materiales de la existencia, su legitimidad comenzó a ser también severamente cuestionada (García-Guadilla; 1991).

Aun cuando la gobernabilidad requería de un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil así como también de la incorporación de ésta en la resolución de los conflictos, esas condiciones no fueron satisfechas por lo que dos años mas tarde, en febrero de 1992, se dio un primer intento frustrado de golpe militar.

Si bien los problemas de gobernabilidad anteriores al año de 1989 no fueron considerados como atentatorios del régimen político democrático que viene privando en Venezuela desde 1958, después de las violentas reacciones al "paquete económico" se consideró necesario abrir los canales

⁷ Los actores sociales entrevistados fueron: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (Red), Escuela de Vecinos (EV), Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTP), Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), Queremos Elegir (QE), Venezuela Competitiva (VC), Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión (CVIR), CONSECOMERCIO, Centro de Divulgación Económica (CEDICE), Consejo Venezolano de la Industria (CONINDUSTRIA), Comisión de Justicia y Paz del Secretariado Conjunto de Religiosas y Religiosos de Venezuela (SECORVE) y Fundación Venezuela 2020. La posición de veintidós actores adicionales fue evaluada a través de fuentes hemerográficas y documentales.

de comunicación y participación entre la sociedad civil y el Estado (García-Guadilla, 1991). Resulta lógico suponer que la decisión adoptada en junio de 1989 de hacer enmiendas a la Constitución de 1961 con el fin de "detectar vacíos en el texto o en la legislación ordinaria que le debe acompañar, de modo de actualizar uno y otra y adecuarlos a las exigencias del país" (Kornblith, 1992, 125) haya sido motivada por la necesidad de incorporar las peticiones de mayor participación que los movimientos sociales y las distintas organizaciones de la sociedad civil venían demandando. Se suponía que esta decisión aumentaría la gobernabilidad pero el frustrado golpe militar de 1992 contribuyó a que crecieran las tensiones y conflictos hasta el punto de ponerse en peligro la propia democracia. Ello llevó a la búsqueda de otros mecanismos capaces de relegitimar el sistema democrático entre los que se encuentra la posibilidad de una Asamblea Constituyente.

Un segundo intento de golpe ocurre en noviembre de 1992 augurando que la gobernabilidad continuaba deteriorándose. Sin embargo, los intereses de los partidos políticos, junto con la reducción de las tensiones políticas, consecuencia en parte de la cercanía de las elecciones de gobernadores y alcaldes, llevó a los partidos políticos representados en el Congreso a decidirse por la Reforma Constitucional y a descartar temporalmente la Asamblea Constituyente.

A diferencia del periodo 1985-1989 donde la COPRE jugó el papel de intermediador, desde 1989 hasta el momento, la sociedad civil carece de formas institucionalizadas de expresar sus demandas al sistema político. Ello podría agudizar la inestabilidad política. Durante el periodo 1985-1989, el proceso de descentralización, realizado a través de la Comisión de Reforma del Estado (COPRE), logró que actores sociales incipientes se constituyeran en un ente unificado que obtuvo un éxito relativamente alto en sus demandas estratégicas de democratización. La COPRE representó el ámbito de discusión de las demandas de democratización de la sociedad civil (Gómez y López, 1990) y por tanto el canal privilegiado de comunicación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, hoy en día, no existen instancias similares que permitan dirimir dichas demandas. La crisis junto con la mayor densidad, diferenciación y complejidad social que han adquirido algunos de estos actores conlleva a mayor heterogeneidad, diversidad y particularismo de las demandas y posiciones ideológicas alrededor de cómo profundizar la democracia y cuál debe ser el objetivo, contenido y procedimientos de una Reforma Constitucional. Algunos de los grandes temas que bajo el lema "descentralización y democracia participativa" orientaron la movilizaciones de las redes de organizaciones sociales en los años ochenta pierden "efectividad simbólica" (García-Guadilla, 1993). En su lugar, dichas organizaciones tienden a focalizarse en temas locales y especializados (el muni-

cipio, los servicios básicos y de infraestructura social, los derechos humanos) o en la satisfacción de las necesidades de grupos específicos de la población (las mujeres, los niños, los ancianos, los indígenas o los pobres en general). Estas divergencias dificultan la posible articulación entre las organizaciones sociales y, por ende, la actuación a través de las redes "sumergidas o invisibles" que jugaron un papel tan importante en el proceso de descentralización política durante los años ochenta (Ídem).

Ello nos lleva a destacar una primera característica del proceso de Reforma Constitucional. A diferencia del consenso que existió entre el Estado y la sociedad civil en el periodo 1985-1989 alrededor de las demandas de descentralización, en la década de los noventa no existe tal consenso. Por el contrario, hay una gran variabilidad entre los actores políticos y sociales y entre los propios actores sociales alrededor de las demandas, procesos y modalidades de la Reforma Constitucional. Esta falta de consenso tiene un efecto negativo en la gobernabilidad porque los procedimientos seguidos para la Reforma Constitucional no han logrado crear canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.

Otro efecto negativo de la falta de consenso es la dificultad que tienen los actores para articularse alrededor del Proceso Constituyente. Mientras que en el proceso de descentralización, el consenso llevó a los actores sociales a actuar de forma articulada entre ellos y a tener niveles de eficacia altos a través de su participación en la Comisión de Reforma del Estado (COPRE), en el proceso de la Reforma Constitucional que se viene dando desde 1989, no existen tales articulaciones lo que pudiera reducir dicha eficacia. Por otro lado, la gran diversidad de demandas y posiciones alrededor de la Reforma, que no sólo es característica de los actores sociales sino que se extiende a los actores políticos, pudiera atentar contra la viabilidad política de la misma dentro de un escenario democrático.

Otra diferencia entre el proceso de descentralización 1985-1989 y el de la Reforma Constitucional que se inicia en 1989 es la cuestión de la legitimidad. Durante el periodo de 1985-1989, la COPRE, institución encargada de llevar a cabo la reforma política y los partidos políticos representados en el Congreso encargados de aprobarla, tenían una credibilidad y legitimidad que se fue erosionando por la ineficacia administrativa del Estado ante el deterioro de la calidad de vida y de los servicios en general, por el impacto de las medidas de ajuste estructural adoptadas en 1989, por la incapacidad del sistema judicial para enfrentar la corrupción prevaleciente y por el cuestionamiento al sistema político implícito en los dos intentos de golpe militar. A partir de 1989, los partidos pierden legitimidad y después de 1992 el propio sistema democrático se ve cuestionado creándose un vacío de poder que no parece haberse llenado con la elección de nuevos representantes al Congreso Nacional en diciembre de 1993. Si bien dichos representantes fueron elegidos por procedimientos democráticos, es posi-

ble que el elevado nivel de abstención que hubo en dichas elecciones (aproximadamente 40%) le resten legitimidad a este proceso. Las encuestas de opinión pública revelan una baja credibilidad de los partidos políticos lo cual plantea un dilema de legitimidad en lo que respecta a la conducción del proceso de Reforma Constitucional.

A diferencia de la Reforma del Estado que pudiera considerarse como un medio, instrumento o proceso para lograr la descentralización, democratización y mayor eficiencia del sistema político y económico, la Reforma Constitucional es un fin en sí misma. De esta forma, actores con diversos intereses lograron ponerse de acuerdo a través de la COPRE porque para todos ellos la mayor democratización del sistema político y económico constituía un requisito sine-qua-non para obtener sus objetivos últimos. Por el contrario, la Reforma Constitucional implica no sólo nuevos procesos como en el caso anterior sino también nuevos derechos y nuevas reglas del juego que deben plasmarse en un nuevo modelo de sociedad. Las visiones divergentes de los actores sobre cómo debe ser ese modelo de sociedad dificultan lograr el consenso alrededor del objetivo general de la Reforma. Esto se ve agravado porque el proceso de Reforma Constitucional de 1992 no generó canales de interrelación entre el sistema político y la sociedad civil. Tampoco existe un espacio político semejante al de la COPRE que permita la discusión de las premisas del nuevo orden societal.

Durante la grave crisis política de 1992, algunos actores políticos y sociales propusieron la Asamblea Constituyente como el ámbito para resolver la crisis de gobernabilidad. Esta propuesta, adversada por la mayor parte de los partidos políticos representados en el Congreso, fue apoyada por un amplio número de organizaciones de la sociedad civil y paradójicamente por individualidades dentro de dichos partidos políticos. El rechazo a la Asamblea Constituyente por parte de los partidos políticos se vincula con varios factores: la incapacidad de recuperar las demandas de la sociedad civil por la no existencia de canales de comunicación, el temor a ser desplazados por la propia Asamblea Constituyente, la posibilidad de que la confrontación de visiones diferentes generara mayor inestabilidad política dada su concepción de la política como consensual y no conflictiva, y el evitar que las demandas de la sociedad civil se expresaran porque al no poder ser satisfechas, pudiera agudizarse la falta de gobernabilidad.

La aprobación de la Asamblea Constituyente posiblemente hubiera significado la apertura de los tan necesitados canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil, además de constituirse en un foro de discusión sobre el modelo de sociedad deseable. Es posible que también hubiera aumentado la legitimidad del sistema político y con ello la gobernabilidad, aún cuando sus detractores señalaron precisamente estos aspectos como los factores para su no aprobación.

Una vez eliminada temporalmente la posibilidad de convocar a la Asamblea Constituyente, el Congreso Nacional se decidió por el mecanismo de la Reforma Constitucional sin que fueran definidos los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil. Quizás ello se deba a la falta de interés o a la falta de consenso de los actores políticos sobre los canales de mediación mas adecuados para fortalecer la democracia y discutir en conjunto un modelo de sociedad. Ello también puede deberse a las percepciones contrastantes que tienen los actores políticos sobre la sociedad civil y su participación.

La encuesta realizada en 1995 a 65 diputados de los principales partidos políticos representados en el Congreso Nacional en Venezuela (Alcántara, 1995) muestra que los actores políticos tienen percepciones distintas de cómo ha sido y como debe ser la participación de la sociedad civil en la vida política del país. Las respuestas de los entrevistados a la pregunta "¿cual ha sido la participación de las organizaciones y movimientos sociales en la vida política del país?" revelo una gran variabilidad.⁸ Los partidos con posiciones más distintas en lo que se refiere al nivel de participación de la sociedad civil fueron precisamente los dos fenómenos electorales de 1993 (CONVERGENCIA-MAS y LA CAUSA R).⁹ Las respuestas a la pregunta "¿Cómo debe ser la participación de la sociedad civil en la vida política del país?" también muestran gran variabilidad aunque menos que en el caso anterior.¹⁰ Finalmente, existe una gran diferencia entre cómo ha sido y cómo debe ser la participación de la sociedad civil.¹¹

⁸ El 73% de AD, el 100% del MAS, 65% de COPEI y el 67% de CONVERGENCIA, respondieron que dicha participación ha sido "muy alta, alta y moderada". En el caso de LA CAUSA R fue de 46%.

⁹ Mientras que un 44% de CONVERGENCIA opinó que la participación de las organizaciones y movimientos sociales ha sido entre "alta y muy alta", este porcentaje desciende bruscamente a 15% en el caso de La Causa R. Por otro lado, mientras que en La Causa R más de la mitad (54%) opinaron que dicha participación ha sido entre "baja y muy baja", en el partido MAS, nadie favoreció esta opción.

¹⁰ El 100% del partido LA CAUSA R y del MAS opinan que dicha participación debe ser entre "alta y muy alta"; en segundo lugar aparece CONVERGENCIA con 89% de las respuestas distribuidas en estas categorías y en tercero COPEI (71%). El partido AD es el mas bajo con apenas 53% de respuestas positivas.

¹¹ La diferencia mayor entre cómo es la participación política de la sociedad civil y cómo debe ser se encuentra en La Causa R (un 15% de participación en las categorías "alto y muy alto" versus el 100% deseable en dichas categorías). Las diferencias más bajas la detentan el MAS (50% versus 100% deseable) y CONVERGENCIA (44% versus 89%). El partido AD manifiesta la mayor heterogeneidad interna en sus repuestas. Es también el partido con una actitud mas negativa hacia la participación de la sociedad civil en la vida política (un 46% manifestó que la sociedad civil debía participar de forma "moderada o baja"). Quizás esto se deba al hecho que AD no es en estos momentos un partido de gobierno y que

Con base en los resultados de la misma encuesta se destaca que los representantes de los partidos políticos ante la Cámara de Diputados desearían que la sociedad civil participe de forma más activa en los procesos políticos aún cuando el nivel deseable de participación varía según la visión ideológica de cada partido. Este consenso es mayor en el caso de la participación en el cambio de la Constitución, donde el porcentaje de acuerdo entre los entrevistados es del 100%, con la excepción del partido AD donde el porcentaje es del 75%. No obstante, se observan diferencias que reflejan las preferencias ideológicas de los partidos políticos, sobre la forma y el procedimiento a seguir para la participación en el proceso de cambio Constitucional.¹² Inclusive existen diferencias substanciales al interior de un mismo partido como en los casos de los partidos COPEI y CONVERGENCIA. Ello significa que será difícil lograr un consenso en el Congreso sobre cuál debe ser el nivel de participación de la sociedad civil en el proceso de Reforma Constitucional y cuáles deben ser los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.

En resumen, los actores políticos están de acuerdo en que la participación de la sociedad civil debe ser mayor. No obstante, al desconocer la sociedad civil a los partidos políticos como sus representantes legítimos en el proceso de Reforma, al no haberse creado canales de comunicación mas directos entre los actores sociales y políticos, y al no existir disposición por parte de los actores políticos para abrir dichos canales, se dificultan las salidas a los problemas de gobernabilidad.

2. Sociedad civil y proceso constituyente

En esta parte del trabajo se evaluará la relación que existe entre la gobernabilidad y la posición de la sociedad civil sobre la Reforma Constitucional a través de tres aspectos: a) la compatibilidad que existe entre el modelo de sociedad u objetivos implícitos en las propuestas de la sociedad civil; b) los procedimientos o mecanismos propuestos para viabilizar las demandas o peticiones de la sociedad civil y; c) la legitimidad que tienen las peticiones incluidas en los distintos proyectos de Reforma Constitucional según éstas emanen de la sociedad civil o de los otros actores.

en el periodo gubernamental anterior, su credibilidad se vio erosionada como consecuencia del cuestionamiento del sector militar y de la propia sociedad civil.

¹² El 83% del partido La Causa R se pronuncia por la Asamblea Constituyente como el mecanismo de cambio mientras que esta opción es favorecida solo por el 14% de los miembros de COPEI, el 13% de AD y nadie en el MAS. El partido MAS favorece la opción del Referendum (100%) así como también CONVERGENCIA (50%) y AD (50%). El partido COPEI no tiene una posición definida puesto que sus respuestas se distribuyeron en todas las opciones.

La participación de la sociedad civil en el proceso de Reforma Constitucional puede ser periodizada en tres etapas que corresponden a las diversas coyunturas políticas por las que ha pasado el país desde 1989. Para clasificar las demandas de la sociedad civil aplicaremos el modelo societal que proponen Cohen y Arato (1994) con el propósito de trascender la dicotomía tradicional entre Estado-sociedad civil y conceptualizar la relación entre sociedad civil e institucionalidad jurídica. Este modelo teórico resulta acorde con la modernización social y además se focaliza en la propia sociedad civil. Aún cuando el modelo teórico de Cohen y Arato plantea aspectos que deben ser revisados críticamente, el mismo nos ofrece una tipología básica sobre los derechos de la sociedad civil la cual nos permite clasificar las demandas propuestas durante los distintos períodos de la Reforma Constitucional, especialmente aquellas que tienen como objeto a la propia sociedad civil. También nos permite analizar la participación de las organizaciones sociales a lo largo del proceso y la fuente u origen de las tales demandas.

De acuerdo con Cohen y Arato (1994, 441-442) pueden distinguirse tres conjuntos de derechos de la sociedad civil: los que conciernen a la reproducción cultural (que pueden ser ejemplificados por la libertad de pensamiento, prensa, expresión y comunicación); los referidos a la integración social (libertad de asociación y asamblea), y los relacionados con la necesidad de asegurar la socialización (protección a la privacidad, la intimidad y la inviolabilidad de la persona). Otros dos conjuntos de derechos median entre la sociedad civil y la economía de mercado (derechos de propiedad, contrato y trabajo) y entre la sociedad civil y el moderno Estado burocrático (derechos políticos de los ciudadanos y de bienestar). Las relaciones internas entre estos grupos de derechos determinan el tipo de sociedad civil que se ha institucionalizado, además que en su conjunto, deben ser vistos como el principio organizativo de una sociedad civil moderna.

El viraje a la esfera institucional-legal, propia del Estado, puede generar interrogantes acerca de la autonomía de la sociedad civil. En ese sentido, Cohen y Arato señalan que si bien el Estado es la agencia de legalización de los derechos, nunca es fuente ni base para su validez. Lo verdaderamente importante para estos autores es el origen de la demanda o petición, la cual es realizada por grupos e individuos en los espacios públicos de una emergente sociedad (Ibid, 445).¹³

¹³ No obstante, es válido preguntarse si más que el origen de la petición de derechos lo verdaderamente importante es el impacto que los derechos pueden tener en la sociedad civil.

a) Primera etapa (6/6/1989 - 4/2/1992)
Objetivos y procedimientos

Los objetivos propuestos el 6 de junio de 1989 para guiar la Reforma Constitucional resultan demasiado ambiguos y ambiciosos en su formulación (Kornblith, 1992). Es posible que tras esta ambigüedad se encuentran latentes los sucesos del 27 de febrero y la consiguiente crisis de legitimidad del sistema político venezolano que se desencadena. Por consiguiente, el inicio del Proceso Constituyente parece estar íntimamente ligado a la explosión social del 27 de febrero de 1989.

La Comisión nombrada para llevar a cabo el proceso de revisión Constitucional quedó conformada por integrantes de las dos Cámaras (senadores y diputados) y se consideró que el mecanismo que debía de utilizarse sería el de enmiendas, propio para reformas puntuales del Texto Constitucional. El trabajo de esta Comisión entre junio de 1989 y febrero de 1992 se realizó bajo el agravamiento de las condiciones económicas, propias de la crisis y de los efectos del programa económico llevado a cabo por el Gobierno de Carlos Andrés Pérez donde se mantuvo la tendencia de la década anterior al deterioro de las condiciones de vida de la población.

Al mismo tiempo, ese ambiguo mandato hizo que el trabajo de la Reforma Constitucional no trascendiera más allá del Parlamento y círculos especializados, e innegablemente ese sello inicial marcó su desarrollo después del golpe de febrero de 1992 (Combellas, 1994, 31).

Propuestas

Para 1991, de treintiséis propuestas discutidas en la Comisión Bicameral (Caldera, 1991), sólo ocho tienen que ver con la sociedad civil, según el modelo de Cohen y Arato (1994). De estas ocho, dos propuestas fueron presentadas por tres organizaciones sociales.

Adicionalmente, la influencia o efectividad de los actores sociales para incorporar modificaciones al marco constitucional es muy baja, ya que a pesar que las dos propuestas de la sociedad civil logran ser incorporadas en el proyecto entregado por dicha Comisión al Congreso en marzo de ese año (Comisión Bicameral Especial, 1992), una de ellas es rechazada en la siguiente etapa de la Reforma Constitucional.¹⁴ Este escenario puede deberse a la carencia de mecanismos formales para la participación de la sociedad civil, al poco interés que las demandas sobre ésta generaban entre

¹⁴ La propuesta rechazada en la siguiente etapa de la Reforma Constitucional de ese año fue la ampliación de los derechos políticos de los extranjeros naturalizados.

los actores políticos y, en general, a la falta de motivación que la propia Reforma despertaba.

b) Segunda etapa (4/2/1992-4/7/1992)

Objetivos y procedimientos

La etapa posterior al intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992 estuvo signada por la incertidumbre que abatió a diversos sectores políticos y sociales del país debido a la desestabilización política y de la crisis de legitimidad que vivía el sistema desde 1989, la aguda crisis económica y los efectos de la política de ajuste macroeconómico del Gobierno de Carlos Andrés Pérez. Después del golpe, el trabajo de la Comisión Bicameral se aceleró rápidamente. Ante el aumento de los temas tratados, se desechó el mecanismo de enmiendas y se decidió hacer una Reforma General de la Constitución. Esta Comisión Bicameral entrega su informe el 23 marzo reiniciándose las discusiones en el Congreso el 6 de abril, las cuales fueron suspendidas el 28 de septiembre de ese mismo año a raíz del enfrentamiento con los medios de comunicación los cuales iniciaron una campaña contra la reforma.¹⁵ La intervención de los medios de comunicación en el proceso de reforma y su influencia en paralizar el proceso, indica que dentro de la sociedad civil existen grupos y organizaciones con recursos de poder suficientes para imponer su "agenda" al ámbito político.

Durante esta segunda etapa la discusión sobre el objetivo general que debía perseguir la Reforma Constitucional y el procedimiento por el cual debía realizarse estuvieron íntimamente ligados. Desde su inicio, empieza a configurarse la visibilidad pública de la reforma Constitucional, no tanto

¹⁵ Es pertinente resaltar los hechos que llevaron a suspender el proceso de reforma durante ese año. Bajo ese marco de crisis política e inestabilidad, el 1o. de julio de 1992 en sesión de la Cámara de Diputados se aprueba un artículo que regulaba la propiedad de los medios de comunicación prohibiendo el monopolio, y otro que consagraba constitucionalmente el derecho a réplica. Ese mismo día, los medios de comunicación reaccionaron fuertemente contra esa decisión por considerar que ambos artículos eran una retaliación de los sectores políticos por las constantes denuncias sobre corrupción publicadas diariamente. Al mismo tiempo, utilizaron el ya conocido argumento sobre la ilegitimidad del Congreso, dominado por los partidos, para llevar a cabo la Reforma (*El Nacional*, 2-7-92, D-1 y 3-7-92, D-1, D-2). El enfrentamiento llevó a que los medios de comunicación iniciaran una campaña contra la reforma la cual le asestó un duro golpe (*El Nacional*, 9-7-92, D-1). Como consecuencia, el 21 de septiembre, el Comité Ejecutivo de Acción Democrática decide aplazar la discusión de la Reforma (*El Nacional*, 22-9-92, D-2); la Dirección Nacional de COPEI no se pronunció oficialmente debido a las divergencias internas existentes en su seno. No obstante, el acuerdo tácito entre esas dos organizaciones hizo que la revisión Constitucional fuera diferida indefinidamente en la agenda de discusión del Congreso.

alrededor de la discusión sobre su contenido sino sobre la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente.

La propuesta de la Asamblea Constituyente, introducida al debate público durante esa coyuntura por líderes partidistas¹⁶ y aceptada por el Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez (*El Nacional*, 29-2-92, D-1), fue rápidamente rechazada y enfrentada por los principales partidos que dominaban el Congreso¹⁷ ya que era un escenario que podía desplazarlos del sistema político. Esto hizo que el Presidente se plegara a los partidos para lograr su apoyo a la continuidad gubernamental. No obstante, esta propuesta fue retomada inmediatamente por diversas organizaciones de la sociedad civil. De un total de treinta y seis organizaciones sociales sobre las cuales disponemos de información derivada de sus posiciones ante la prensa y comunicaciones al Congreso, diecisiete de ellas se pronunciaron a favor de la convocatoria inmediata, o a mediano plazo, de la Asamblea Constituyente; solo una organización apoyó explícitamente el proceso de reforma Constitucional tal como se llevaba a cabo en el Congreso.

La principal motivación de este apoyo fue la crisis de legitimidad y de credibilidad de los partidos y los poderes públicos. Las diecisiete organizaciones arriba mencionadas consideraron que la Asamblea Constituyente podía ser un buen escenario para reencauzar la crisis, permitir el surgimiento de un nuevo liderazgo político, reformar el ámbito estatal y construir un nuevo proyecto de país. El Centro al Servicio de la Acción Popular señalaba que dicho escenario permitiría producir esos cambios sin poner en peligro la estabilidad democrática (CESAP, 1992a, 1). Al mismo tiempo, dichas organizaciones compartían el rechazo al proceso de Reforma Constitucional que se realizaba en el Congreso, por considerar que la pérdida de legitimidad de esa institución no le facultaba para conducir el proceso de cambio político (PROVEA, 1992b).

La petición para la convocatoria a una Asamblea Constituyente no sólo se expresó en comunicaciones al Congreso y declaraciones a la prensa nacional, sino que también se promovieron encuentros de reflexión y discusión sobre la Constituyente, (CESAP, 1992b, 12), jornadas para la recolección de firmas (*El Nacional*, 21-3-92, C-2) y caravanas automovilísticas (*El Nacional*, 6-4-92, D-2). Con relación a las propuestas, el CESAP, el Centro Gumilla y la Fundación de Derecho Público (CESAP, 1992c, 30-31)

¹⁶ Declaración del para entonces Secretario General de COPEI, Eduardo Fernández, en *El Nacional*, 28-2-92, A-1; y 29-2-92, D-1.

¹⁷ Ver el comunicado de la Dirección Nacional de COPEI, en *El Nacional*, 12-3-92, D-2, y las declaraciones de los integrantes de AD, como el Presidente del Congreso Pedro París Montesinos (*El Nacional*, 29-2-92, D-2) y el Diputado Luis Emilio Rondón (*El Nacional*, 9-3-92, D-2).

elaboraron un proyecto alternativo de Reforma Constitucional cuyo único punto era la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

La mayoría de las diecisiete organizaciones a favor de la convocatoria inmediata a una Asamblea Constituyente, entre las cuales se encontraban los cristianos de base y los grupos comunitarios populares y vecinales de clase media, tienen un alto grado de influencia en diversos sectores de la sociedad. Al mismo tiempo, comparten el rechazo al estamento político y a la forma como se ha estructurado la institucionalidad pública; consideran que la Asamblea Constituyente es el ámbito para reorganizar las relaciones políticas, generar un nuevo liderazgo surgido de la sociedad y elaborar un proyecto alternativo de país.¹⁸ Es importante destacar que a lo largo de este segundo período aparecen importantes diferencias ideológicas entre la sociedad civil que se encuentran expresadas no solo en su posición -a favor o en contra de la Asamblea Constituyente- sino también en los objetivos implícitos de la Reforma o en el modelo de sociedad que se desea.

Una de estas concepciones que denominaremos neoliberal tiene su expresión en un comunicado de prensa firmado por intelectuales, profesionales y empresarios,¹⁹ quienes consideraban que una Asamblea Constituyente era el espacio ideal para el surgimiento de nuevos actores, crear el marco para una economía de mercado y separar los derechos sociales del paternalismo estatal (*El Nacional*, 23-3-92, D-1). Esta argumentación es comparable a la de otras organizaciones, como la Asociación Bancaria de Venezuela (1992), la Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión (1992) y CONSECOMERCIO (1992), que a pesar de ser escépticas de que la Asamblea Constituyente lograra ese fin, rechazaban a la Constitución Nacional vigente y al proyecto de Reforma Constitucional por su carácter paternalista.

La segunda concepción, definida como democrático-popular, está representada por el Centro Gumilla que considera que la Asamblea Constituyente debe constituir "sujetos colectivos", principalmente los sectores populares, quienes según su opinión, han estado excluidos del sistema político (1992, 109). Otros sectores que apoyaban esta concepción son PROVEA (1992a, 2) y la Iglesia Católica. A pesar que esta última no se declaró

¹⁸ Aunque debemos señalar que tres de estas organizaciones vinculadas a la problemática de los derechos humanos (PROVEA, Red de Apoyo y SECORVE) no estaban de acuerdo con la convocatoria inmediata de una Asamblea Constituyente, sino a mediano plazo, porque consideraban que se necesitaba una preparación previa de los diversos sectores sociales a través de medios informativos y formativos, para evitar la reproducción del cuestionado liderazgo partidista (PROVEA, 14-8-95).

¹⁹ Podemos citar entre esas personas a Ibsen Martínez, dramaturgo; Aurelio Concheso, en esos momentos Presidente de CONSECOMERCIO; Cira Romero, empresaria; Thaelman Urguelles, cineasta; y Emeterio Gómez, economista.

abiertamente a favor de una Asamblea Constituyente, sí señaló que "si se piensa en la Constituyente, no deben olvidarse a las grandes mayorías nacionales, que necesitan otros canales de expresión para reflejarse en el proceso" (*El Nacional*, 7-3-92, C-2). Por otra parte, estas organizaciones se declararon en contra de que dicho escenario pudiera ser aprovechado por los poderes económicos para establecer un Estado de derecho liberal mínimo que desplazara el Estado de bienestar (PROVEA 14-8-95).

El análisis de estas organizaciones de la sociedad civil muestra que existen objetivos o visiones contrastantes sobre el modelo de sociedad que se desea. En lo que respecta al modelo de sociedad se identifican dos posiciones: la de aquellas organizaciones que privilegian la economía de mercado como centro organizador del modelo social y las de las organizaciones cercanas a los sectores populares que demandan la incorporación de los sectores excluidos social y políticamente, dentro del nuevo liderazgo. También existen diferencias entre los actores sociales acerca de la pertinencia de la Asamblea Constituyente como el procedimiento o mecanismo para formular dicho modelo.

La diversidad ideológica anteriormente analizada indica que la sociedad civil se ha complejizado como resultado de la diferenciación de intereses entre los actores sociales; por lo tanto, no puede ser tratada por los actores políticos como un interlocutor homogéneo en el proceso de Reforma Constitucional. Las distintas organizaciones sociales poseen, con diferentes grados de claridad, una visión amplia de la política y de los intereses en juego que les lleva a perfilar un modelo societal deseable. Estas visiones deben ser estratégicamente negociadas entre los propios actores sociales, previo a su negociación con los actores políticos, si se desea asegurar la viabilidad de la Reforma Constitucional ya que pueden obstaculizar el logro del consenso de la sociedad civil alrededor del cambio político y, por ende, la gobernabilidad.

Contenido

Durante esta etapa el Proyecto de Reforma alcanzó un total de ciento dieciocho artículos (Cámara del Senado, 1992). Contiene veinticinco nuevos artículos que se relacionan con la sociedad civil de los cuales cinco emanaron de la propia sociedad civil y el resto fueron propuestos por otros actores, principalmente los actores políticos.

Originalmente, la sociedad civil presentó un total de diez propuestas para discusión pero sólo cinco de ellas fueron incorporadas a este proyecto de reforma. Esto significa que si bien el número de artículos relacionados con la sociedad civil aumenta en relación a la etapa anterior (25 versus 8), la cantidad de propuestas desde la propia sociedad civil que logran ser incorporadas al proyecto de Reforma continua siendo relativamente baja, ape-

nas cinco. Finalmente, a pesar que aumentaron a dieciséis (en contraste con tres en el periodo anterior) el número de organizaciones que presentaron demandas ante las diferentes comisiones, su efectividad o influencia en términos de que sus demandas se reflejaran en el texto del proyecto de reforma, fue baja. El hecho de que la mayoría de las demandas sobre la sociedad civil incorporadas al proyecto no tengan su origen en ella contribuye a deslegitimar el proceso de Reforma Constitucional y al propio sistema político.

Las organizaciones sociales centraron su interés en los complejos de derechos relacionados con las esferas propias de la propia sociedad civil es decir, la reproducción cultural, la integración social y la socialización. Sin embargo no es desdeñable el número de organizaciones (cinco en total) que se interesaron en los derechos que relacionan a la sociedad civil con el Estado quizás debido a la situación de crisis que vivía el sistema. Lo interesante de estas organizaciones es que valorizaron el ámbito de discusión generado por la reforma Constitucional como un lugar importante para presentar demandas y propuestas relacionadas con su ámbito de actuación, a pesar de la inestabilidad y crisis de legitimidad por la que atravesaba la institucionalidad política.

Durante la segunda etapa de la Reforma Constitucional se observan tres características de la sociedad civil que influyen el proceso: en primer lugar las diversas concepciones ideológicas que pueden impedir que se logre una visión consensuada sobre el modelo de gobernabilidad y de sociedad futura que sustituya al agotado proyecto de 1958; en segundo lugar, la especialización que han alcanzado ciertas organizaciones, que afincadas en un ámbito sectorial, se diferencian de aquellas que pueden mantener una posición crítica ante el estamento político y ante otras organizaciones sociales por sus visiones de mundo contrapuestas; y en tercer lugar, la capacidad de poder de algunas de estas organizaciones que pueden, en determinadas coyunturas políticas, imponer sus demandas, inclusive al propio estamento político (por ejemplo, los medios de comunicación).

Al mismo tiempo, esta etapa nos permite señalar la poca capacidad de la sociedad civil de imponer su propia agenda a la institucionalidad política, cuestión que se observa en la imposibilidad de lograr tanto la convocatoria de la Asamblea Constituyente como la inclusión de sus demandas y propuestas en el texto del proyecto de la Reforma Constitucional. Por otra parte, la sociedad civil venezolana demuestra su propia debilidad con respecto a su conformación y en relación al propio Estado y al sistema político si observamos, siguiendo a Cohen y Arato, que la mayoría de los artículos relacionados con ella no provienen de organizaciones sociales, sino del propio estamento político.

c) Tercera etapa: 1994-1995**Objetivos y procedimientos**

Meses después que el Congreso Nacional sustituyera al Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, ante el fallo favorable de la Corte Suprema de Justicia para enjuiciarlo por un supuesto caso de corrupción, se produce la elección presidencial del Dr. Rafael Caldera. Según el Consejo Supremo Electoral (1993), la votación que este obtuvo en dichas elecciones fue de 17% del total de electores, lo que indica que el apoyo al actual Presidente es el más bajo de todo el período democrático venezolano. Por otra parte, el Poder Legislativo, también tuvo un bajo apoyo y su composición varió substancialmente al romperse el bipartidismo y surgir cuatro fuerzas políticas. Por último, hubo un elevado nivel de abstención registrada (39%).

Uno de los compromisos asumidos tempranamente por el Gobierno fue impulsar el proceso de Reforma Constitucional. En el mensaje de toma de posesión, el presidente Caldera señaló que era una de las prioridades nacionales (*El Universal*, 3-2-94, 1-13). Esta tercera etapa, que se inicia el 26 de julio de 1994 en una Comisión especial de la Cámara del Senado, ha tenido serios retrasos a pesar de la diligencia gubernamental y del apoyo de los partidos MAS y CONVERGENCIA. Esta demora se debe a que los partidos opositores, Acción Democrática y COPEI, han mantenido una actitud ambigua ante la Reforma Constitucional, lo que pudiera deberse a la traumática experiencia que significó dicho proceso en 1992. Se ha señalado que "si la Reforma Constitucional no se realiza en un ambiente serio, ni se sabe a dónde va, y se convierte en un espacio para la confrontación, no vale la pena reformar a la Constitución."²⁰

El objetivo general que persigue la Reforma, según los sectores partidistas y gubernamentales más comprometidos con su realización, es impulsar la democracia participativa, reformar a los tres poderes públicos e impulsar la descentralización.²¹ Pero este mensaje no es claramente emitido a la población ni a las organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de las organizaciones sociales entrevistadas creen que la Reforma Constitucional no expresa un proyecto de país, lo que les indica la falta de claridad ideológica y programática del actual liderazgo político y de propuestas ante la crisis del país.²²

²⁰ Conclusiones de un seminario organizado por la Fracción Parlamentaria de COPEI; *El Nacional*, 28-5-94, D-2.

²¹ Estos objetivos son señalados por miembros del Gabinete Ejecutivo y dirigentes de los partidos MAS y Convergencia, durante 1994 y 1995 en la prensa nacional.

²² Aunque las organizaciones relacionadas con los sectores empresariales (CVIR, CEDICE, CONSECOMERCIO, entre otras), consideran que la Reforma no es más que la expresión del agotado modelo paternalista e intervencionista y que impera como concepción en el estamento político.

Pero al mismo tiempo, se observa que entre la propia sociedad civil no hay acuerdo sobre cuál debe ser el objetivo y por consiguiente, el modelo de sociedad a proponer a través de la Reforma Constitucional. Mientras algunos señalan que la Reforma debe perseguir como objetivo "... establecer un Estado que apunte a garantizar, fundamentalmente, desarrollo, democracia y derechos humanos... que ningún Estado sacrifique alguno de estos elementos en aras de otro" (Red, 14-8-95), o a "... crear las condiciones para el desarrollo nacional a partir de la experiencia local" (EV, 1-8-95), otros apuntan a priorizar la libertad económica o libre iniciativa como base para el desarrollo del país (CEDICE, 1-9-95). En conclusión, la heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil impide una posición de consenso ante el estamento político.

De manera semejante a lo ocurrido en la primera etapa, las materias discutidas en el seno de la Comisión no fueron conocidas ni por la opinión pública ni por las organizaciones de la sociedad civil debido a que dicha Comisión Especial no ha establecido mecanismos formales ni efectivos para convocar a las organizaciones sociales.²³ Esta percepción es compartida por la sociedad civil que considera que la Reforma ha sido "palaciega, ensimismada, no ha habido discusión pública" (PROVEA, 14-8-94), y que "se quiere realizar a espaldas de la población" (QE, 7-8-95). Tampoco se han establecido procedimientos para procesar las propuestas a pesar de que la metodología recomendada al Presidente del Congreso Nacional por la Asociación Civil Queremos Elegir, sugería, entre otros puntos, una amplia campaña de difusión de la Constitución Nacional y de su Reforma, convocar a las organizaciones de la sociedad civil para que enviaran sus observaciones y que los diferentes representantes regionales, diputados y senadores se convirtieran en impulsores y canales de comunicación del proceso en sus regiones (Queremos Elegir, 1994).

Algunas organizaciones sociales han hecho un seguimiento al proceso de Reforma en esta tercera etapa: CEDICE monitorea regularmente el trabajo legislativo que realiza el Congreso (CEDICE, 18-8-95) y el CESAP organizó un seminario llamado "Reforma Constitucional o Asamblea Constituyente: Supuestos y Realidades", cuyo objetivo fue reiniciar la discusión entre las organizaciones comunitarias y populares sobre la conveniencia y viabilidad de la revisión Constitucional y sus procedimientos (CESAP, 1995). Sin embargo este interés no se compara con la actitud militante que asumieron varias de estas organizaciones ante la segunda etapa de la Reforma.

²³ Con la excepción de un aviso publicado en la prensa, donde se invita a instituciones e individualidades a formular proposiciones por escritos sobre la Reforma ante la Comisión (*El Nacional*, 15-11-94, D-6).

A pesar que la composición del actual Congreso Nacional es substancialmente diferente a la que existía en 1992, la mayoría de las organizaciones sociales entrevistadas consideran que siguen operando las mismas condiciones de ilegitimidad y falta de representatividad. Para la organización Queremos Elegir, el actual Congreso no tiene el mandato popular para realizar una revisión de la Constitución Nacional; el mismo diagnóstico se aprecia en las entrevistas a miembros de CESAP, Escuela de Vecinos, Red de Apoyo, PROVEA, CONINDUSTRIA, entre otras. En definitiva, la percepción de parte de los actores sociales acerca de la falta la legitimidad de las instituciones democráticas en Venezuela es un elemento que dificulta lograr un mayor nivel de gobernabilidad que pudiera permitir la participación de la sociedad venezolana.

A diferencia también de 1992, cuando un amplio número de organizaciones sociales estaban de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente para salir de la crisis, en la etapa actual las organizaciones de la sociedad civil se muestran escépticas y mencionan cuatro razones. Dos de estas razones se relacionan de las experiencias constituyentes de Colombia y Brasil. La primera razón del escepticismo es que en las actuales circunstancias políticas, su convocatoria no significaría la renovación del estamento político por la inexistencia de un liderazgo alternativo. La segunda razón, es que no necesariamente se logrará un cambio substancial en el funcionamiento de las instituciones públicas a través de ese mecanismo si no hay un compromiso claro con los cambios por parte de la élite política. Además, en el caso venezolano, la Constituyente se ha convertido en bandera de los militares que liderizaron las dos intentonas de golpe de Estado en 1992, razón por la cual muchas de las organizaciones sociales no quieren ser identificadas con estos sectores.

Finalmente, existe incertidumbre entre los diferentes actores sociales y políticos sobre los resultados que pueda generar una Asamblea Constituyente ante la situación de crisis que vive el país. La posible profundización de la crisis política e incremento de las protestas sociales, podrían agudizar los conflictos políticos; ello debilitaría aun más a las instituciones políticas y abriría la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente en el mediano plazo para relegitimar al sistema político.

Dado el estilo "poco democrático" impuesto por los partidos políticos, la realización de la Reforma Constitucional a través del Congreso, difícilmente puede convertirse en foro de discusión sobre el modelo de sociedad deseable y sobre las temáticas que generan preocupación en la sociedad venezolana. Igualmente, por la desconfianza de las organizaciones sociales ante las instituciones y partidos políticos, no parece ser el ámbito para la discusión y confrontación entre las prioridades de la heterogénea sociedad civil y las preocupaciones de la élite política. Al mismo tiempo, si bien en 1992 la sociedad civil visualizaba a la Asamblea Constituyente como el es-

pacio para discutir los problemas de gobernabilidad en Venezuela y sus esfuerzos se dirigían a ese fin, la pérdida de apoyo a dicho proceso hace que en los actuales momentos no se vislumbren canales alternativos de comunicación entre las organizaciones sociales y el sistema político.

Contenido

La sociedad civil ha participado muy poco en la tercera etapa de la Reforma Constitucional, situación que contrasta con la etapa anterior, cuando diversas organizaciones sociales realizaron propuestas o reaccionaron ante puntos que habían sido introducidos por parte del liderazgo político.²⁴ Ello se debe, como señalamos anteriormente, a la inexistencia de mecanismos formales que convoquen a las organizaciones y al hecho que la discusión se realice exclusivamente entre los integrantes de la Comisión y sus asesores.

El encuentro entre organizaciones sociales y los parlamentarios encargados de realizar la Reforma se ha realizado o por iniciativa de la propia sociedad civil, como el anteriormente citado seminario organizado por el CESAP, o por iniciativas individuales de los propios parlamentarios, siendo éste el caso del Senador Hilarión Cardozo, miembro de la Subcomisión encargada de estudiar la descentralización en la Reforma Constitucional, quien se ha reunido con miembros de organizaciones vecinales y juntas parroquiales (Cardozo, 1995).

La temática de la descentralización a nivel local ha concitado el interés de varias organizaciones sociales (FACUR, 3-8-95 y EV, 1-8-95) y es también el tema de la Reforma que genera mayor consenso entre dichas organizaciones. Otros temas que generan consenso son la reforma al Poder Judicial, la creación del Defensor de los Derechos Humanos y el establecimiento de mecanismos de participación, especialmente los diversos referendums.²⁵

El punto neurálgico donde se expresan las contradicciones ideológicas entre las distintas organizaciones de la sociedad civil es el de los derechos y garantías constitucionales. Las organizaciones cercanas a los sectores

²⁴ Desde 1994, se pueden señalar los comunicados enviados por Queremos Elegir (1994), Fundación Venezolanos Todos (Sin Fecha) y Fundación para la Defensa de la Calidad de Vida (1994), y la exposición que realizó en el seno de la Comisión la organización Amnistía Internacional (1994), entre otras.

²⁵ El establecimiento de los mecanismos de participación, especialmente los referendums, es señalado como importante sólo por las organizaciones de derechos humanos, religiosas y comunitarias, lo que pudiera indicar el deseo de activar canales de comunicación y mediación con el sistema político.

empresariales critican el capítulo de derechos y garantías de la Constitución Nacional, puesto que consideran que la única garantía que debe incluirse es la de libertad personal y la de libertad económica, al mismo tiempo que rechazan los derechos sociales. Por el contrario, las organizaciones comunitarias, vecinales y de derechos humanos consideran necesario la inclusión de nuevos derechos sociales, culturales y ecológicos.

Durante este tercer periodo, las afinidades y divergencias en las posiciones de las organizaciones sociales no se traducen en estrategias que aseguren su inclusión en la Reforma; por el contrario, estas centran sus acciones en los problemas relacionados con la crisis económica, social y política. Los sectores populares se focalizan en la problemática de la calidad de vida y sobrevivencia (SECORVE, 28-8-95); las organizaciones de derechos humanos se restringen a atender y denunciar las violaciones al derecho a la vida por un aparato policial y militar cada vez más represivo (Red, 14-8-95); las organizaciones empresariales centran su atención en los problemas de productividad de las empresas producidos por la falta de un entorno adecuado para su funcionamiento (CONSECOMERCIO, 1-9-95); las organizaciones laborales, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa, ponen énfasis en la alta tasa de despido de sus afiliados ante el cada vez más restringido mercado de trabajo (SNTP, 24-8-95); y finalmente, las asociaciones vecinales crean mecanismos de defensa ante el aumento de la delincuencia (EV, 1-8-95).

Por consiguiente, la Reforma Constitucional no es considerada como una de las prioridades de la sociedad civil, además que, según estas organizaciones, no es la solución a los problemas actuales.²⁶

En síntesis, de nuevo durante este tercer periodo, la Reforma Constitucional no se ha convertido en el ámbito de discusión sobre un nuevo modelo de sociedad ni en el canal para drenar las tensiones que existen entre la institucionalidad y el liderazgo político y la sociedad civil. Por esta razón, los problemas de gobernabilidad siguen sin encontrar mecanismos para ser encauzados. Por otro lado, los cambios que sufre la propia conformación de la sociedad civil, resultado tanto de su propio desarrollo como de la crisis económica, hace que redefinan sus objetivos y ámbitos de actuación, dedicándose a temáticas más localizadas y especializadas. De esta manera se aleja la posibilidad de la existencia de un ámbito de discusión que permita el encuentro de las diferencias ideológicas existentes en la sociedad civil. Todo esto, conjuntamente con la desconfianza que demuestran las organizaciones sociales ante el sistema político, hace que la contribución que

²⁶ "Es un error creer que los cambios que necesita el país se logran a través de una Reforma Constitucional. Los problemas que se han generado desde 1982, los problemas que ha vivido el país, tienen poco que ver con la Constitución Nacional" PROVEA (6-7-95).

pueda realizar la sociedad civil ante los problemas de gobernabilidad resulte difícil de predecir y que no sea el marco de la Reforma Constitucional el más idóneo para lograrlo.

3. Consideraciones generales

La Reforma Constitucional no ha sido capaz de crear canales de interrelación entre el Estado y la sociedad civil por lo que no ha contribuido a resolver los problemas de gobernabilidad. Estas dificultades se deben tanto a las características de los actores políticos como a las de los actores sociales participantes en dicho proceso.

En primer lugar, no existen objetivos claros sobre la Reforma Constitucional lo que ha llevado a que cada actor defina diferentes objetivos de acuerdo con sus intereses y concepciones ideológicas. En ocasiones, estos intereses parten de visiones ideológicas opuestas que resultan difíciles de reconciliar y contribuyen a restarle viabilidad política a la Reforma. Por otro lado, la Reforma Constitucional tampoco ha sido capaz de recrear un significado simbólico, como en el caso colombiano o brasileño, que articule a los distintos actores sociales y políticos.

Estos dos factores, la falta de claridad de los objetivos y la carencia de un objetivo con efectividad simbólica lleva a que la Reforma Constitucional no tenga la capacidad para convertirse en el mecanismo para dirimir los problemas de gobernabilidad. Por otro lado, la resolución de los problemas asociados con la ineficacia administrativa del Estado para garantizar las condiciones materiales de la existencia (inseguridad, inflación, deterioro de los servicios y, en general, sobrevivencia) es considerada por la mayor parte de los actores sociales como de mayor "importancia y urgencia" para asegurar la gobernabilidad que la Reforma Constitucional.

Otra de las causas del problema de gobernabilidad en Venezuela es la falta de consenso que existe entre el Estado y la sociedad civil acerca de cómo deben relacionarse y cómo debe participar la sociedad civil en la Reforma Constitucional. La carencia de una percepción homogénea de parte de los actores políticos acerca de cuál debe ser el rol de la sociedad civil en los procesos de cambio político refuerzan lo anterior. La aprobación por parte del Congreso de la Reforma Constitucional bajo las condiciones enunciadas anteriormente pudiera llevar a un mayor cuestionamiento de la sociedad civil sobre la legitimidad del sistema político y, por ende, a una mayor inestabilidad. Por otro lado, en el caso en que la población rechazara la propuesta del Congreso en el Referendum Aprobatorio requerido, los problemas de gobernabilidad podrían tomarse aún más críticos.

Debemos destacar que la sociedad civil no es un ente homogéneo en cuanto a sus demandas al Estado; en el proceso de modernización social y

crisis se ha heterogeneizado, especializado y complejizado. En lo que respecta a la heterogeneidad, los actores sociales tradicionales se reestructuran y aparecen nuevos actores sociales y nuevos modos de relación con el sistema político. Se observa una especialización y sectorización de los objetivos de algunas de las organizaciones sociales que tienden a focalizarse en los ámbitos locales y en intereses especializados. Por otro lado, algunas organizaciones se transforman en centros de servicios con financiamiento, bien sea del Estado o de otros organismos internacionales tendiendo a substituir aquellas funciones sociales que anteriormente eran asumidas por el propio Estado.²⁷ Además, existen organizaciones sociales, sobre todo en los sectores populares, que se han desmovilizado para atender los problemas de las sobrevivencia.

Como parte de este proceso de complejización de la sociedad civil, los organizaciones sociales tienden a agruparse en "redes invisibles" de movimiento social (Melucci, 1985, 798-799). Una de ellas relaciona a grupos consolidados (Queremos Elegir, CEDICE) con otros de reciente fundación (Venezuela Competitiva y Venezuela 2020). Estos grupos comparten una identidad colectiva basada en valores como la libertad, la ciudadanía, el individuo y la libre competencia que plantea un conflicto cultural a aquellos sectores e instituciones que representan al intervencionismo, el estatismo y el paternalismo. Asimismo, esta red propone un proyecto societal alternativo al agotado modelo iniciado en 1958. De manera semejante existen otras redes que promueven proyectos diferentes al anterior.

La complejización de la sociedad civil también se manifiesta en las diferencias ideológicas o concepciones aparentemente antagónicas que existen dentro de su seno y que se expresan en los diferentes proyectos societales. Esto nos lleva a plantearnos hasta qué punto es posible reconciliar concepciones divergentes sobre el modelo de sociedad dentro del marco institucional en que se discute la Reforma Constitucional.

Del análisis realizado sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de Reforma Constitucional podemos concluir que el problema no es la apatía de los actores sociales puesto que éstos expresan de diversas maneras sus demandas cuando son convocados, e incluso si no lo son. El problema es que el Congreso Nacional, instancia elegida para llevar a cabo el proceso, carece de suficiente legitimidad ante la sociedad civil, además

²⁷ La razón por la cual algunas organizaciones sociales han asumido programas anteriormente desarrollados por el Estado es el aumento de la pobreza y la crisis de las instituciones estatales en áreas tales como la salud, la educación, atención a la infancia y la vivienda. Estas organizaciones se relacionan indirectamente con el Estado a través de un aparato "paraestatal" que se inserta entre éste y la población de bajos recursos. Un trabajo que analiza tanto el tamaño de este sector en Venezuela como casos específicos, es el realizado por Navarro y González, 1994.

que los procedimientos adoptados para el proceso de Reforma no son considerados como "participativos" por parte de los actores sociales.

Más que desinterés en los objetivos de la Reforma Constitucional, la supuesta "falta de participación" de las organizaciones sociales debe interpretarse como una estrategia basada en el cálculo político dados los escenarios que limitan la participación de la sociedad civil e impiden influir en el proceso dentro de los cuales se discute la Reforma Constitucional. La sociedad civil tiene conciencia clara de que su poder está en la convocatoria para su aprobación; es decir, de avanzarse el proceso de la Reforma Constitucional y llegarse al Referendum Aprobatorio, las organizaciones sociales se movilizarían sea a favor sea contra dependiendo de sus intereses.

Entre la sociedad civil y el sistema político no ha surgido un espacio canalizador de las demandas y visiones de la sociedad civil, y que el mismo tiempo, sirva para lograr restaurar la gobernabilidad en Venezuela. Posiblemente, existió esa posibilidad en la oportunidad que se discutió la Asamblea Constituyente, pero la resistencias encontradas indican la desconfianza que hay entre ambas dimensiones

Para que aumente la gobernabilidad, los actores sociales tienen que trascender las limitaciones a la participación y lograr influir el proceso de cambio constitucional a través de su transformación en actores políticos. Para ello se requiere que existan uno o más de los siguientes tres elementos: recursos de poder económico, político, social o comunicacional; un proyecto con gran efectividad simbólica capaz de movilizar a la sociedad civil; y/o mecanismos de influencia que les permita el acceso al poder político de forma directa.

Algunas de las organizaciones de la sociedad civil, en particular los medios de comunicación y los actores económicos, son claves en asegurar la viabilidad política por cuanto tienen los recursos de poder y la "efectividad simbólica" bien sea para acceder a los actores políticos, sea para transformar el tema de la Reforma en un "nuevo tema político". Sin la participación de estos actores no se logrará la viabilidad de la Reforma Constitucional.

Por consiguiente, el camino más expedito para afectar el proceso constitucional parece ser el de la Asamblea Constituyente. Ello nos lleva a preguntarnos sobre las razones por las cuales se debilita la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente: ¿Fue la mayor posibilidad que tuvieron las organizaciones sociales de intervenir presentando propuestas ante las distintas comisiones durante el segundo periodo del proceso de Reforma Constitucional o fue la dificultad de compatibilizar las diferentes concepciones ideológicas que surgieron en le seno mismo de la sociedad

civil las razones que dividieron los esfuerzos por su convocatoria? ¿Qué papel jugó la posición a favor de la Asamblea Constituyente asumida por el Comandante Hugo Chávez, líder del frustrado golpe militar de febrero de 1992? Aún cuando es prematuro y aventurado responder a los interrogantes planteados, deseamos delinear algunas hipótesis sobre las cuales nos encontramos profundizando en la actualidad.

Con relación a la mayor posibilidad que tuvo la sociedad civil de expresar sus demandas durante el periodo de 1992 debemos destacar que muy pocas de las propuestas presentadas fueron aceptadas en el Congreso Nacional: la mayoría de las peticiones específicas y de ámbitos limitados fueron descartadas. En segundo lugar, para que las divergencias ideológicas afloraran a la opinión pública, y de esta manera dividieran a la sociedad civil, el pre-requisito era que se convocara a la Asamblea Constituyente y que ésta se constituyera en el espacio para dirimir las distintas visiones. Sin embargo, durante todo el periodo analizado, el esfuerzo de la sociedad civil se dirigió a lograr esa posibilidad sin que hubiera tiempo para debatir sobre sus objetivos más allá de la noción de "espacio para construir un nuevo proyecto nacional y surgimiento de un nuevo liderazgo político".

El debilitamiento de la convocatoria a una Asamblea Constituyente parece estar en función de varios factores. En primer lugar, la falta de una base fuerte de apoyo en el espacio político que permitiera forzar tanto al Gobierno como al Congreso a convocarla; en contraste, los partidos mayoritarios y el Gobierno lograron, por lo menos al comienzo, una base de compromiso y acuerdo que cerraba esa posibilidad. Por otro lado, además que tenían divergencias alrededor de la propuesta de la Asamblea Constituyente, los partidos minoritarios se metieron de lleno en la discusión de la Reforma Constitucional en relación a los puntos de recorte de los mandatos del Ejecutivo y Legislativo, y a la posibilidad de una convocatoria inmediata a un referéndum abrogatorio, olvidándose de la Asamblea Constituyente (Combellas, 1994, 25). Sin una base de apoyo entre los actores políticos era difícil hacer prosperar la propuesta de la sociedad civil sobre la convocatoria a la Asamblea Constituyente todo lo cual produjo un desgaste.

En segundo lugar, dada la heterogeneidad de intereses existente entre la propia sociedad civil, el esfuerzo organizativo para articular un movimiento que luchara por su convocatoria lució débil y poco consistente. A ello también contribuyó la falta de consenso entre las organizaciones sociales acerca de las bondades de la Asamblea Constituyente o de las dudas sobre su convocatoria inmediata. Esto puede indicar que la eficiencia de la sociedad civil en los procesos de cambio político dependerá de que se gesten nuevos procesos de interrelación entre el Estado y la sociedad civil que tomen en consideración la heterogeneidad y diversidad de intereses de ésta última.

En la actualidad, la mayor parte de los actores políticos (con la excepción de LA CAUSA R) parecen estar en contra de la Asamblea Constituyente mientras que la mayoría de los actores sociales condicionaron su aprobación a la existencia de una sociedad civil madura "informada, formada y educada". No se descarta que en caso de aguda crisis política se reabra el espacio de la Asamblea Constituyente como una última alternativa de lograr legitimidad y estabilizar el sistema político.

Si se llegaran a acuerdos entre los partidos políticos para aprobar la Reforma Constitucional en el Congreso, lo cual es poco factible en el corto plazo dadas las diferentes posiciones que mantienen los partidos, resulta poco probable que dicha Reforma sea ratificada por la sociedad civil en el referéndum aprobatorio a menos que se incluyan las demandas de algunos de los actores sociales claves como los medios de comunicación y el sector empresarial que cuentan con los recursos de poder necesarios para "politizar" el tema. Los problemas de gobernabilidad se tomarán mas críticos si se produjera un alto nivel de abstención en las elecciones para gobernadores y alcaldes de diciembre de 1995 o si se rechazara la propuesta de Reforma cuando vaya a referéndum.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (1995): "Elites Parlamentarias en América Latina (Proyecto de Investigación)", España, Universidad de Salamanca.
- Alvarez, Angel (1992): "Crisis Política y Solución Constituyente", *Politeia*, No. 15, Caracas, pp. 17-50.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (1993): *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.
- Asociación Bancaria de Venezuela (1992): "Comunicación enviada al Presidente de la Cámara de Diputados", Caracas, 19 de mayo.
- Caldera, Rafael (1991): "Enmiendas a la Constitución de Venezuela", XVI Jornadas J. M. Domínguez Salazar, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- Cámara del Senado (1992): "Reforma General de la Constitución", Mimeo. Caracas.
- Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión (1992): "Observaciones al Proyecto de Reforma General de la Constitución por la Comisión Bicameral Especial de Revisión", Mimeo, Caracas, 30 de abril.
- Cardozo, Hilarión (1995): "Reforma de la Constitución (Capítulos Relativos a los Estados y Municipios)". Seminario sobre Descentralización: Escenario para una Democracia Participativa, Maracay, COPRE/Congreso de la República, 22 y 23 de junio.
- Centro al Servicio de la Acción Popular (1992a): "Editorial: La Asamblea Constituyente o como escuchar a la sociedad". Separata Especial de Revista Juntos: Por la Constituyente. Caracas, Abril.
- Centro al Servicio de la Acción Popular (1992b): "Encuentro por la Asamblea Constituyente", Juntos, Año 3, No. 12, Caracas, Julio.
- Centro al Servicio de la Acción Popular (1992c): "El Proyecto Alternativo para la Asamblea Constituyente", Juntos, Año 3, No. 13, Caracas. Agosto.

- Centro al Servicio de la Acción Popular (1995): "Informe sobre el Seminario Reforma Constitucional o Asamblea Constituyente, Supuestos y Realidades", Mimeo, Caracas, 30 y 31 de marzo.
- Centro Gumilla (1992): "Editorial: Constituir la legitimidad", *SIC*, Año LV, No. 543, Caracas, abril.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1994): "Civil Society and Political Theory" Cambridge, Massachusets y Londres, Inglaterra, The MIT Press.
- Combellas, Ricardo (1992): "La Asamblea Constituyente y el Proyecto de Reforma General de la Constituyente", *Politeia*, No. 15, Caracas, pp. 171-205.
- Combellas, Ricardo (1993a): "Cambio Político y Reforma Constitucional en América Latina. Tendencias y Experiencias del Año 1992", *Memoria Política*, No. 3, Valencia, pp. 227-241.
- Combellas, Ricardo (1993b): "Venezuela: Crisis Política y Reforma Constitucional", Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas-Instituto de Estudios Políticos.
- Combellas, Ricardo (1994a): "Una Constitución para el Futuro. El Debate Constitucional en Venezuela", Caracas, Fundación Konrad Adenauer/CIEDLA/Editorial Panapo.
- Combellas, Ricardo (1994b): "Reforma Constitucional y Cambio Político en Venezuela" *Perfiles Liberales*, No. 38, Bogotá.
- Comision Bicameral Espacial de Revisión de la Constitución (1992): "Reforma General de la Constitución", Mimeo, Caracas.
- Consecomercio (1992): "Comunicación enviada al Presidente de la Cámara de Diputados", Caracas, 19 de mayo.
- Consejo Supremo Electoral (1993): "Boletín No. 6 Resultados Electorales a la Presidencia de la República", Mimeo, Caracas, 12 de diciembre.
- Copre (1992): "Asamblea Constituyente: Salida Democrática a la Crisis Política", Caracas, Folletos para la Discusión, No. 18, COPRE.
- Copre (1993) "Constitución y Reforma. Un Proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho", Caracas, COPRE.
- Fernández, Julio César (1994): "Alternativas de Reforma al Sistema Presidencialista de Gobierno en Venezuela". Foro Reforma Constitucional, COPRE/Fundación Konrad Adenauer/Programa de Estudios Constitucionales Latinoamericanos/Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, Caracas, 28, 29, 30 junio y 1 de julio.
- García-Guadilla, María Pilar (1991): "Crisis, Actores y Conflictos Sociopolíticos de la Venezuela Post-Saudita: Encrucijada de la Democracia". *Argos*, No. 14, Caracas.
- García-Guadilla, María Pilar (1993): "Symbolic Effectiveness and the Environmental Movement in Venezuela" en Sonia Alvarez y Arturo Escobar: "The Making of Social Movements in Latin America", New York, Westview Press.
- Gómez C., Luis y Margarita López M. (1990): "El Tejido de Penélope. La Reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)", Caracas, CENDES/APUCV.
- Kornblith, Miriam (1992): "Reforma Constitucional, Crisis Política y Estabilidad de la Democracia en Venezuela", *Politeia*, No. 15, Caracas, pp. 121-170.
- Kornblith, Miriam (1994): "Viabilidad y Deseabilidad de la Reforma Constitucional en Venezuela: el Intento de 1989-92 y el Proceso Actual", Foro Reforma Constitucional, Caracas. COPRE/Fundación Konrad Adenauer/Programa de Estudios Constitucionales Latinoamericanos. Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, 28, 29, 30 junio y 1 de julio.

- Melucci, Alberto (1985): "The Symbolic Challenge of Contemporary Movements", *Social Research*, Vol. 52, No. 4. New York, pp. 789-816.
- Navarro, Juan Carlos y Rosa Amelia González (1994): "Organizaciones de Participación Comunitaria: su Lucha contra la Pobreza en Venezuela", en Juan Carlos Navarro (editor): "Las Organizaciones de Participación Comunitaria y la Prestación de Servicios Sociales a los Pobres en América Latina", Caracas, IESA/BID, pp. 165-228.
- O'Donnell, Guillermo (1993): "Estado, Democratización y Ciudadanía", *Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas, pp. 62-87.
- Offe, Claus (1981): "Ingovernabilidad. El Renacimiento de la Teoría Conservadora" *Revista Mexicana de Sociología*, Número Extraordinario, México.
- Portantiero, Juan Carlos (1984): "La Múltiple Transformación del Estado Latinoamericano", *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, pp. 88-94.
- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (1992a): "Editorial: ¿Quién le teme a la voluntad popular?", *Referencias*, Caracas, Año 4, No. 42.
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos: (1992b) "Reforma y referéndum: PROVEA se suma al NO", *Referencias*, Caracas, Año 4, No. 46.
- Queremos Elegir (1994): "Comunicación enviada al Presidente del Congreso Nacional, Eduardo Gómez Tamayo", Caracas, 3 de junio.
- Roa, Ernesto (1994): "Gobernabilidad, Sociedad Civil y Ciudadanía Urbana", Mimeo, Caracas.
- Toro Jiménez, Fermín (1994a): "La Constitución y la Integración", Foro Reforma Constitucional, Caracas, COPRE/Fundación Konrad Adenauer/Programa de Estudios Constitucionales Latinoamericanos/Asociación Venezolana de Derecho Constitucional. 28, 29, 30 junio y 1 de julio.
- Toro Jiménez, Fermín (1994b): "La Constitución y la Integración", Foro Reforma Constitucional, Caracas, COPRE/Fundación Konrad Adenauer/Programa de Estudios Constitucionales Latinoamericanos/Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, 28, 29, 30 junio y 1 de julio.
- Torres-Rivas, Edelberto (1993): "América Latina: Gobernabilidad y Democracia en Sociedades en Crisis". *Nueva Sociedad*, No. 128. Caracas, pp. 88-101.

PARA REPENSAR LAS RELACIONES ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y REGIMEN POLITICO. UNA NUEVA MIRADA CONCEPTUAL*

Ana María Bejarano

"No tengo ninguna esperanza de conseguir simplicidad teórica alguna, y menos en este momento histórico en que tantas plataformas estables de oposición en la vida política e intelectual se han hundido; aunque tampoco quisiera conseguir simplicidad, ya que un mundo que pudiese ser plenamente abordado y claramente explicado por la teoría no sería, sospecho, un lugar demasiado placentero".

Michael Walzer

El presente ensayo constituye, ante todo, una invitación al debate. Debate que, por estar planteado en el terreno puramente conceptual, no deja de tener profundas resonancias en nuestra realidad más inmediata. En Colombia se viene argumentando, desde hace algún tiempo, que buena parte de la crisis nacional responde a la precariedad del Estado, así como a la debilidad y fragmentación de la sociedad civil. Según muchos, estos dos fenómenos se encuentran en la raíz de la persistencia de las diversas modalidades de violencia y en la dificultad para articular alternativas pacíficas de solución a los conflictos. También se atribuye a la escasa consolidación del Estado y a la fragilidad de la sociedad civil, el lento y difícil desarrollo de la democracia en nuestro país, pese a los avances normativos logrados en la Asamblea Constituyente. Tales argumentos deben ser sometidos a un serio cuestionamiento: ¿es el Estado colombiano realmente precario y en qué sentido?; ¿podemos referirnos a una sociedad civil débil y fragmentada para caracterizar la sociedad colombiana?; si las dos respuestas fueran afirmativas, entonces, ¿cuáles son las causas de la precariedad del Estado y de la

* Este ensayo fue presentado, originalmente, como informe de avance de la investigación "Estado, sociedad civil y régimen político en Colombia: 1960-1990" que actualmente adelanto con el auspicio del CINEP. A lo largo de este último año ha sufrido varias modificaciones producto de la generosa confrontación con los miembros del equipo "Estado y sociedad civil", así como de las numerosas discusiones con otros colegas del CINEP y con los asistentes a diversos talleres convocados alrededor el tema. Debo agradecer a todos ellos sus comentarios críticos y las innumerables sugerencias aportadas para enriquecer el debate.

debilidad de la sociedad civil en nuestro caso particular?; y, finalmente, ¿son esas, y no otras, las principales causas de la crisis nacional?

Dada la persistencia de estas cuestiones en el ambiente tanto académico como político, creo que la primera tarea consiste en escudriñar los desarrollos teóricos más recientes alrededor de estos dos núcleos problemáticos, con el objeto de definir conceptualmente lo que se entiende por Estado, así como por sociedad civil, y luego identificar los rasgos que nos permiten atribuirle a estos fenómenos los adjetivos "fuerte" o "débil". Este trabajo intenta responder a estos interrogantes conceptuales. En segundo lugar, aspira a responder a la pregunta acerca del impacto de esas dos variables (Estado y sociedad civil) y el de su mutua interrelación, sobre la naturaleza del régimen político.

La propuesta conceptual que subyace al ensayo es la siguiente: durante mucho tiempo y gracias a la influencia de diversas corrientes teóricas, nos hemos acostumbrado a pensar la relación Estado-sociedad civil de manera simplista, como una relación necesariamente antagónica. Sin embargo, existen variadas dinámicas de relación entre estos dos polos de la vida social, que nos obligan a trascender las visiones maniqueístas del Estado, así como las nociones anti-estatistas de la sociedad, y nos conducen más bien a la conclusión de que un Estado fuerte y una sociedad civil activa y autónoma no son dimensiones necesariamente excluyentes. El poder del Estado y el de la sociedad civil no siempre se contraponen, e incluso, en algunos momentos históricos, pueden reforzarse simultáneamente en una dinámica constructiva. La posibilidad de conceptualizar una relación de "suma-positiva" entre Estado y sociedad civil no sólo tiene implicaciones teóricas generales, en la medida en que permite construir una tipología más amplia de tales relaciones; también tiene implicaciones para la teoría y la práctica de la democracia. La tesis central del ensayo afirma, en consecuencia, que la emergencia y consolidación de un régimen democrático sólo es posible allí donde se configure una dinámica de "suma-positiva" entre Estado y sociedad civil, en la cual ambos se fortalezcan de manera simultánea.

1. El Estado como problema conceptual

A partir de la década del sesenta se produjo un renovado interés en la recuperación del Estado como concepto central y objeto de estudio privilegiado de las ciencias sociales, en especial de la ciencia política. Esto no quiere decir que el Estado hubiese sido totalmente ignorado en la reflexión anterior, sino que, en general, se privilegiaban otras variables por encima de éste. La tendencia a subvalorar al Estado se asocia con las escuelas conductista y estructural-funcionalista norteamericanas, desarrolladas durante los años cincuenta y sesenta, para quienes las variables relevantes eran, por

sobre todo, el comportamiento individual y los grupos de interés.¹ Dentro de esta perspectiva el "gobierno" o el "sistema político"² resultaban ser simples derivados de la acción social, entendida en su sentido más amplio, y podían ser concebidos y analizados como grupos de individuos que desempeñaban funciones específicas dentro del sistema social.

a) Hacia la recuperación de una teoría del Estado: la oleada neo-marxista

La recuperación del tema del Estado como concepto central del análisis social y político se da, en una primera oleada, alrededor de la producción teórica de varios autores neo-marxistas, durante la década de los sesenta. Esta oleada, -asociada con el debate Miliband-Poulantzas, así como con la obra de autores como Gough, Offe y Block, interesados en términos generales en la forma y funciones del Estado capitalista-, se propuso de manera explícita superar los análisis más deterministas derivados de una lectura ortodoxa del marxismo clásico, tales como la concepción del Estado moderno como una institución parasitaria, o como simple epifenómeno, mero reflejo, espejo o máscara, de la estructura económica.³

Sin embargo, no todos sus proponentes lograron superar las limitaciones de una concepción instrumental del Estado, según la cual éste es concebido simple y mecánicamente como un instrumento para promover los intereses comunes de la clase dominante. Las teorías marxistas contemporáneas del Estado continúan divididas en dos enfoques alternativos: el primero de ellos sostiene que existe una relación *instrumental* particular entre la clase dominante (el capital en general) por un lado, y el Estado, por el otro. Aquí se ubican las teorías que no ven en el Estado más que un instrumento neutral de la dominación de clase; y también aquellas más estructuralistas para quienes el Estado está condenado a servir los intereses capitalistas, independientemente de quién lo controle; así como las que ven al Estado como una especie de sujeto calculador racional, un "capitalista colectivo ideal", capaz de discernir y perseguir los intereses generales del capital en contra de los intereses particulares de los capitalistas individuales.

¹ Algunos trabajos sobresalientes en esta tradición son el de Gabriel Almond y James Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960; y los de David Easton, *A Framework for Political Analysis*, New York, Prentice Hall, 1965, y *A Systems Analysis of Political Life*.

² Estos términos se utilizaban en la literatura sociológica de la época en forma indiferenciada y, a mi modo de ver, equivocada, como equivalentes del Estado.

³ Ver el artículo de Bob Jessop, "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", traducido del *Cambridge Journal of Economics* (1977, 1, 353-373) y publicado en español en Mauricio Archila (compilador), *La crítica marxista del Estado*, Bogotá, Editorial CINEP, 1980.

En su crítica a tal enfoque, Claus Offe afirma: "Creemos que esta visión tiende gravemente a inducir a error, incluida la versión ofrecida en la doctrina del 'capitalismo monopolista de Estado', con su pretensión estereotipada acerca de la 'fusión de los monopolios y el aparato del Estado'. "4 Jessop añade una serie de críticas a la perspectiva instrumental:

Un problema fundamental de este enfoque es la tendencia a suponer que el Estado como instrumento es neutral y que puede ser utilizado con igual facilidad y efectividad por cualquier clase o fuerza social. Este enfoque tropieza también con dificultades en situaciones en las que la clase económicamente dominante de hecho no ocupa las posiciones claves en el aparato estatal. [...] El mismo problema ocurre donde el Estado adquiere un grado considerable de independencia de la clase dominante debido a un equilibrio más o menos temporal en la lucha de clases. [...] En ninguno de estos casos se puede explicar cómo el Estado permanece como un instrumento de dominio de clase aunque la clase dominante no tiene un inmediato control de él.⁵

La segunda vertiente dentro de las teorías marxistas contemporáneas, comprende aquellos teóricos que se oponen decisivamente a las concepciones instrumentales del Estado. Según esta visión, el Estado no favorece intereses específicos y no está aliado con clases específicas. "Más bien, lo que el Estado protege y sanciona es un conjunto de instituciones y de *relaciones* sociales necesarias para la dominación de la clase capitalista. En esta perspectiva, el Estado no es ni un 'sirviente' ni un 'instrumento' de una clase, cualquiera que ella sea. Pese a no defender los intereses específicos de una clase específica, el Estado, sin embargo, busca implementar y garantizar los intereses *colectivos* de todos los miembros de una *sociedad de clases dominada por el capital*".⁶

Los mayores desarrollos de la teoría marxista del Estado en los años setenta se dieron en la formulación de una crítica del instrumentalismo.⁷ En primera instancia, porque éste omite el papel ideológico del Estado. El Estado juega un papel crucial en el mantenimiento de la legitimidad del orden social y esto requiere que el Estado parezca ser neutral en la lucha de clases. En otras palabras, aún si el Estado fuera un instrumento para los propósitos de la clase dominante, el hecho de que deba aparecer de otra forma indica la necesidad

⁴ Claus Offe, "Theses on the theory of the state", en *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, The MIT Press, 1984, p. 119.

⁵ Bob Jessop, "Teorías recientes...", *Op. cit.*, p. 25.

⁶ Claus Offe, "Theses on the theory...", *Op. cit.*, pp. 119-120. (Énfasis en el original).

⁷ La reflexión que sigue se apoya fundamentalmente en Fred Block "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State", en *Revising State Theory*, Philadelphia, Temple University Press, 1987.

de un marco interpretativo más complejo para analizarlo. En segundo término, las visiones instrumentalistas desconocen que para actuar en pro del interés general del capital, el Estado debe ser capaz de emprender acciones en contra de los intereses particulares de los capitalistas. Y para llevar a cabo tales políticas, el Estado debe poseer más autonomía frente al control capitalista directo de lo que la perspectiva instrumental le permitiría.

De tal manera, los críticos del instrumentalismo proponen la idea de la "autonomía relativa" del Estado como un marco de interpretación alternativo. Con el fin de servir los intereses generales del capital, el Estado debe poseer cierta autonomía frente al control directo de la clase dominante. Puesto que el concepto de una autonomía absoluta del Estado sería falso y no-marxista, la autonomía se toma evidentemente "relativa", es decir, limitada en su alcance y transitoria: sólo se da en momentos excepcionales de rivalidad y equilibrio entre las diversas fracciones de la clase dominante. Sin embargo, la dificultad surge al tratar de especificar la naturaleza, los límites y los determinantes de esa autonomía relativa. El problema básico en las formulaciones de la autonomía relativa, según Block,⁸ reside en la conceptualización que se hace de la clase dominante. Las teorías de la autonomía relativa asumen que la clase dominante efectivamente responderá ante los abusos de tal autonomía por parte del Estado. Pero, para que la clase dominante sea capaz de tomar tales acciones correctivas, debe tener algún grado de cohesión política, una comprensión de sus intereses generales, y un alto grado de sofisticación política. En suma, la teoría requiere que la clase dominante, o al menos una porción de ella, posea conciencia de clase, o sea, conciencia acerca de lo que es necesario para reproducir las relaciones sociales capitalistas en circunstancias históricas cambiantes. Si la clase dominante o un segmento de ella posee conciencia de clase, entonces el grado de autonomía del Estado es, evidentemente, bastante limitado. En este punto, la teoría de la autonomía relativa se desploma y se convierte en una versión un poco más sofisticada de instrumentalismo. Las acciones del Estado siguen siendo concebidas como el reflejo de las demandas de una clase dominante con conciencia de clase.

Según Bob Jessop, esta primera oleada de resurgimiento de la teoría del Estado, liderada por los neo-marxistas, perdió vigencia a finales de los años setenta bajo el peso de sus múltiples y rivales puntos de partida, así como del exagerado énfasis en una teorización altamente abstracta, que desconocía la variabilidad histórica de los regímenes políticos.⁹ Sin embargo, algunos de sus mejores exponentes dejaron formuladas dos ideas claves, relevantes para cualquier reflexión posterior desde esta perspectiva. En primer lugar, al abandonar el análisis funcional, algunos neo-marxistas descubrieron la relevancia de la forma del Estado. En lugar de derivar la forma necesaria del

⁸ *Ibidem*, p. 53.

⁹ Bob Jessop, "Recent Developments in State Theory: Approaches, Issues and Agendas", (inédito), sin fecha, p. 1.

Estado de las varias funciones que éste debía supuestamente desempeñar en nombre del capital, algunos autores exploraron de qué manera la forma del Estado problematiza su funcionalidad para la acumulación del capital y la dominación política de clase. "La separación institucional del Estado con respecto a la economía (la cual es un rasgo distintivo de las sociedades capitalistas) resulta en el predominio de lógicas institucionales y modos de cálculo diferentes (y potencialmente contradictorios) en el Estado y la economía."¹⁰ Nada garantiza que los resultados políticos deban servir las necesidades del capital. Esta conclusión ha estimulado indagaciones acerca de las contradicciones estructurales, los dilemas estratégicos y el desarrollo históricamente condicionado de formas de Estado específicas.

En segundo lugar, al abandonar las visiones del aparato del Estado como una simple "cosa" u "objeto", los neo-marxistas comenzaron a entender el **poder estatal como una relación social compleja**. En lugar de las concepciones instrumentalistas del Estado, fueron surgiendo estudios acerca de la selectividad estructural de los diferentes Estados y de los factores que moldean sus capacidades estratégicas.¹¹ Esto ha conducido a un renovado énfasis en la naturaleza "relacional" del poder estatal, así como en las capacidades de los Estados para proyectar su poder hacia otros ámbitos sociales más allá de sus fronteras institucionales, lo cual ha promovido explicaciones más detalladas de la compleja interrelación entre las luchas sociales y las instituciones, en lugar de una teorización abstracta y esencialista.

Resulta sin duda importante rescatar y mantener presentes estas dos últimas reflexiones legadas por el análisis neo-marxista. En efecto, más adelante veremos cómo ellas coinciden y son compatibles con preocupaciones surgidas desde otros enfoques como el "neo-estadista" o el "neo-institucional". No obstante, las teorías neo-marxistas del Estado adolecen de problemas fundamentales, tanto para la investigación empírica, como para el propósito de repensar las relaciones Estado-sociedad civil desde una nueva perspectiva. En cuanto a lo primero, aunque constituyen un excelente parámetro para efectuar una crítica normativa del Estado moderno, sus limitaciones en cuanto herramienta interpretativa para guiar la investigación sobre casos históricos concretos son obvias. En cuanto a lo segundo, resulta evidente que para visualizar la posibilidad de relaciones constructivas entre Estado y sociedad es preciso trascender las visiones negativas, maniqueas o instrumentales del Estado, según las cuales las únicas formas de relación posible serían, o bien tomarse el Estado o en su lugar, destruirlo.

¹⁰ Algunos exponentes de esta visión serían Offe (1984) y Poulantzas (1978). La cita es de Bob Jessop, "Recent Developments...", *Ibidem*, p. 2.

¹¹ Para una ampliación de este argumento, véase Jessop, *Ibidem*, pp. 2-3.

b) La segunda oleada de reelaboración conceptual sobre el Estado

Una segunda oleada de resurgimiento de la teoría del Estado se produce hacia finales de los años setenta y continúa hasta nuestros días. Esta no se apega a ningún paradigma teórico específico, sino que más bien se caracteriza por incluir múltiples corrientes y preocupaciones teóricas. Dentro de esta "segunda oleada" se ubican varios enfoques alternativos que se apartan tanto del marxismo, como de las interpretaciones funcionalista y pluralista del Estado. Entre ellos vale la pena mencionar: 1) la corriente "estado-céntrica" o "neo-estatista" basada en una recuperación de la noción weberiana del Estado; 2) los análisis desarrollados por Foucault y sus seguidores acerca de la organización disciplinaria de la sociedad y la microfísica del poder, perspectiva que va en dirección contraria a la anterior en la medida en que pretende desplazar al Estado en tanto actor principal en el escenario político; 3) el desarrollo de una crítica feminista de las teorías del Estado, dada su orientación claramente masculina y patriarcal; y, 4) los análisis discursivos sobre el Estado o la teoría del Estado "sin Estado."¹²

En primera instancia comentaré brevemente los aportes de los tres últimos enfoques, para luego profundizar en el primero, el cual, sin duda, ha ejercido la mayor influencia en este segundo resurgimiento de la teoría del Estado. Foucault y sus seguidores parten de una concepción radicalmente diferente del poder, según la cual éste es omnipresente, es decir, se encuentra difuso a lo largo y ancho de la sociedad y, por lo tanto, no emana, ni se encuentra concentrado en un único centro (el Estado). A diferencia de la mayoría de las concepciones que entienden al poder como algo opresivo y destructivo, Foucault entiende al poder como una relación fundamentalmente creativa y productiva. Aun cuando se admite la posibilidad de situaciones extremas de asimetría donde el ejercicio del poder se acerca a la dominación desnuda, en general el poder sólo puede entenderse desde una perspectiva "relacional" donde ambos sujetos de la relación ejercen poder el uno sobre el otro.

El interés de la investigación desde una perspectiva de la "microfísica del poder" se centra en los puntos más distantes y periféricos de la sociedad, donde se dan prácticas que crean y recrean diversas relaciones de poder, con diferentes resultados. Esas prácticas van tejiendo una red "hacia arriba", articulando estrategias cada vez más generales, que son eventualmente colonizadas por el Estado. Sin negar del todo la existencia del Estado, este enfoque privilegia una observación de las diversas prácticas e instituciones donde se generan las relaciones de poder en una sociedad, partiendo "desde abajo" para obtener finalmente una reconstrucción genealógica del Estado. Por decirlo de alguna manera, en la dicotomía Estado/Sociedad civil, esta

¹² Esta es sólo una de las maneras en que puede clasificarse la prolífica producción reciente sobre el Estado. Esta clasificación ha sido retomada de Jessop, "Recent Developments...", *Ibidem*, p. 4.

perspectiva privilegia el estudio de las relaciones de poder presentes en la segunda, y pone en cuestión la utilidad interpretativa de empezar desde el Estado para comprender la distribución y el ejercicio del poder en una sociedad.

Por otra parte están las diversas críticas feministas de la teoría política, en general, y de las teorías contemporáneas del Estado, en particular. En su versión más radical, algunas teorías feministas afirman no estar interesadas en el Estado, ni ven la necesidad intelectual o política de elaborar teorías sobre el mismo.¹³ Otras entienden la necesidad de una reflexión sobre el Estado y sobre su impacto en la reproducción de la desigual relación entre los géneros. Sin embargo, descalifican la mayor parte de las teorías contemporáneas del Estado por su orientación masculina o abiertamente machista, la cual ejerce un impacto debilitador sobre el pensamiento y la movilización feminista. Algunas orientan su crítica al Estado como una forma más de la dominación masculina y patriarcal. Otras hablan de la violencia estatal como reflejo e incluso como culto a la violencia masculina. También se critican las concepciones del Estado como monopolio de la violencia con el argumento de que, mientras el Estado monopoliza el ejercicio de la violencia en el ámbito de lo público, los hombres quedan libres para ejercer la violencia en el ámbito privado, e incluso oprimen a las mujeres en los espacios públicos a través de la amenaza o la realidad, en todo caso el miedo, de la violación.

Los aportes más importantes de la teoría feminista a la teoría del Estado se han dado en dos áreas específicas: por un lado, en la problematización de la distinción entre los ámbito público y privado, puesto que ella contribuye a ocultar, no sólo las relaciones de clase sino, sobre todo, los mecanismos claves de la dominación masculina en la sociedad; y, por el otro, en la indagación acerca de los mecanismos mediante los cuales el Estado moderno contribuye a la reproducción de patrones específicos de relación entre los géneros.¹⁴

Finalmente, los análisis discursivos sobre el Estado o la teoría del Estado "sin Estado", argumentan, en su versión más radical, que el Estado no existe, que es una ilusión. Lo único que existe es la "idea del Estado", la cual es producto del imaginario político de diversas fuerzas políticas que actúan como si el Estado existiera. El análisis, por consiguiente, no debe ocuparse del Estado como realidad, sino de los innumerables discursos que construyen los diversos actores acerca del Estado.

¹³ Ver: Allen J. "Does feminism need a theory of the state?" en S. Watson (ed.), *Playing the State: Australian feminist interventions*, London, Verso, 1990, pp. 21-38.

¹⁴ Para un tratamiento más detallado del debate feminista acerca del problema del Estado ver Jessop, "Recent Developments...", *Op. cit.*, pp. 11-16.

Algunos de sus exponentes reconocen la existencia de un conjunto de instituciones gubernamentales, pero advierten que éste puede ser estudiado sin recurrir al complejo y ambiguo concepto del Estado. Esta visión coincide con algunas concepciones pluralistas y sistémicas del proceso político para las cuales el Estado no es más que una "idea" que generalmente sólo sirve para oscurecer el análisis. "La 'idea del Estado' ha sido muy importante, sin duda, entre los divertimentos intelectuales del pasado, y en lugares y tiempos particulares ha servido para darle coherencia y expresión pretenciosa a la actividad de algún grupo particular."¹⁵

En sus versiones más elaboradas, sin embargo, si bien se concibe al Estado como una "idea" o ilusión, se le concede un papel constitutivo a esa idea en el proceso de formación y encubrimiento de la dominación política. La idea del Estado puede ser estudiada como la distintiva y equivocada representación colectiva de las sociedades capitalistas, la cual sirve para enmascarar las verdadera naturaleza de la práctica política.¹⁶ Para otros, el discurso del Estado le permite a diferentes actores justificar sus acciones y sus omisiones. El Estado es, para algunos, única y simplemente el discurso que se inventan las élites gobernantes para legitimar sus acciones sobre la sociedad. En cualquiera de sus variantes, los análisis discursivos sobre el Estado se oponen a su reificación como una entidad material objetivamente existente y buscan más bien indagar acerca de cuál es el papel que juega la "idea del Estado" (bien sea como mistificación, como motivación para la acción política o como auto-justificación) en el funcionamiento del sistema político o de la sociedad mayor.

La corriente "estado-céntrica o "neo-estatista"

Esta corriente parte de una crítica, tanto de los análisis pluralistas y estructural-funcionalistas, como de los marxistas, por considerar que todos se basan en una visión excesivamente centrada en la sociedad, es decir, donde la dinámica social (bien sea entre individuos, grupos o clases sociales) constituye la esfera determinante (la variable independiente), mientras que el Estado aparece más bien como un derivado (la variable dependiente), como una esfera siempre subordinada a los movimientos de la sociedad. Los proponentes de esta corriente reclaman un lugar central para el Estado como una variable crucial en la explicación de la dinámica social. El argumento central consiste en atribuirle al Estado propiedades o características propias y distintivas, con capacidad de influir en forma decisiva e independiente en la

¹⁵ La cita proviene del padre fundador de la teoría de grupos norteamericana, Arthur Bentley. Ver: *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908, pp. 263-264.

¹⁶ Ver: Abrams, P. "Notes on the difficulty of studying the state", en *Journal of Historical Sociology*, 1 (1), pp. 58-59.

conformación y cambio de la sociedad.¹⁷ Según esta perspectiva, el Estado es algo más que un simple espacio o arena donde los grupos o clases sociales formulan demandas y entran en conflictos o compromisos políticos. "Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control sobre territorios y poblaciones, pueden formular y perseguir objetivos que no son simples reflejos de las demandas o intereses de los grupos sociales, las clases o la sociedad."¹⁸

En la formulación del concepto de Estado esta corriente retoma los aportes de varios pensadores clásicos, de manera predominante la noción de Estado formulada por Max Weber.¹⁹ El Estado se concibe como un conjunto diferenciado y permanente de instituciones (administrativas-burocráticas, legales, extractivas y coercitivas), enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado -al que se denomina sociedad-, dentro del cual logra ejercer el monopolio de la creación de normas colectivas vinculantes, gracias al respaldo que le otorga el control monopólico de los medios de violencia y coerción.²⁰ Nótese respecto de esta definición, que si bien realza el monopolio del uso de la fuerza como medio exclusivo del Estado y respaldo último de sus acciones, el elemento funcional predominante en la definición no es el ejercicio de la fuerza sino el monopolio de la creación de aquellas normas que comprometen al conjunto de la sociedad. El Estado y las instituciones en las cuales éste cristaliza, no adquieren centralidad dentro del territorio única o primordialmente gracias al monopolio de la fuerza; éste es, ante todo, un instrumento para el cumplimiento de su función esencial: la creación y mantenimiento de un cierto orden interno, capaz de tornar previsibles y a la vez garantizables y confiables las interacciones sociales.²¹

Este complejo conjunto de instituciones tiene preferencias y objetivos propios, independientes de las preferencias societales: esto es lo que se

¹⁷ Una excelente síntesis de esta perspectiva puede encontrarse en Karen Barkey y Sunitah Parikh, "Comparative Perspectives on the State", (inédito), Columbia University, 1991.

¹⁸ Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Evans, Peter et al. (editores), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 8-9.

¹⁹ Ver: Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; y, H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber, Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1958.

²⁰ Esta definición ha sido construida sobre la base de la conceptualización que ofrecen: John A. Hall y G. John Ikenberry en su libro, *El Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993; y Michael Mann, "The Autonomous Power of the State", en *Archives Européennes de Sociologie*, Tomo XXV, N° 2, 1984, pp. 185-213.

²¹ Para una elaboración más amplia de esta concepción y sus implicaciones, ver mi artículo: "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia", en *Análisis Político*, N° 22, mayo a agosto de 1994, pp. 47-79.

entiende por autonomía del Estado según este enfoque.²² A diferencia de los exponentes de la teoría de la "autonomía relativa", los autores neo-estatistas consideran la autonomía como un rasgo potencialmente presente en todos los Estados y no sólo en aquellos donde un equilibrio temporal entre las clases sociales lo permite. Adicionalmente, consideran que la competencia y la rivalidad entre las clases sociales no es la única fuente de autonomía estatal. Diversos factores internos al Estado (estructura organizacional, reclutamiento y socialización del personal estatal, etc.), así como externos (extracción de recursos, alianzas con actores transnacionales, reconocimiento jurídico-simbólico por parte del sistema internacional), también contribuyen a incrementar la autonomía de un Estado. Por otra parte, el Estado cuenta con variables grados de capacidad, entendida como la posibilidad real de llevar a cabo sus objetivos a través de la implementación de políticas a lo largo y ancho de la sociedad, incluso contra la resistencia de algunos grupos o clases sociales. En este sentido, la capacidad estatal se refiere a lo que Michael Mann denomina como "poder infraestructural" del Estado, es decir, "la capacidad del Estado para penetrar efectivamente la sociedad civil y para implementar logísticamente las decisiones políticas a todo lo largo del territorio bajo su jurisdicción."²³

Autonomía y capacidad son las dos variables claves para entender la variación entre Estados fuertes y débiles, una de las temáticas privilegiadas desde esta perspectiva. La autonomía y la capacidad de las instituciones estatales se derivan tanto de fuentes internas al Estado mismo, como de su interacción con actores externos (nacionales o internacionales) y de su habilidad para extraer y movilizar recursos (materiales, de poder, simbólicos, etc.) controlados por esos actores. Una de las contribuciones más importantes de esta corriente es precisamente la reintroducción de los factores internacionales, gracias a la cual el Estado, en lugar de actuar en una especie de vacío, queda ubicado exactamente en la encrucijada donde se intersectan la sociedad doméstica y el sistema internacional. Variables externas tales como el sistema económico o el conflicto geopolítico internacional tienen un alto grado de influencia sobre el desempeño estatal. Ellas puede contribuir a

²² Aquí se hace necesario advertir que "autonomía" no significa "divorcio", ni "estar herméticamente separado de ...". Autonomía significa que cada esfera, en este caso el Estado, posee intereses, lógicas y discursos propios y diferenciados, aunque no necesariamente antagónicos frente a los de otras esferas.

²³ El "poder infraestructural" del Estado debe diferenciarse explícitamente de su capacidad para actuar arbitrariamente, por la fuerza, libre de constreñimientos constitucionales, es decir, el "poder despótico del Estado". Ver, Michael Mann, "The Autonomous Power...", *Op.cit.*, pp. 185-213. Entre las capacidades estatales deben incluirse: la capacidad de penetrar la sociedad, de regular las relaciones sociales, de extraer recursos, y de apropiar o usar esos recursos en formas determinadas. Ver Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States, State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. 4.

acrecentar o a restringir la autonomía y la capacidad del Estado. Por lo tanto, las relaciones Estado-sociedad (tanto doméstica como internacional), tienen un gran impacto sobre la variación de estas dos dimensiones cuya combinación produce la fortaleza o debilidad de un Estado.²⁴

Ahora bien, es preciso cuidarse de asumir al Estado como un actor racional, unitario y coherente. Por el contrario, debe hacerse explícito que algunas instituciones dentro del Estado (los militares o el Ejecutivo, por ejemplo) pueden tener más autonomía que otras, bien sea frente a la sociedad o incluso frente al Estado mismo. Las capacidades del Estado también varían a lo largo del conjunto de instituciones estatales. No todos los asuntos son susceptibles de ser tratados de forma autónoma por parte del Estado, ni todas las decisiones resultan en una implementación efectiva. Algunas áreas de formulación de política (como la política exterior), se prestan más fácilmente a un proceso de toma de decisiones autónomo que otras (como la política económica o social). Adicionalmente, el Estado se encuentra mejor equipado para actuar en unas áreas que en otras. Finalmente, debe quedar claro que la autonomía y la capacidad estatales varían en los niveles nacional, regional y local, así como en el tiempo y en el espacio.

Dentro de esta perspectiva de análisis, seis temas han ocupado un lugar predominante en la agenda de investigación: i) La posición geopolítica de los diferentes Estados modernos dentro del sistema internacional de Estados-nación y sus implicaciones para la lógica de la acción estatal; ii) La dinámica de la organización militar y el impacto de la guerra en la formación del Estado; iii) Los poderes administrativos del Estado moderno -especialmente aquellos enraizados en su capacidad para producir y ejecutar decisiones colectivas vinculantes dentro de una sociedad delimitada territorialmente- y su alcance estratégico en relación con todos los demás subsistemas sociales (incluyendo la economía), organizaciones y fuerzas (incluidas las clases) bajo su dominio; iv) El papel del Estado como factor independiente en la formación de instituciones y grupos, y en la articulación de intereses, capacidades políticas, ideas y demandas más allá del Estado mismo; v) Las patologías particulares del gobierno y del sistema político -como la corrupción, la sobrecarga o el fracaso estatal; y vi) los intereses y capacidades específicos de los administradores estatales (políticos profesionales, funcionarios de carrera, tecnócratas, etc.), en contraste con los de otras fuerzas sociales. Los diferentes autores enfatizan en una u otra dimensión, usualmente combinando varias de ellas en su interpretación del Estado.

²⁴ La combinación de un alto grado de autonomía con un alto grado de capacidad debe llevar a la existencia de un Estado fuerte, o, en palabras de Tilly un "Estado consolidado", el cual es "grande, diferenciado, gobierna directamente territorios heterogéneos, e impone sobre sus ciudadanos una serie de sistemas unitarios, fiscal, monetario, judicial, legislativo, militar y cultural". Ver: Charles Tilly, "Cambio social y revolución en Europa, 1492-1992", en *Historia Social*, N° 15, Invierno, 1993, p. 83.

Varias críticas han sido elaboradas con respecto a esta corriente de interpretación del Estado. Entre ellas mencionaré las tres más relevantes.²⁵ En primer lugar, algunos argumentan que el enfoque difícilmente puede considerarse como novedoso y que la mayor parte de sus temas centrales pueden encontrarse en interpretaciones anteriores, incluso en los criticados enfoques "centrados en la sociedad". En segundo lugar, se argumenta que el neo-estatismo es unilateral puesto que enfatiza en la política del Estado y los partidos, a expensas de las fuerzas políticas situadas por fuera y más allá del Estado. Finalmente, se dice que el neo-estatismo podría estar basado en una falacia teórica: el enfoque asume que existen fronteras claras entre el aparato del Estado y la sociedad, entre los administradores del Estado y las fuerzas sociales, entre el poder del Estado y el poder societal. Por ende, tiende a reificar y a volver absolutas ciertas distinciones que en la realidad son apenas parciales e inestables. Pese a tales críticas, considero que es posible lograr un adecuado equilibrio en la consideración del Estado y de la sociedad, y sobre todo, mantener una atención permanente a la variación de las relaciones entre los dos, que evite los riesgos de una perspectiva excesivamente centrada en el Estado. Además, creo que la concepción estado-céntrica o neo-estatista, apunta en el sentido correcto, si se trata de trascender las concepciones de suma-negativa entre poder del Estado y sociedad. Finalmente, resulta interesante poner a prueba el potencial interpretativo de este enfoque, teniendo en cuenta su utilidad como herramienta para la investigación empírica por la claridad con que identifica variables, indicadores y posibles relaciones entre ellos.

Es incluso posible incrementar su valor como herramienta de trabajo, mediante su complementación con un novedoso enfoque metodológico, denominado "neo-institucionalista."²⁶ Esta perspectiva le asigna un peso específico fundamental a las estructuras institucionales (estatales y/o sociales) en tanto unidades básicas de la dinámica social y política. Las preferencias, habilidades e identidades básicas de los individuos son condicionadas por estas estructuras institucionales. Los desarrollos históricos son *path-dependent*, es decir, dependen de la trayectoria anterior: una vez se toman algunas decisiones, éstas constriñen y delimitan las posibilidades futuras. El rango de opciones disponibles en cualquier momento dado, es una función de las capacidades institucionales que fueron utilizadas en un período anterior, posiblemente como respuesta a presiones ambientales muy diferentes.

²⁵ Jessop formula cinco críticas, de las cuales dos me parecen no sólo irrelevantes sino, sobre todo, incorrectas. Ver Jessop, "Recent Developments...", *Op.cit.*, p.7.

²⁶ Los principales exponentes de este enfoque son James G. March y Johan P. Olsen. Ver sus trabajos: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *The American Political Science Review*, Vol. 78, September, 1984; y *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989. Ver también: Stephen D. Krasner, "Sovereignty. An Institutional Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol. 21 N° 1, April 1988.

La perspectiva institucional requiere, en primer lugar, que se delimite cuidadosamente la naturaleza de un arreglo institucional particular. La explicación de cómo se origina un arreglo institucional debe complementar el análisis de los factores ambientales externos con un examen de cómo las estructuras preexistentes delimitan el rango de posibles opciones. En segundo lugar, la perspectiva institucional requiere una explicación de cómo ciertos arreglos institucionales se perpetúan y mantienen a través del tiempo (a pesar de que las condiciones ambientales puedan variar considerablemente), y de cómo, en ciertos momentos críticos, pueden cambiar rápidamente en períodos de tiempo relativamente cortos. Por sobre todo, la perspectiva "neo-institucionalista" le reconoce un amplio grado de autonomía a la política (a diferencia de las explicaciones socio-económicas), y dentro de ella un gran peso específico a los factores organizacionales e institucionales en tanto variables independientes capaces de actuar sobre y modificar su propio entorno. Este tipo de enfoque metodológico, aplicado al Estado, puede mejorar sustancialmente nuestra capacidad de comprensión acerca del mismo.

2. La sociedad civil como problema conceptual

Tanto en el discurso académico como en el discurso político recientes, se recurre con inusitada frecuencia al concepto de "sociedad civil". Se le usa de diferentes maneras para justificar las más diversas estrategias políticas, generalmente con el fin exaltar sus infinitas bondades y contrastarlas frente al conjunto de todos los males, aparentemente concentrados en el Estado. Sin embargo, muy pocas veces se encuentra una definición precisa del término, una delimitación clara de sus atributos y de sus límites. Por eso resulta urgente una reflexión seria sobre sus orígenes, contenidos y alcance, reflexión que debe servir tanto para la práctica académica como para la práctica política concreta. Ante todo, es preciso superar la definición de la sociedad civil como categoría residual, según la cual todo lo que caiga fuera de la bien definida esfera del Estado (desde la familia hasta los grandes conglomerados económicos) es considerado como parte constitutiva de la sociedad civil. Tal ambigüedad, aunque útil para ciertos propósitos políticos, sólo sirve para oscurecer el análisis.

Además de su uso como "paraguas" o "sobretudo" conceptual, el término sociedad civil ha sido utilizado como un concepto diferenciador: es decir, se define por oposición a otros tipos de sociedad como la sociedad primitiva, la sociedad natural o la sociedad religiosa; o por oposición a otros ámbitos de la vida social, como el privado o familiar, el militar, o el estatal. Estas definiciones *a contrario* pueden ser útiles para esclarecer lo que la sociedad civil *no es*, pero resultan claramente insuficientes a la hora de definir exactamente lo que *sí es*, es decir, a la hora de construir una definición positiva de su contenido, sus atributos y sus límites.

a) Sociedad Civil: un concepto moderno

Las nociones de sociedad, sociedad civil, civilización, surgieron durante el siglo XVIII en Inglaterra y fueron posteriormente desarrolladas a lo largo del siglo XIX. El lugar y la época de su surgimiento invitan a ubicar el concepto dentro de un contexto histórico en el cual coinciden fenómenos como la revolución industrial con sus secuelas de urbanización, el surgimiento y expansión del modo de producción capitalista, la formación de los primeros Estados nacionales y el surgimiento de un régimen político con rasgos democráticos. Es decir que, históricamente, el concepto así como la realidad denominada "sociedad civil", se ubican dentro de un conjunto o "síndrome" de fenómenos típicamente asociados con la modernidad.

Dentro del pensamiento político moderno podemos encontrar dos tradiciones que marcan diferentes concepciones de la sociedad civil: la que sostienen los pensadores liberales y aquella propuesta por los pensadores marxistas.²⁷ En un principio, los pensadores liberales construyen su argumentación sobre la diferencia entre sociedad natural y sociedad civil. En un proceso gradual de "civilización" (al que algunos atribuyen la figura ficticia del contrato social) las sociedades humanas pasan de un "estado natural" en el que los seres humanos viven aislados -bien sea en guerra (Hobbes), indiferentes los unos de los otros (Rousseau) o en armonía (Locke)-, a un estado social, "civil" o "civilizado", en el cual los seres humanos se organizan con el fin de regular los procesos generalizados de intercambio. Inicialmente entonces, la sociedad civil se define básicamente en un sentido opuesto al de la condición "natural" o pre-estatal y aparece casi siempre como sinónimo del Estado o "sociedad política".

Poco a poco, los mismos pensadores liberales (a finales del siglo XVIII, pero sobre todo en el XIX) se preocupan por avanzar una definición más positiva de la sociedad civil, debido ante todo a su preocupación permanente por limitar el poder del Estado. Recuérdese que el pensamiento liberal se construye, en buena medida, en el marco de la lucha contra el Estado absolutista europeo. Así se pasa, gradualmente, de la antinomia sociedad natural/sociedad civil al esfuerzo por distinguir entre esferas estatales y no-estatales y trazarle límites a la extensión de la acción estatal legítima, para enriquecer la esfera autónoma de acción por parte de la sociedad civil. Esta se concibe, en términos generales, como una esfera de la sociedad, distinta del Estado, la cual posee formas y principios propios. Se trata de una esfera de relaciones interindividuales (incluidas las relaciones de intercambio económico que se dan en el mercado), que tiende a la autorregulación, donde los derechos naturales individuales son afirmados independientemente del

²⁷ Para una elaboración más detallada de los argumentos que siguen, puede verse mi artículo "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", en *Análisis Político*, N° 15, enero-abril de 1992.

Estado y, por consiguiente, limitan y restringen la esfera del poder político. Esquemáticamente, podemos afirmar que a esta concepción subyacen tres ideas fundamentales: la unidad básica de la sociedad civil es el individuo libre e igual, es decir el ciudadano moderno; las interacciones interindividuales asumen el carácter de una competencia libre y pacífica que tiende hacia la autorregulación social; y la función básica de la sociedad civil consiste en limitar los excesos y los abusos del poder estatal.

Durante el siglo XIX surge la preocupación con la atomización social característica de las sociedades de masas y el eventual surgimiento de un nuevo tipo de despotismo estatal ejercido, esta vez, por un Estado constitucional sobre una sociedad pulverizada. La solución para este dilema aparece en algunos autores liberales, ante todo en el pensamiento de De Tocqueville y su insistencia en "el arte de la asociación". Las asociaciones civiles se hallan más allá del control del Estado, surgen como resultado de la voluntad de los ciudadanos y son creadas activamente mediante la participación de los individuos. Además de jugar un papel crucial en el control del poder absoluto, estas asociaciones voluntarias tienen implicaciones prácticas de enorme importancia: son escuelas de participación y de ciudadanía; preparan al individuo para la participación política; y contribuyen a garantizar las libertades individuales y locales. Así, podemos añadirle un cuarto elemento a los tres señalados anteriormente como fundamentos de la concepción liberal de la sociedad civil: las asociaciones voluntarias, que también compiten entre sí en forma libre y pacífica, ocupan el espacio entre el individuo atomizado y el Estado, y contribuyen a garantizar la vigencia de la libertad individual.

Frente a esta concepción liberal de la sociedad civil, donde predominan los individuos y sus asociaciones voluntarias, en competencia armónica entre sí por la consecución de sus intereses particulares, a quienes unifica la necesidad de oponerse a los excesos del Estado, surge una concepción alternativa, que va desde Hegel hasta Gramsci, pasando por Marx, la cual concibe más bien a la sociedad civil como un "campo de batalla", es decir, como una esfera de interacción social donde predomina el conflicto. Hegel plantea con claridad la diferencia analítica entre las esferas de la familia (o lo privado), la sociedad civil y el Estado. A lo largo de estas tres esferas, el individuo logra trascender sus intereses más egoístas hasta alcanzar el interés universal, cuya máxima expresión cristaliza en el Estado. La esfera de la sociedad civil constituye un momento intermedio y subordinado en el desarrollo de la vida ética. Allí se expresan los intereses particulares de los individuos quienes, a través de la competencia y el conflicto, buscan satisfacer sus necesidades. Pero también están presentes los gérmenes de una vida ética, la cual es esencialmente social, a través de instituciones de mediación entre lo particular y lo universal: las clases sociales y sus

asociaciones gremiales las "corporaciones", y las instituciones públicas encargadas del orden, la justicia y el bienestar de la sociedad.²⁸

Marx retoma la compleja noción hegeliana de sociedad civil y la reduce al sistema de satisfacción de necesidades a través de la producción y el intercambio de bienes. Marx comprendía a la sociedad civil como el ámbito de la economía política, la "base", la "estructura". Todas las demás instancias de la sociedad civil, así como el Estado, quedan explícitamente por fuera y por encima de la sociedad, agrupadas bajo el concepto de "superestructura". En la sociedad civil marxista la unidad básica ya no son los individuos sino las clases sociales, y éstas, a diferencia de su concepción hegeliana, se definen por su relación antagónica. "La red de relaciones sociales -la sociedad civil- sólo existe como unidad engañosa, en la medida en que su división y enfrentamiento permanezcan ocultos, velados por la ideología o reprimidos por la fuerza del Estado. De lo contrario, ya no hay sociedad sino lucha abierta de clases. Revolución en última instancia".²⁹ Sin duda, el análisis del carácter conflictivo de las relaciones sociales, protagonizadas por clases sociales (y no por individuos) es el aporte decisivo de Marx a la comprensión de la sociedad civil. Sin embargo, la importancia de otras instancias, identidades e instituciones extraeconómicas es subvalorada, ocultando así la complejidad de la sociedad civil.³⁰ Con Marx, su análisis se torna unidimensional.

Es Gramsci quien nuevamente revitaliza el concepto de sociedad civil. El pensador italiano retuvo la idea marxista del Estado como un aparato predominantemente coercitivo, controlado por la misma clase que domina la vida económica. Pero insistió en que la sociedad civil no es simplemente la esfera económica, ni un mero apéndice del Estado. Se trata de una esfera compuesta por variadas organizaciones y actividades autónomas, la cual de ningún modo perpetúa la ideología y los intereses de clase de la burguesía. Por el contrario, la sociedad civil le ofrece a otros grupos y clases subalternos la oportunidad de minar la posición de la burguesía en el campo de las ideas, los valores y la cultura. Gramsci conserva la noción de sociedad civil como un terreno conflictivo, como un "campo de batalla"; pero a diferencia de Marx, los asuntos que están en juego en esa batalla ya no son solamente económicos sino también ideológicos y culturales. La sociedad civil gramsciana es aquel momento o nivel de la esfera superestructural, público pero no estatal, donde las clases sociales se disputan la dirección intelectual y moral de la sociedad,

²⁸ Para un tratamiento en profundidad del concepto hegeliano de sociedad civil, ver el artículo de Luis Alberto Restrepo, "Relación entre la sociedad civil y el Estado", en *Análisis Político*, N° 9, enero a abril de 1990, pp. 55-60.

²⁹ *Ibidem*, p.61.

³⁰ Para una refutación de esta tesis, desde la ortodoxia marxista, ver Ellen Meiksins Wood, "The Uses and Abuses of 'Civil Society'", en *Socialist Register 1990*, London, The Merlin Press, 1990, pp. 60 - 84.

el terreno privilegiado de la construcción de la hegemonía, del consenso. Es el complemento necesario a la dominación económica de una clase y a su control del aparato del Estado. Por la misma razón, es en ese espacio donde debe jugarse la "guerra de posiciones", previa a la toma del Estado, por parte de cualquier clase que quiera desplazar a la clase dominante.

Para concluir esta apretada síntesis, retomemos algunas ideas centrales que nos permitan avanzar en la comprensión de la sociedad civil contemporánea: i) No todas las sociedades, por el hecho de serlo, son "sociedades civiles". En otras palabras, "sociedad" y "sociedad civil" no son sinónimos. La sociedad civil no es un hecho dado, sino un hecho histórico que se construye a través de un proceso social. ii) El desarrollo capitalista, el surgimiento de la democracia moderna, la industrialización, la urbanización, la formación de los Estados nacionales, etc., son todos elementos que se encuentran correlacionados con el concepto de sociedad civil y subsumidos bajo el "síndrome" de la modernidad.³¹ iii) Un elemento consustancial a la idea de sociedad civil es la idea del ciudadano moderno, individuo libre e igual, portador de derechos y libertades, dotado de capacidad para transformar su entorno y consciente de tal capacidad. iv) En las sociedades contemporáneas, sin embargo, es preciso que existan instancias de mediación entre ese individuo y el Estado (asociaciones voluntarias, corporaciones, agremiaciones y organizaciones de clase, movimientos sociales): éstas constituyen la verdadera sustancia de la sociedad civil. v) Según el pensamiento liberal, estas asociaciones de individuos se constituyen de manera voluntaria, alrededor del reconocimiento de intereses comúnmente compartidos, y ellas compiten entre sí en forma libre y pacífica. Así, la dinámica de la sociedad civil estaría guiada principalmente por una tendencia natural a la armonía y a la autorregulación social. vi) El aporte marxista consiste precisamente en develar la naturaleza desigual de la estructura social y, por consiguiente, en reconocer el carácter fundamentalmente conflictivo de las relaciones sociales que se tejen en la sociedad civil. El motor de la formación de asociaciones u organizaciones pasa entonces a ser el conflicto. Para Marx, el escenario fundamental del conflicto es la esfera de las relaciones de producción y sus protagonistas son las clases sociales en relación antagónica. Para Gramsci, los actores principales siguen siendo las clases sociales, pero se propone como escenario principal un terreno intermedio entre la economía y el Estado, la sociedad civil, donde se disputa la dirección política, intelectual, ideológica y cultural de la sociedad. vii) En contraste con Hegel, ambas perspectivas, tanto la liberal como la marxista, mantienen una concepción negativa del Estado, lo cual conduce a privilegiar a la sociedad civil como el momento positivo, dinámico de la vida social. De allí

³¹ Nótese que postulamos simplemente una correlación entre estos fenómenos y no una relación de causalidad propiamente dicha, por cuanto sería demasiado ambicioso entrar aquí en una discusión sobre la direccionalidad de la causación.

que las funciones atribuidas a ésta sean, en el caso liberal, el control, la fiscalización y la limitación del poder estatal; y en el caso marxista, la conducción de una revolución para tomarse al Estado y luego abolirlo definitivamente, dando paso a la "sociedad regulada".

b) Las nociones contemporáneas de sociedad civil

Las mayores innovaciones acerca del tema de la sociedad civil se han producido en la reflexión reciente sobre los "nuevos" movimientos sociales. En lo fundamental, sin embargo, permanece presente el legado de las dos tradiciones de pensamiento moderno reseñadas arriba. Sobre todo, las nuevas concepciones de la sociedad civil parecen apoyarse, de manera explícita o implícita, en la noción gramsciana, sólo que modificando algunos elementos y añadiendo unos pocos. Usualmente los autores contemporáneos³² se refieren a la sociedad civil como un "espacio", "terreno" o "arena", - términos que guardan relación con lo que Hegel y Marx denominaban como "esfera" de relaciones sociales, y Gramsci un "momento o nivel" de la superestructura-. Christopher G.A. Bryant, por ejemplo, se refiere a la sociedad civil como un "espacio o arena [situado] entre la familia y el Estado, distinto al mercado, el cual ofrece posibilidades de acción concertada y de auto-organización social."³³ Todos estos términos, como es evidente, hacen referencia a un lugar, más que a una cosa o conjunto de cosas, un actor o conjunto de actores. Se trata, por lo tanto, de un **espacio diferenciado de interacción social**,³⁴ relativamente autónomo tanto con respecto a la esfera de la

³² Una extensa literatura alrededor del concepto de sociedad civil ha sido desarrollada desde mediados de los años ochenta con base en las transformaciones ocurridas en Europa Central y Oriental. Polonia constituye el caso por excelencia para argumentar a favor de un resurgimiento de la sociedad civil en esa región. Una buena síntesis puede encontrarse en Krishan Kumar, "Civil society: an inquiry into the usefulness of an historical term", en *British Journal of Sociology*, Volume N° 44, issue N°3, September 1993. Sobre el caso polaco ver: Z.A. Pelczynski, "Solidarity and 'The Rebirth of Civil Society'", en John Keane (editor) *Civil Society and the State*, London, Verso, 1988. Las preocupaciones que, sobre este tema, rondan a los intelectuales de Europa Occidental se encuentran bien reflejadas en el trabajo de John Keane, *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988.

³³ Christopher G.A. Bryant, "Social self-organization, civility and sociology: a comment on Kumar's 'Civil Society'", en *British Journal of Sociology*, *Op. cit.*, p. 399.

³⁴ El autor que insiste con más fuerza en el carácter "espacial" de la sociedad civil, es Miguel Carter. Ver: "Making it Happen: Churches and Peasants in the Construction of Civil Society in Rural Paraguay", ponencia presentada en la Conferencia "Inequality and New Forms of Popular Representation in Latin America", ILAIS, Columbia University, Nueva York, Marzo 3-5 de 1994, p. 5.

producción y el intercambio económicos,³⁵ como con respecto a la esfera propiamente política: el Estado y la sociedad política.

Ahora bien, puesto que no bastan las definiciones *a contrario*, debemos especificar con mayor claridad las características propias de ese espacio que en principio hemos definido como diferente al Estado y al mercado. En tanto terreno de interacción social, la sociedad civil se concibe fundamentalmente como un **espacio público -mas no estatal-**, donde se dan interacciones que van desde la cooperación hasta el conflicto, entre diferentes actores sociales más o menos organizados. El carácter interactivo de la sociedad civil define tanto su génesis como su funcionamiento. "La sociedad civil se construye y se delimita a través de la interacción. Más aún: ella funciona como una arena para la interacción social. Por definición, entonces, el contorno y la topografía de la sociedad civil nunca pueden ser fijos ni estáticos."³⁶ La dinámica de interacción entre los actores puede asumir variadas formas: ella puede ser conciliatoria, competitiva o conflictiva. Vale decir, en el espacio de la sociedad civil pueden coexistir dinámicas de asociación armónicas y competitivas (como lo postulaba la teoría liberal), con dinámicas conflictivas o luchas hegemónicas por la dominación social (como lo postulaba Gramsci).

Entre los actores que ocupan ese espacio público se incluyen las clases sociales y sus organizaciones, así como también los "nuevos" movimientos sociales, organizados alrededor de valores e intereses no necesariamente determinados por la esfera de la producción económica; se trata de valores e intereses relacionados con otro tipo de conflictos o exclusiones como el generado por el deterioro del medio ambiente, las desiguales relaciones entre los géneros, las diferencias étnicas, religiosas, culturales o generacionales. Las nociones contemporáneas de sociedad civil contemplan una **pluralización** de los actores que la ocupan, así como de los asuntos alrededor de los cuales esos actores se organizan y movilizan. Así, los actores ya no se reducen simplemente a un conjunto de individuos atomizados o a los grupos de interés (visión liberal), o a las clases sociales antagónicas (visión marxista clásica): en el escenario de la sociedad civil pueden aparecer y desaparecer, de una manera más fluida, actores con diversos grados de organización y cohesión, cuyas identidades se construyen³⁷ a veces en torno a intereses económicos, a veces en torno a otros intereses o valores que pueden o no

³⁵ En este punto subsisten las diferencias: mientras que algunos autores, ante todo los marxistas, continúan asociando a la sociedad civil con las relaciones de producción e intercambio económico, otros insisten en diferenciarla explícitamente de la economía, tal como lo hacía Gramsci. Cohen y Arato son partidarios de esta última perspectiva. Ver: Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992.

³⁶ Miguel Carter, "Making It Happen...", *Op.cit.*, p 5.

³⁷ Acerca del problema de la construcción de identidades, ver el sugerente trabajo de Chantal Mouffe, *The Return of the Political*, London, Verso, 1993.

coincidir con las divisiones de clase de la sociedad. El desafío analítico consiste en establecer, para cada situación histórica particular, cómo se entrecruzan las diversas fisuras sociales (de clase y otras), si se refuerzan mutuamente o se neutralizan y, en cada caso, cuál es el conflicto predominante que sirve como principio organizador de la acción colectiva. Para utilizar algunos ejemplos concretos a manera de ilustración: la realización de pruebas nucleares, las relaciones Iglesia-Estado o la legalización del aborto pueden, en ocasiones, dividir más profundamente a una sociedad que la contradicción entre las clases sociales, tema privilegiado de manera exclusiva por el análisis marxista.

La sociedad civil es el terreno donde se exponen a la luz pública, se debaten y algunas veces se resuelven, conflictos entre diversos valores e intereses. Tal concepción se acerca a la noción habermasiana de esfera pública, concepto que "designa un teatro en las sociedades modernas en donde la participación política se representa a través del medio de la conversación. Es el espacio en el cual los ciudadanos deliberan acerca de los asuntos comunes y, por tanto, es una arena institucionalizada de interacción discursiva. Esta arena es conceptualmente distinta del Estado; es un escenario para la producción de discursos que en principio pueden ser críticos del Estado."³⁸ Para que cumpla con la función de servir como escenario de deliberación colectiva, es preciso que ese espacio público no-estatal tenga un carácter pluralista.³⁹ Es decir, donde la organización de múltiples actores se dé como resultado de un proceso endógeno y voluntario (no impuesto ni por el Estado, ni por la costumbre), donde las organizaciones no sean excluyentes sino basadas en afiliaciones múltiples, y donde no se impida la expresión de ningún interés o valor, o la formulación de ningún conflicto o problema.

La creación y expansión de este "espacio público no-estatal de carácter pluralista" se da a través de la interacción (conflictiva o no) entre diversos

³⁸ N. Fraser, "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", paper presented to XII World Congress of Sociology, Madrid, July 1990, citado en Bryant, "Social self-organisation...", *Op.cit.*, p. 399. Los análisis de Habermas y sus seguidores suscitan, no obstante, una crítica fundamental: la diferencia de ellos, yo no comparto la convicción de que todos los conflictos puedan ser resueltos y reconciliados a través de la interacción discursiva y la libre deliberación.

³⁹ Digo "pluralista" y no simplemente "plural". La diferencia está claramente definida en Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. En su opinión, "la presencia de un gran número de grupos identificables no prueba, de ninguna manera, la existencia del pluralismo, sino solamente la de un estado desarrollado de articulación y/o de fragmentación (diferenciación social). Las sociedades multigrupales son pluralistas si y sólo si los grupos son asociacionales (no institucionales, ni dictados por la costumbre) y, sobre todo, sólo donde se encuentre que las asociaciones se han desarrollado naturalmente, es decir, que no han sido impuestas". p. 17.

actores sociales que se constituyen a sí mismos buscando, simultáneamente, despejar un espacio autónomo de interrelación. Su institucionalización, sin embargo, depende de la existencia de un Estado capaz de garantizar una serie de protecciones institucionales, las cuales cristalizan en derechos y libertades civiles como la libertad de opinión, de expresión, de asociación y de reunión. "La institucionalización de este patrón de vida público-social [la sociedad civil] depende de la existencia de un conjunto de derechos fundamentales y prácticas operativas que garanticen tanto la autonomía de la sociedad civil como su influencia sobre los centros de decisión política y económica."⁴⁰ Es aquí, en torno a la existencia de un conjunto de derechos y libertades cruciales para mantener la estabilidad y continuidad de la sociedad civil, así como su autonomía e independencia frente a otras esferas, donde se entrecruzan necesariamente la existencia de la sociedad civil y la de un Estado moderno. Puesto que tales derechos y prácticas, en tanto elementos constitutivos de la sociedad civil, no podrían ser puestos en vigencia ni ejercidos a no ser por las garantías que ofrece la existencia efectiva de un Estado moderno.

Para especificar los rasgos de una sociedad civil fuerte podemos retomar los conceptos de autonomía y capacidad utilizados arriba con el fin de precisar la fortaleza o debilidad del Estado. Una sociedad civil fuerte sería una sociedad civil autónoma, es decir, aquella cuyas organizaciones están en capacidad de formular sus propios intereses y objetivos, independientemente de e incluso en contra de intereses divergentes, ya sean estatales, partidistas o económicos.⁴¹ Adicionalmente, se trataría de una sociedad cuyas organizaciones están en capacidad de desplegar una gama de recursos (materiales, organizacionales y simbólicos) propios, con el fin de llevar a cabo estrategias para lograr sus objetivos económicos, sociales, culturales o políticos. Al igual que para el análisis del Estado, es preciso recordar que ni la autonomía ni la capacidad son necesariamente características de la sociedad en su totalidad: una sociedad puede ser más autónoma en ciertos campos y más dependiente en otros. Adicionalmente, algunos sectores de la sociedad pueden ser más capaces o autosuficientes que otros. Estas consideraciones invitan a un análisis desagregado y selectivo de las diferentes dimensiones y

⁴⁰ César Montúfar, "Desarrollo social con sociedad civil. El espejismo de la participación en el nuevo discurso del desarrollo", (inédito), Nueva York, New School for Social Research, julio 1995, p. 10. Debo reconocer aquí el generoso aporte de César Montúfar a la discusión de este ensayo, ante todo por su insistencia en los derechos como elemento constitutivo de la sociedad civil.

⁴¹ Aunque la autonomía de las organizaciones sociales se define predominantemente en relación con el Estado, la noción de autonomía debe incluir también otras esferas como el mercado o la sociedad política, sin excluir la posibilidad de alcanzar relaciones de suma positiva con esos otros espacios. Debo agradecer a Miguel Carter por haberme señalado la relevancia de este punto.

actores de la sociedad civil, y advierten contra generalizaciones basadas en una mirada indiferenciada y superficial sobre la sociedad.⁴²

3. Para repensar las relaciones entre Estado, sociedad civil y régimen político

Pese a que en la realidad, Estado y sociedad civil son esferas de la vida social que se interpenetran hasta confundirse, es decir, son dos caras de la misma moneda, hemos insistido en utilizarlas como dos categorías analíticamente separables, en parte por la utilidad metodológica de tal distinción y en parte por su relevancia para la práctica política. En cuanto a lo primero, esta distinción hace analíticamente posible la observación de las interacciones e impactos mutuos entre estas dos esferas de la vida social. De lo contrario, si las consideráramos como una unidad indiferenciada, se haría imposible observar cómo influye la una sobre la otra y viceversa. En segundo lugar, considero pertinente citar aquí un aparte del texto de Luis Alberto Restrepo en el cual se justifica este esfuerzo de diferenciación, no sólo como principio metodológico sino también en razón de su importancia para la acción práctica:

Como Hegel, Marx, Lenin y Gramsci, considero necesario conservar la distinción entre sociedad civil y Estado, o en términos del último de los autores, entre **sociedad civil** y **sociedad política**, como principio analítico de las sociedades contemporáneas. A diferencia de Marx y de Lenin, esta diferencia no debe ser suprimida en aras de una supuesta emancipación social que conlleva el establecimiento de una dictadura política. Para que la emancipación sea real y mientras el Estado siga siendo necesario (¿podrá dejar de serlo alguna vez?), debe existir una instancia de la actividad y de las relaciones sociales que goce de una cierta autonomía frente al Estado, la sociedad civil.⁴³

La perspectiva que aquí se propone es, por lo tanto, contraria tanto a aquellas visiones que promulgan la absorción de la sociedad civil por parte de un Estado perfecto y absoluto, así como a aquellas que esperan la sustitución de las instituciones del Estado por un orden social autorregulado. Por el contrario, desde una perspectiva emancipadora, su preservación como entidades diferenciadas y el reconocimiento de cierto grado de autonomía para cada una de ellas, resultan fundamentales para preservar la libertad y la democracia.

⁴² Se da por entendido que tanto las definiciones de la sociedad civil, como las que se esbozaron anteriormente sobre el Estado, no constituyen descripciones exactas de ninguna realidad empírica sino que se trata, siguiendo a Weber, de conceptos "tipo-ideal". La estrategia metodológica a seguir consiste en identificar, mediante la observación empírica, la distancia entre la realidad observable y el "tipo-ideal".

⁴³ Luis Alberto Restrepo, "Relación entre la sociedad civil...", *Op.cit.*, p.66.

Una vez separadas, sin embargo, la interpretación de las relaciones que se tejen entre las dos no resulta un ejercicio fácil. Lo que resulta claro es que cualquier aproximación, bien sea al Estado o a la sociedad civil, no puede dejar de lado la consideración del otro lado de la ecuación, puesto que es justamente con referencia al otro que se determina el poder relativo de cada uno. Debemos, por lo tanto, permanecer atentos a las múltiples formas en que se moldean el uno al otro, a sus formas de interpenetración y acomodamiento, a las modalidades de conflicto y de cooperación entre ambos, a las condiciones que favorecen la "captura" del Estado por parte de la sociedad, o a aquellas en que el Estado es capaz de establecer una dominación libre de constreñimientos sobre la sociedad.

La mayor parte de los estudios acerca de las relaciones entre Estado y sociedad civil parten de un presupuesto según el cual éstos dos polos o esferas de la vida social son antagónicos e interactúan casi siempre en un juego de tipo "suma-cero", donde lo que gana el uno, necesariamente lo pierde el otro. Se hace, por lo tanto, necesario introducir una aproximación mucho más amplia al problema de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Esta aproximación no niega la posibilidad de un juego de "suma-cero", en cualquiera de sus dos direcciones, a saber: 1) fortalecimiento del Estado - debilitamiento de la sociedad civil; o 2) debilitamiento del Estado - fortalecimiento de la sociedad civil. Pero además incluye otras dos posibilidades: 3) Un juego de "suma-negativa" donde la atomización social es el espejo de la desintegración del Estado; así como la eventualidad de 4) Un juego de "suma-positiva", donde ambos polos se fortalecen de manera simultánea, es decir, donde la sociedad civil adquiere una gran capacidad de organización y de activación colectiva y donde el Estado cuenta con altos grados de autonomía y de capacidad en el cumplimiento de sus tareas.⁴⁴

Dado el propósito de este ensayo, no sólo nos interesa hacer el seguimiento de estas cambiantes relaciones, sino también indagar acerca del impacto de cada una de estas situaciones sobre la naturaleza del régimen político, entendido como el conjunto de reglas, explícitas o implícitas, que regulan la interacción entre Estado y sociedad civil.⁴⁵ En especial, nos

⁴⁴ Un acercamiento de este tipo se encuentra en Alfred Stepan, "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America", en Peter Evans et al. (eds.), *Bringing the State...*, Op. cit., p. 318. Ver también: Juan J. Linz, "Las diversas formas de Estado y sociedad civil", Autores Varios, *Sociedad Civil o Estado ¿Reflujo o retorno de la sociedad civil?*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1991.

⁴⁵ Más concretamente, el concepto remite al conjunto de normas (principios) y procedimientos (prácticas), formales o informales, que determinan: por un lado, los métodos de acceso a los principales cargos del Estado, las características de los actores admitidos o excluidos de tal acceso, y las estrategias que los actores pueden utilizar para obtenerlo; y, por el otro, las reglas que se siguen en el proceso de toma de decisiones estatales vinculantes para la sociedad en su totalidad. Esta definición

interesa conocer su impacto sobre las posibilidades de configuración y consolidación de un régimen democrático. John Keane comenta a propósito de la naturaleza cambiante de esta relación y su impacto sobre la democracia:

El poder de la sociedad civil y la capacidad de las instituciones estatales pueden aumentar en forma paralela, en una interacción de suma positiva, o pueden también declinar al tiempo en forma de suma negativa, como cuando las capacidades estatales de formulación de políticas y de administración se estancan junto con la capacidad de la sociedad civil de llevar a cabo actividades independientes y autodeterminadas. Es evidente que la democratización la pluralización del poder dentro de una sociedad civil protegida y animada por un marco de instituciones estatales responsables es sólo una de las posibles formas de la relación Estado-sociedad civil.⁴⁶

En otras palabras, la consolidación de un régimen democrático sólo es posible en una situación de suma-positiva donde ambos, tanto el Estado como la sociedad civil se fortalezcan en forma paralela. Lo que conduce a la democracia no es, ni el predominio de un Estado fuerte sobre una sociedad débil, ni el predominio de actores sociales fortalecidos sobre un Estado frágil, sino la existencia simultánea de una sociedad fuerte y un Estado fuerte, enfrentados el uno al otro, en una relación caracterizada por la tensión permanente, pero también por el mutuo control, la negociación y el acomodamiento.⁴⁷ Esta situación de suma-positiva no excluye la posibilidad del conflicto entre el Estado y la sociedad. Al contrario: cuando se enfrentan un Estado fuerte y una sociedad fuerte, las posibilidades de conflicto se incrementan. Lo que se excluye son las posibilidades de un conflicto suma-cero, como resultado del cual la situación final resulta ser, o bien un Estado que predomina sobre una sociedad atomizada, o una sociedad que "captura" a un Estado débil, minando su autonomía y su capacidad. Tampoco se excluye, por supuesto, la posibilidad de la cooperación entre los dos. Pero a diferencia de las situaciones "suma-cero", los acuerdos finales no resultan como producto de la imposición de un polo sobre el otro, sino como resultado de la negociación y el consenso.

recoge, en lo fundamental, las conceptualizaciones elaboradas por Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl, "What Democracy is ... and is not", en *Journal of Democracy*, (Summer) 1991, p. 76; y por Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", en O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 73.

⁴⁶ John Keane, "Remembering the Dead", en *Democracy and Civil Society*, London, Verso, 1988, p. 61.

⁴⁷ Con algunas variaciones, Manuel Antonio Garretón propone una formulación similar en su artículo "Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad y el desafío democrático en América Latina", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, Nº 4, noviembre de 1994, p. 66.

Cuando decimos que un régimen merece el apelativo "democrático", queremos decir que se trata de un régimen en el cual "los gobernantes son responsables de sus acciones en el ámbito público ante los ciudadanos, quienes actúan, indirectamente, a través de la competencia y la cooperación de sus representantes elegidos."⁴⁸ Según la definición de Robert Dahl,⁴⁹ un régimen democrático es aquel que ofrece amplias oportunidades de participación a sus ciudadanos y que garantiza la libre competencia entre diversas alternativas. Otros autores, incluyendo a Schmitter y Karl,⁵⁰ y a Rueschemeyer, Stephens y Stephens,⁵¹ le asignan un gran valor a otra dimensión de la democracia: la responsabilidad (*accountability*) del Estado frente a los ciudadanos.

De tal suerte que la democracia política⁵² implica como mínimo, tres dimensiones fundamentales: 1) Una dimensión de inclusión, expresada a través del sufragio universal, es decir, a través de la participación política de todos los ciudadanos adultos sin discriminación ninguna; 2) Una dimensión de responsabilidad (o *accountability*), materializada en la responsabilidad del aparato del Estado ante un parlamento elegido, complementada con la elección directa del jefe del poder ejecutivo y con otras formas de control tanto horizontales como verticales; y, finalmente, 3) Una dimensión de oposición, de competencia -materializada en la consagración de los derechos y libertades civiles y políticos, que propician el pluralismo ideológico-político y permiten la realización de elecciones libres, justas y periódicas.⁵³ Ahora bien,

⁴⁸ Philippe Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy is...", *Op. cit.*, pg.76.

⁴⁹ Ver Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1989; y del mismo autor, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Alianza Editorial, 1991.

⁵⁰ "What Democracy is...", *Op. cit.*

⁵¹ Dietrich Rueschemeyer, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, pp.43-44.

⁵² Si bien se reconoce la existencia de múltiples definiciones de democracia, así como la aplicación de éstas a una variedad de ámbitos de la acción humana, se acoge aquí una definición estrictamente política del término, debido, fundamentalmente, a consideraciones de tipo metodológico. Por un lado, esta concepción nos proporciona un criterio de clasificación razonablemente eficiente, mediante el cual es posible distinguir los regímenes democráticos de otros tipos de regímenes; por el otro, al delimitar el alcance del término y diferenciarlo de otros ámbitos de posible aplicación (como el económico, el social o el cultural), se hace analíticamente posible observar las interacciones que pueden darse entre la democracia política y los procesos de democratización económica o social.

⁵³ En contraste, Rueschemeyer, Stephens y Stephens hablan de *democracia restringida* cuando "las condiciones estipuladas se cumplen en un alto grado, pero sectores significativos de la población son excluidos (por ejemplo mediante restricciones al sufragio a través de cualificaciones de alfabetismo o similares), la

la pregunta fundamental es: ¿cómo inciden la debilidad o la fortaleza del Estado y de la sociedad civil en las posibilidades de emergencia y consolidación de un régimen político democrático?

a) Estado y democracia

Hay una primera condición, sin la cual la democracia no puede existir: se trata de una fuerte diferenciación institucional del ámbito político de toma de decisiones colectivas con respecto al sistema social,⁵⁴ es decir, una clara separación entre Estado y sociedad civil. Esta condición, a su vez, depende de que el Estado haya sido capaz de configurar una estructura institucional diferenciada y coherente, con capacidad de acción independiente. En opinión de Rueschemeyer, Stephens y Stephens, "algún grado de autonomía del Estado con respecto de las clases dominantes, con respecto a la burguesía y especialmente -donde todavía existe- con respecto a la clase terrateniente, es una condición necesaria para que la democracia sea posible y significativa."⁵⁵ La coherencia y autonomía del Estado son variables fundamentales en la determinación de su capacidad para diferenciarse y aislarse de las presiones o el control de las clases dominantes.

No obstante, si el Estado se convierte en un aparato extremadamente poderoso y dotado de recursos, capaz de aislarse de la población en general, difícilmente puede considerarse como un factor favorable a la democracia. Algún punto intermedio debe encontrarse entre un grado necesario de autonomía estatal frente a las clases dominantes, y un Estado tan poderoso que sea capaz de ignorar o aplastar las fuerzas democráticas de una sociedad. La existencia de una sociedad civil densa y fuerte constituye, sin duda, el antídoto para evitar la segunda posibilidad; en especial, un alto grado de organización y capacidad de presión de los grupos y clases subordinados puede permitirles restringir la acción autónoma de un Estado completamente hermético frente a sus demandas.

Por otra parte, la monopolización del uso de la coerción y la fuerza en manos del Estado, constituye la condición previa y el respaldo último de su autoridad para crear y sostener un orden normativo democrático, vinculante para toda la sociedad. A propósito, Rueschemeyer, Stephens y Stephens dicen lo siguiente: "Donde la consolidación de esta autoridad del Estado está seriamente en cuestión, donde es desafiada por el conflicto armado y donde

responsabilidad del gobierno es reducida de manera significativa (por ejemplo a través de intervenciones militares frecuentes o pactos políticos), y/o algunas limitaciones de las libertades de expresión y asociación reducen en forma significativa el rango de posiciones políticas articuladas (por ejemplo a través de la proscripción de partidos políticos)". *Op.cit.*, p. 44.

⁵⁴ Rueschemeyer, Stephens y Stephens, *Capitalist Development...*, *Op.cit.*, p.63.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 54.

su logro es incierto, las formas democráticas de gobierno son imposibles."⁵⁶ Sin embargo, una vez consolidado el monopolio del uso de la fuerza, el papel particular que juegan los medios de coerción en una estructura estatal dada y en su relación con la sociedad más amplia, son decisivos para alimentar o minar las posibilidades de la democratización.⁵⁷ Si las organizaciones destinadas a la coerción son fuertes con respecto al conjunto de aparatos del Estado, la situación es bastante desfavorable para la democracia.

Teniendo en cuenta ciertos límites, puede afirmarse entonces que la diferenciación y autonomía del aparato estatal así como el monopolio efectivo de la coerción por parte del Estado, son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la viabilidad de la democracia. Por el contrario, un Estado débilmente institucionalizado y dependiente, que no logra expropiarle a otros actores la facultad de ejercer la fuerza, es un impedimento estructural para la consolidación de un régimen político democrático.

Pero existen Estados que, si bien logran conformar un aparato institucional diferenciado y relativamente autónomo, e incluso son capaces de monopolizar, en un alto grado, el uso de la fuerza en la sociedad, no logran constituirse en el centro único de autoridad dentro de la misma, en el principio de un orden legítimamente aceptado por todos los actores sociales. Esto tiene que ver con la incapacidad del Estado para respaldar, mediante la aplicación efectiva de leyes universales, un orden normativo colectivo predecible (un Estado de derecho). La incapacidad de las organizaciones estatales para garantizar los derechos y libertades constitucionales y poner en vigencia las leyes pertinentes, lleva a una especie de "esquizofrenia" donde, si bien existen las normas formales que garantizan la existencia de un régimen democrático, en la práctica, para la mayor parte del territorio y para amplios segmentos de la población, apenas si existen las condiciones para el ejercicio de una "ciudadanía de baja intensidad."⁵⁸

En situaciones extremas, este tipo de Estado genera dinámicas de atomización y de privatización de las funciones estatales que hacen que la sociedad se torne anárquica y, en algún sentido, hobbesiana. El proyecto del Estado universal, que regula la sociedad en su totalidad a través de su condición de centro normativo, se ve disputado a cada momento y en cada lugar por otras organizaciones sociales o individuos que compiten con el

⁵⁶ Este es, sin duda, el principal obstáculo para la consolidación de la democracia en las actuales condiciones del caso colombiano. La cita es de Rueschemeyer, Stephens y Stephens, *Capitalist Development...*, *Op. cit.*, p. 67.

⁵⁷ A este respecto ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1988, especialmente los capítulos 6-8.

⁵⁸ Ver: Guillermo O'Donnell, "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems", en William Smith et al. (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Miami, The University of Miami North-South Center, 1994.

Estado con otros proyectos de orden social y establecen otras "reglas del juego". Cuando el Estado no logra anclar y respaldar institucionalmente el conjunto de principios y procedimientos propios de la democracia, su aceptación universal dentro del territorio se ve severamente constreñida.

Por su parte, Douglas Chalmers argumenta que la naturaleza inestable, cambiante y tentativa de los regímenes latinoamericanos, tiene que ver con el carácter "politizado" del Estado en América Latina, el cual constituye la característica estructural dominante de la política en la región durante este siglo.⁵⁹ En un régimen institucionalizado, existe la tendencia constante a establecer un conjunto fijo y reconocido de participantes, espacios preestablecidos de acción y reglas para la toma de decisiones legítimas. En el Estado que Chalmers llama "politizado", la tendencia predominante lleva a la redefinición constante de los grupos, las clases, los intereses involucrados, la manera como deben interactuar y la forma en que se determinan los resultados, siempre bajo la amenaza última del recurso a la violencia. El proceso de toma de decisiones se toma entonces fluido y politizado de principio a fin, siendo siempre posible desviar el curso, tomar el atajo o evitar la ley y hacerle trampas a la norma. El propio régimen político, es decir el conjunto de reglas del juego, queda permanentemente sujeto a la negociación y la transacción, y al final, cualquier resultado es posible.

El Estado "politizado" de Chalmers es un Estado con un débil grado de institucionalización. Según Krasner,⁶⁰ los principales indicadores de institucionalización (de una organización o procedimiento) son: por un lado su amplitud, alcance horizontal, latitud, o extensión (*breadth*); y, por el otro, su profundidad o grado de penetración vertical (*depth*). Al Estado "politizado" le hace falta amplitud, es decir, cubrimiento territorial y sectorial; pero sobre todo le hace falta profundidad, es decir, capacidad para lograr que el comportamiento de los ciudadanos se guíe por referencia al orden normativo establecido por el Estado. Un Estado débilmente institucionalizado es compatible con una diversa gama de regímenes políticos (democráticos, semi-democráticos, autoritarios o semi-autoritarios). Pero los sujeta a todos a la constante inestabilidad del proceso político. La democracia, que se supone estable y regida por un conjunto de reglas del juego ampliamente aceptado, se convierte en una democracia "politizada".

⁵⁹ Ver: Douglas A. Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en James M. Malloy (editor), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 23-45. Las reflexiones que siguen se basan en este sugestivo trabajo de Chalmers.

⁶⁰ Ver: Stephen D. Krasner, "Sovereignty. An Institutional Perspective", en *Comparative Political Studies*, Vol.21, N° 1, April 1988, p. 76.

b) Sociedad civil y democracia

La existencia de una sociedad civil tiene profundas implicaciones para la democracia:⁶¹ en primer lugar, puesto que constituye la fuente por excelencia de resistencia contra el autoritarismo, el espacio de recreación del tejido social, de la formación y socialización de los ciudadanos, en suma, de la generación de una cultura democrática. En segundo lugar, puesto que ella puede desarrollar, independientemente del Estado, mecanismos propios para manejar pacífica y eficientemente algunos de sus conflictos, en lugar de ignorarlos o delegar todo el poder para su resolución en las instituciones estatales.

En concreto, más allá de generar condiciones estructurales favorables para la democratización, la sociedad civil juega un papel crucial en las tres dimensiones características de un régimen democrático: la participación, la oposición, y la responsabilidad (*accountability*). En cuanto a la participación, es evidente que en las sociedades contemporáneas el funcionamiento de la democracia no resulta de la agregación o acumulación de preferencias, decisiones y acciones individuales. Los protagonistas del juego democrático son actores colectivos organizados: es decir, capaces de formular intereses colectivos y de actuar estratégicamente para alcanzarlos.⁶² Es por esta sencilla razón que la existencia de una sociedad civil densamente poblada es crucial para potenciar la dimensión participativa en un régimen democrático.

Privilegiando el análisis de clase, Rueschemeyer, Stephens y Stephens consideran que la existencia de una densa red de organizaciones autónomas es importante porque constituye el principal medio para la adquisición de poder por parte de las clases subordinadas. Las organizaciones civiles actúan como un escudo que protege a estas clases contra la influencia hegemónica de las clases dominantes. Por lo tanto, la existencia de organizaciones civiles autónomas afecta el equilibrio de poder entre las clases y contribuye a crear una situación más propicia para la democracia. "Una sociedad civil densa -añaden estos autores- debe facilitar el desarrollo de la democracia, sobre todo, porque ella crea condiciones favorables para que las clases previamente excluidas de la arena política se organicen para la acción colectiva y superen el problema perenne del *'free rider'* que obstruye la organización política

⁶¹ Acerca de las funciones democráticas de la sociedad civil, ver: Larry Diamond, "Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation", en *Journal of Democracy*, Volume 5, Nº 3, July 1994, p. 4-17.

⁶² Ver: Adam Przeworski, *Democracy and The Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 11.

efectiva a gran escala."⁶³ Sin organización colectiva, difícilmente puede esperarse una participación política efectiva.

Por otra parte, la debilidad de la sociedad civil (es decir, la ausencia de organizaciones autónomas y capaces) afecta dos elementos esenciales para la democracia: la construcción de identidades colectivas y la representación política. La ausencia de organizaciones contribuye a la invisibilidad de ciertos grupos y demandas sociales, y al predominio de los intereses de aquellos que sí se encuentran organizados (usualmente las clases dominantes). Ante la ausencia de organizaciones capaces de articular, agregar y representar diversos intereses: ¿a quién representan los partidos políticos?; ¿con quién se negocia?; ¿qué se negocia? Los actores organizados definen la agenda de interacción (conflicto o cooperación) con los partidos y con el Estado.

Esta ausencia de interlocutores organizados no sólo impide la participación de muchos, al permitir que se ignoren sus intereses y demandas, sino que además contribuye al vaciamiento del espacio público. Es decir, afecta una de las dimensiones cruciales de la democracia: la oposición. Al reducirse el espacio público se restringe el debate, la consideración de opciones alternativas, la interacción discursiva. La inexistencia o débil constitución de una diversidad de organizaciones en la sociedad civil hace difícil, por consiguiente, la estructuración de una sociedad política pluralista, donde sea posible formular alternativas de oposición.

La sociedad política, entendida como aquel espacio o "arena dentro de la cual la comunidad política se organiza para la competencia con el fin de ganar control sobre el poder público y el aparato del Estado,"⁶⁴ es una esfera de intermediación entre la sociedad civil y el Estado, conformada por los partidos políticos, las alianzas interpartidarias, el parlamento y el sistema electoral. Según Carter, "[la sociedad política] emerge desde la sociedad civil en las comunidades políticas en vías de democratización y se convierte en rasgo permanente de los regímenes democráticos."⁶⁵ Es decir, se convierte en una esfera institucionalmente distinta a la sociedad civil, donde aparecen los actores encargados de la representación, la lucha y la negociación políticas. La conformación de una sociedad política pluralista, en tanto requisito indispensable para la democracia, depende a su vez del pluralismo de la sociedad civil. La existencia de una cultura pluralista, entendida como "una visión del mundo basada en la creencia de que son la diferencia y no la similitud, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, los

⁶³ Rueschemeyer, Stephens and Stephens, *Capitalist Development...*, *Op. cit.*, pp.49-50. A propósito del problema del "free rider", véase Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

⁶⁴ Alfred Stepan, *Rethinking Military...*, *Op.cit.*, p.4. Otros definen la sociedad política como el "sistema de representación", o la "estructura político-partidaria".

⁶⁵ Miguel Carter, "Making It Happen ...", *Op.cit.* p. 3.

elementos conducentes a una vida buena y justa,⁶⁶ resulta ser precondition para la competencia genuina entre diversas opciones ideológico-partidistas en el nivel de la sociedad política.

Finalmente, sólo una sociedad organizada, densa y fuerte posee la capacidad de denunciar y limitar los excesos del poder estatal y servir como la principal protectora de la libertad (individual y colectiva) contra eventuales abusos por parte del Estado. Su expansión y fortalecimiento constituyen la única manera de balancear el poder del Estado y de la sociedad. Adicionalmente, a través de la sociedad política, la sociedad civil debe cumplir con el requisito democrático de controlar, fiscalizar y en última instancia presionar por la democratización de las instituciones estatales. En contraste, una sociedad civil débil mina la capacidad de presión y control societal sobre el Estado y, por ende, debilita la responsabilidad (*accountability*) de éste frente a la sociedad, condición *sine qua non* de la democracia.

En síntesis, mientras que al Estado le corresponde crear y respaldar institucionalmente las normas del juego político democrático, es a la sociedad civil a quien le corresponde darle vida y contenido a ese conjunto de normas, mediante la creación de identidades colectivas que se apropien de las mismas y las utilicen estratégicamente para avanzar sus intereses. La debilidad en cualquiera de estos dos polos, al amenazar con crear situaciones de tipo "suma-cero", genera condiciones ampliamente desfavorables para la consolidación de un régimen democrático.

⁶⁶ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems...*, Op. cit., p. 15.

LAS TRANSFORMACIONES POSTMODERNAS DE LA POLITICA

Edgardo Lander

La postmodernidad se asocia a la idea del agotamiento o crisis del proyecto de la modernidad. Sin embargo, tanto por sus orígenes y fuentes intelectuales como por sus efectos políticos y culturales en la sociedad contemporánea, la postmodernidad puede ser más adecuadamente caracterizada como expresión de la crisis de la **razón histórica** de la modernidad.

Antes de entrar a argumentar la tesis principal de este trabajo, son necesarias dos precisiones. En primer lugar, el discurso sobre el advenimiento de la época postmoderna y de una sucesión histórica, **premoderno, moderno, postmoderno**, es parte del relato universal de Occidente que no puede ver la Historia sino a partir de su propia experiencia, universalizándola a toda la humanidad. Habría que plantearse si es posible utilizar fructíferamente estos conceptos, en una forma no eurocéntrica, capaz de ayudar a la comprensión de procesos históricos diferentes, como las experiencias latinoamericanas, especialmente después de todas las distorsiones a las cuales condujo la dualidad tradicional-moderno. En segundo lugar, estudiar la sociedad postmoderna presenta una doble dificultad. Por un lado, la postmodernidad, como postura teórica o existencial, como fenómeno cultural, o como interpretación de la sociedad actual, no es sino una de varias vertientes teóricas y culturales en competencia, de ninguna manera puede ser considerada como plenamente hegemónica, ni siquiera en los países industrializados. Por otro lado, se entiende por postmodernidad a un amplio espectro de fenómenos y tendencias que incluye posturas teórico-conceptuales de caracterización de un momento histórico, propuestas normativas presentadas como respuesta a la crisis de la modernidad, así como múltiples y diversas expresiones artísticas, culturales y políticas que pueden ser catalogadas como un estado de ánimo de amplios sectores de las sociedades industriales contemporáneas. La postmodernidad es una constelación de valores, prácticas y tendencias culturales¹ que ha sido, entre muchas otras caracterizaciones, entendida como el **fin de los grandes relatos**;² como el momento en que la **modernidad adquiere plena conciencia de sí misma**;³ como el reemplazo de los valores de la producción por los del consumo,

¹ "The Culture of Postmodernism", Hassan, Ihab, *Theory, Culture and Society*, 1985, Vol. 2, No. 3.

² Jean-François Lyotard, *La condición postmoderna*, Ediciones Cátedra, S.A., Madrid, 1984.

el intelecto por el placer, y el surgimiento de una política de representación;⁴ como el mundo del absurdo y de la imposibilidad de la comunicación;⁵ o como un mundo donde predomina el pastiche y la esquizofrenia del presente permanente.⁶

Por todo esto, no es fácil, y quizás hasta carece de sentido, formular generalizaciones acerca de la postmodernidad en una forma unitaria.⁷ A pesar de estas obvias dificultades, en este trabajo se intenta de una manera gruesa explorar algunos cambios globales que la postmodernidad a la vez expresa y acentúa, en particular en torno a la naturaleza de la política en las sociedades contemporáneas.

Es posible, como señala Aníbal Quijano, caracterizar la experiencia de la modernidad, en su doble dimensión como *razón instrumental* y *razón histórica*.⁸ La razón instrumental se refiere al proyecto histórico del progreso material sobre la base del creciente control y transformación de la naturaleza, factible como consecuencia del desarrollo científico-tecnológico. La razón histórica, se utiliza en este texto en un sentido modesto, limitado, no como *razón trascendente* o *razón liberadora*, sino como la posibilidad de incidir conscientemente, colectivamente, sobre el presente y el futuro de la sociedad, y no ser simplemente espectadores de acontecimientos más allá de todo control humano, independientemente de que éstos puedan generar profundas injusticias o eventualmente conducir a la catástrofe.

En torno a estas dos dimensiones de la razón se construyen en Occidente **grandes relatos**, con frecuencia relatos que incorporan simultáneamente estas

³ Agnes Heller, *Seminario: Una teoría de la modernidad*, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo 1995.

⁴ Dunn, Robert, "Postmodernism: Populism, Mass Culture, and Avant-Garde", *Theory, Culture and Society*, febrero 1991, Vol. 8, No. 1.

⁵ Matei Calinescu, "Avant Garde, Neo Avant Garde, Post Modernism: The Culture of Crisis", *C&S*, junio 1975, Vol. 4, No. 3.

⁶ Frederic Jameson, "Postmodernism and Consumer Society", en Hal Foster (editor), *Postmodern Culture*, Pluto Press, Londres, 1985 (1983).

⁷ Además de la complejidad implicada por la diversidad de lo que se llama postmodernidad, los cambios históricos pocas veces tienen resultados unívocos. Ocurre, como señala Agnes Heller, un juego de ganancias y pérdidas en relación a los cuales siempre podrán existir interpretaciones y valoraciones diferentes de acuerdo a los aspectos que se destaquen de las transformaciones en consideración.

⁸ Aníbal Quijano, "Modernidad, identidad y utopía en América Latina", en Edgardo Lander (editor), *Modernidad y universalismo*, UNESCO, Rectorado de la Universidad Central de Venezuela y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

dos dimensiones, como es el caso del socialismo. La crisis de estos grandes relatos modernos, con la cual caracterizan a nuestro tiempo los teóricos de la postmodernidad, no puede referirse -sin embargo- en forma simétrica a estas dos dimensiones de la razón moderna. Sus implicaciones o manifestaciones prácticas, en uno y otro caso, son radicalmente distintas. En el campo de la razón instrumental, desde hace décadas se ha dado el cuestionamiento no sólo de las implicaciones ambientales y políticas del modelo científico-tecnológico hegemónico, sino que incluso han sido sometidos a un severo cuestionamiento los reclamos de validez (privilegio epistemológico) del conocimiento científico y las pretensiones de universalidad del modelo tecnológico que lo ha acompañado. Los debates en torno a las implicaciones políticas de las decisiones científicas,⁹ y los movimientos ambientales que han puesto en duda las virtudes del crecimiento sin límite, representan transformaciones significativas, puntos de inflexión importantes en relación a la anterior confianza en torno a las virtudes del progreso. Sin embargo, el paradigma del progreso científico tecnológico -y del alto nivel de consumo generalizado que será posible gracias a él- como el *deber ser* y la dinámica hacia la cual se dirige inexorablemente toda la humanidad, sigue siendo el más potente gran relato de nuestros tiempos.

Por el otro lado, en relación a la razón histórica, a la confianza humana en la posibilidad de dirigir consciente y colectivamente el propio destino, nos encontramos con una situación radicalmente diferente. La crisis del socialismo, del Estado de bienestar social, y la desconfianza creciente en la política y en la acción colectiva nos coloca progresivamente ante una situación en que es cada vez más débil la capacidad individual y colectiva para reflexionar, reorientar o enfrentar estos procesos. No es casual la mayor eficacia de la crítica postmoderna a la razón histórica que a la razón instrumental. El origen de la postmodernidad está inseparablemente ligado a la experiencia de una generación intelectual y políticamente identificada con la izquierda, que vive desgarradoramente la crisis del marxismo, del socialismo y de la idea de revolución.¹⁰

I. Postmodernidad y razón instrumental

En muchos discursos postmodernos pueden encontrarse, ciertamente, radicales cuestionamientos al desborde de la racionalidad instrumental en la

⁹ Ver: Edgardo Lander, *La ciencia y la tecnología como asuntos políticos. Límites de la democracia en la sociedad tecnológica*, Editorial Nueva Sociedad, Fondo Editorial de la Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela y Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1994.

¹⁰ En este sentido, Agnes Heller y Ferenc Fehér, asocian la postmodernidad con la caída de la filosofía de la praxis (1789-1989). *The Grandeur and Twilight of Radical Universalism*, Transaction Publishers, New Brunswick/London, 1991.

sociedad moderna. Se critica la confianza ciega en la razón, caracterizando la razón moderna como razón totalizante.¹¹ La modernidad ha sido vista como una especie de *Terminator*, que avanza sin descanso hacia la destrucción de culturas, comunidades, el ambiente y, en última instancia, la humanidad.¹² Desde la perspectiva de una ética ambiental postmoderna, se ha atribuido la destrucción ambiental a un modernismo caracterizado como fundacionista, esencialista, colonizador, y totalista.¹³ El cuestionamiento al fraccionamiento, a la atomización, reduccionismo y separación de la ciencia moderna, se ha formulado a partir de conceptos como balance, equilibrio, y la búsqueda de un pensamiento holístico, con frecuencia asociado a creencias religiosas, místicas o esotéricas¹⁴ o con referencia a culturas orientales.

La crítica epistemológica postmoderna a la ciencia moderna es profunda y de consecuencias potencialmente radicales en relación al modelo científico tecnológico hegemónico en el mundo contemporáneo. Enfatizando la relatividad, inestabilidad e indeterminación de sentidos, se rechaza la ciencia moderna como inherentemente represiva.¹⁵ A partir de la caracterización de la crisis de la modernidad como la pérdida o el fin del sujeto cartesiano del conocimiento, se señala la necesidad de recuperar la sabiduría.¹⁶ Destacándose la complejidad y la contingencia de los acontecimientos, se afirma la imposibilidad de su control racional. En oposición al objetivismo de la ciencia moderna, se postula el constructivismo, que parte del reconocimiento del carácter mediado del conocimiento, la percepción y la imaginación.¹⁷ En contraste con el determinismo, la previsión y la búsqueda de performatividad y la eficiencia sobre las cuales se asienta la legitimidad de la ciencia moderna, Lyotard

¹¹ Albrecht Wellmer y David Roberts, "On the Dialectic of Modernism and Postmodernism", *Praxis International*, enero 1985, Vol. 4, No.4.

¹² Sardar, Ziauddin, "Terminator 2: Modernity, Postmodernism and the 'Other'", *Futures*, junio 1992, Vol. 24, No. 5.

¹³ Mick Smith, "Cheney and the Myth of Postmodernism", *Environmental Ethics*, primavera 1993, Vol. 15, No. 1.

¹⁴ Françoise Champion, "Les Sociologues de la post-modernité religieuse et la nebuleuse mystique-esotérique", *Archives de sciences sociales des religions*, 1989, No. 34.

¹⁵ Steven Best, "Chaos and Entropy: Metaphors in Postmodern Science and Social Theory", *Science as Culture*, 1991, Vol. 2, 2(11).

¹⁶ Charles Arthur Willard, *Argumentation and Advocacy*, verano 1992, Vol. 29, No. 1.

¹⁷ Lawrence Stone y Gabrielle M. Spiegel, "History and Post Modernism", *Past and Present*, mayo 1992, No. 135.

caracteriza la ciencia postmoderna como una ciencia **discontinua, catastrófica, no rectificable, y paradójica** que se interesa por los indecibles.¹⁸

A partir de rupturas tan tajantes en torno a la naturaleza del conocimiento científico, podía esperarse un replanteo igualmente sustantivo en torno al papel de la ciencia y la tecnología en la sociedad moderna, y las implicaciones para la libertad humana del orden tecnocrático. Sin embargo, el tema de la tecnología y su papel político en la sociedad contemporánea, no ha sido un tema central en los debates postmodernos. Es, además, un error suponer que la crítica epistemológica al objetivismo y determinismo de la ciencia cartesiana, tiene que traducirse en una transformación o alteración significativa del papel político y cultural de la ciencia. Este es un supuesto, -carente de sustentación- presente en los análisis de Lyotard. La experiencia en este siglo sugiere que el relativismo epistemológico no es incompatible con el ejercicio del poder a nombre de la verdad científica.

Con la llamada ciencia postmoderna se repite la ruptura que ha existido a lo largo de este siglo entre lo que podría llamarse la reflexión epistemológica de frontera, por un lado, y la práctica de la ciencia normal y el papel cultural y político de la ciencia, por el otro. Los cuestionamientos epistemológicos radicales a las certezas objetivistas en la física (considerada como paradigma de la cientificidad y modelo de referencia para las otras disciplinas), implicados en la teoría de la relatividad y en el principio de incertidumbre, no alteraron significativamente la legitimidad del discurso ideológico tecnocrático. Los profundos cuestionamientos a las pretensiones objetivistas del modelo científico cartesiano, consecuencia del relativismo del constructivismo postmoderno, no han tenido -en realidad- mayor impacto global ni sobre la práctica cotidiana de las comunidades científicas, ni sobre el papel político y cultural de la ciencia en la sociedad.¹⁹

En algunos sentidos, podría caracterizarse la postmodernidad como una acentuación o radicalización de algunas de las tendencias más perversas de una modernidad distorsionada por la primacía unilateral de la razón instrumental.²⁰

¹⁸ Jean-François Lyotard, op. cit. pp. 99-108.

¹⁹ En las ciencias sociales, paradójicamente, a la vez que se extiende la crítica al objetivismo, en base al supuesto de que nuestro conocimiento está mediado necesariamente por la interpretación simbólica (con lo cual está negada la posibilidad de una caracterización objetiva, directa, de la realidad), se generaliza en el terreno de la teoría económica la noción de acuerdo a la cual la economía es una disciplina científica rigurosa y objetiva, plenamente cuantificable y al margen de todo juicio de valor.

²⁰ Sobre la interpretación de la postmodernidad como radicalización del proyecto de la modernidad en la obra de Albrecht Wellmer, ver: Whitebook, Joel, "From Schoenberg to Odysseus: Aesthetic, Psychic, and Social Synthesis in Adorno and Wellmer", *New German Critique*, invierno 1993, No. 58.

Quizás en ningún aspecto sea esto tan dramático como en el caso de las transformaciones en el sentido mismo del conocimiento. En palabras de Lyotard:

"En esta transformación general, la naturaleza del saber no queda inalterada. No puede pasar por los nuevos canales y convertirse en operativa, a no ser que el conocimiento pueda ser traducido en cantidades de información. Se puede, pues, establecer la previsión de que todo lo que en el saber constituido no es traducible a ese modo será dejado de un lado, y que la orientación de las nuevas investigaciones se subordinará a la condición de traducibilidad de los eventuales resultados al lenguaje de la máquina. Los productores del saber, lo mismo que sus utilizadores, deben y deberán poseer los medios de traducir a esos lenguajes lo que buscan, los unos al inventar, los otros al aprender. (...) Con la hegemonía de la informática, se impone una cierta lógica, y, por lo tanto, un conjunto de prescripciones que se refieren a los enunciados aceptados como de saber".

"Se puede, por consiguiente, esperar una potente exteriorización del saber respecto al sabiente, en cualquier punto en que éste se encuentre en el proceso de conocimiento. El antiguo principio de que la adquisición del saber es indisoluble de la formación (*Bildung*) del espíritu, e incluso de la persona, cae y caerá todavía más en desuso. Esta relación de los proveedores y de los usuarios del conocimiento con el saber tiende y tenderá cada vez más a revestir la forma que los productores y los consumidores de mercancías mantienen con esas últimas, es decir, la forma de valor. El saber es y será producido para ser vendido, y es y será consumido para ser valorado en una nueva producción: en los dos casos para ser cambiado. Deja de ser en sí mismo su propio fin, pierde su valor de uso."²¹

Estas formas del saber tienen poco en común con un saber integral, holístico, reivindicado desde posturas postmodernas, en oposición al fraccionamiento y atomismo atribuido al conocimiento científico moderno, y permiten identificar algunas de las tendencias que han sido resaltadas por los críticos de la sociedad postmoderna. Desde una perspectiva marxista, Roberto Finelli describe estas transformaciones postmodernas como el reemplazo de lo concreto por la abstracción, del valor de uso por el valor de cambio, de la cualidad por la cantidad. No habría, en este sentido, ninguna ruptura entre la sociedad moderna y la postmoderna. La realidad postmoderna es vista como una juxtaposición o kaleidoscopio de individuos y cosas que aparecen en un espacio sin tiempo, sin raíces ni historia, que pierde su capacidad para retener su propio pasado.²² Un

²¹ Jean-François Lyotard, op. cit., pp. 15-16.

²² Finelli, Roberto, "Production of Commodities and Production of Images: Reflections on Modernism and Postmodernism", *Rethinking Marxism*, primavera 1992, Vol. 5, No. 1.

mundo de comunicaciones postlingüísticas mediadas por figuras, sonidos, imágenes, impulsos y cuerpo.²³

A pesar de la insistencia postmoderna en la muerte de los grandes relatos, basta con el análisis de cualquier discurso económico de los jefes de Estado, sus ministros de economía, o de los organismos financieros internacionales, para reconocer que el **gran relato del progreso universal** hacia la sociedad de la abundancia material generalizada basada en el desarrollo científico y tecnológico, conserva una renovada hegemonía en el imaginario colectivo de nuestro tiempo como meta hacia la cual se orientan las decisiones y se utilizan en forma prioritaria los recursos.²⁴

Este despliegue crecientemente incuestionado de la razón instrumental no es sólo consecuencia de la crisis de la razón histórica. Encuentra igualmente condiciones propicias en las transformaciones que en los últimos lustros se han dado en un tercer ámbito significativo en el cual se desplegó la razón moderna, la **dimensión estética**, con la "desacralización" o la llamada muerte postmoderna del arte (Heller). Como señala Jameson, en un momento que probablemente puede ser ubicado en la década de los 60, el arte de vanguardia deja de ser escandaloso y ofensivo, feo, disonante, sexualmente repelente. Aunque el arte sea igual, ya su relación con el medio cambió significativamente y hay muy poco en la forma o contenido del arte que la sociedad contemporánea considere escandaloso o intolerable. Las formas más ofensivas del arte se convierten rápidamente en éxitos comerciales.²⁵ La cultura consumista incorpora al arte, desacralizándolo, borrando la dicotomía modernista entre "*high*" art y "*low*" art. Con la desaparición entre "*high*" art y "*low*" art, también desaparece la diferencia entre arte e industria

²³ Lash, Scott, "Postmodernity and Desire", *Theory and Society*, enero 1985, Vol. 14, No. 1.

²⁴ De acuerdo a esta gran narrativa, todos nos **tenemos** que modernizar, tenemos que deshacernos de los patrones culturales tradicionales que nos impiden ser competitivos en el mercado mundial. Todos tenemos que abrir nuestros mercados, tenemos que eliminar las restricciones al capital extranjero y a los medios de comunicación internacionalizados. Tenemos que transformar nuestros sistemas políticos para reducir el papel del Estado. Tenemos que reemplazar la agricultura tradicional por agricultura moderna, o por bienes agrícolas importados. Tenemos que industrializarnos y utilizar las tecnologías más avanzadas. Todas estas son cosas que **tenemos** que hacer, están determinadas por las condiciones objetivas del mercado mundial, no hay posibilidad de escogencia. Si pretendemos otra cosa, seremos dejados atrás por el tren de la historia. Esta visión de la sociedad universal del mercado, con democracia liberal y abundancia material, demuestra hasta que grado ha conservado su vigor la gran narrativa liberal del progreso del siglo XIX.

²⁵ Frederic Jameson, op. cit., p. 124.

cultural, y con ello, la autonomía del arte que es la base de su potencial crítico.²⁶

II. Postmodernidad y política

El significado de las tendencias postmodernas en la política es complejo, ambiguo, y en muchos sentidos contradictorio. La política postmoderna ha sido catalogada globalmente como **apolítica** (Marshall Berman); **neoconservadora** (Habermas); "escéptica, pero no relativista ni cínica";²⁷ **minimalista y destructura de la política redentora**, una condición "eminentemente pluralista" pero "relacionada con un tipo particular de política izquierdista en todos y cada uno de sus casos".²⁸ Otros analistas distinguen vertientes claramente diferenciadas de la política postmoderna. Hal Foster afirma que existe hoy una oposición básica entre un postmodernismo que busca deconstruir el modernismo y resistir al *status quo*, y un postmodernismo que repudia al primero, para celebrar al segundo, un **postmodernismo de resistencia**, y un **postmodernismo de reacción**. De acuerdo a Foster, la forma más conocida es la del postmodernismo de reacción, representado por el intento neoconservador de escindir lo cultural de lo social y culpar la práctica de uno (modernismo) por los males del otro (modernización).²⁹ Para algunos autores marxistas, como Neil Larsen, todas las vertientes de la política postmoderna son eurocéntricas y reaccionarias. Las posturas postmodernas "de izquierda" son catalogadas de ingenuas, irracionalistas y espontaneistas. Afirma que la política postmoderna es una consecuencia de desarrollos al interior del marxismo: la decisión política consciente de abandonar el principio de la revolución como una actividad científicamente fundada, como una praxis racional.³⁰

²⁶ Christa Burger, "The Disappearance of Art: The Postmodernism Debate in the U.S." *Telos*, verano 1986, No. 68.

²⁷ Agnes Heller, *Seminario: Una teoría de la modernidad*, op. cit.

²⁸ Ferenc Fehér, "La condición de la postmodernidad", en Agnes Heller y Ferenc Fehér, *Políticas de la postmodernidad: Ensayos de crítica cultural*, Ediciones Península, Barcelona, 1989 (1988), p. 23.

²⁹ "Postmodernism: A Preface", en Hal Foster (editor), *Postmodern Culture*, Pluto Press, London, 1985 (1983).

³⁰ "Postmodernism and Imperialism: Theory and Politics in Latin America", *Postmodern Culture*, septiembre 1990, Vol. I, No. 1. (Revista electrónica) Northeastern University.

Las críticas postmodernas a las concepciones y prácticas políticas de la modernidad potencialmente pueden tanto abrir vías para un enriquecimiento de la política en las sociedades contemporáneas, como contribuir a acotarla de tal manera que ésta quede reducida a un ámbito insignificante de la vida social. El agotamiento de la política basada en una filosofía de la historia, en la verdad absoluta de la ciencia de la sociedad, y en un sujeto histórico trascendente y su vanguardia, ha significado rupturas significativas con algunos aspectos de la acción política de los dos últimos siglos. El cuestionamiento a la determinación de los sujetos por su posición en las estructuras de la sociedad, al economicismo, y a una noción de política que se construye excluyentemente en torno al eje de las clases sociales, ha abierto un amplio y rico abanico de posibilidades, desbloqueando las rigideces propias de una concepción reduccionista de la política. En oposición a la política basada en la transcendencia y en un futuro lejano, se recupera el presente, y el reconocimiento, en palabras de Joan Manuel Serrat, de que "...no hay otro tiempo que el que nos ha tocado".³¹ Se han abierto espacios para otros temas y asuntos de la vida colectiva (vida cotidiana, género, ecología, gobierno local, identidad sexual, étnica, lingüística, o cultural) y múltiples formas novedosas de organización y acción política como lo son el amplio espectro de los nuevos movimientos sociales, las ONGs y las diversas formas de acción política asociadas a la identidad. Al descargar la política de concepciones bipolares y de la imagen amigo-enemigo, se potencian las posibilidades de la convivencia democrática y del reconocimiento del Otro. Se hace más permeable la membrana entre lo social y lo político.

³¹ De acuerdo a Agnes Heller, el punto de vista postmoderno enfatiza que la modernidad *no* es una transición. "Es el mundo donde hemos sido lanzados y donde moriremos. No podemos regresar al pasado ni saltar al futuro. El mundo está aquí para quedarse". Y, por lo tanto, se tiene responsabilidad por el presente. (*Seminario: Una teoría de la modernidad*, op. cit.). Este **presente** de la política postmoderna, lo caracteriza Ferenc Fehér en los siguientes términos: "Detrás de la destrucción postmodernista de la política redentora se halla un simple pero convincente mensaje. Nuestro mundo, (el mundo en el que la condición postmoderna puede encontrar morada) es profundamente problemático. Es también un mundo en el que podemos permanecer y encontrar alguna gratificación. Tiene que ser revelado como defectuoso día a día. Pero si se destruye más allá de un cierto punto, tras la destotalización puede surgir una nueva totalización: la pérdida total de la libertad o la destrucción definitiva. Ambas soluciones serían distintas a las postmodernas: serían premodernas." Op. cit. p. 23.

Sin embargo, no todo es ganancia. Las tendencias dominantes de la sociedad industrial contemporánea parecen apuntar más en la dirección de la reducción del ámbito de la política y de la democracia. Estas tendencias tienen varias fuentes. En primer lugar, está la creciente **naturalización** de las relaciones de la sociedad capitalista en el pensamiento postmoderno, lo cual no puede conducir sino a lo que Castoriadis llama un **generalizado conformismo**,³² a la pérdida de referentes a partir de los cuales pensar alternativas al orden existente y a socavar toda noción de diversidad cultural.³³

Nuevamente, en la obra de Lyotard aparecen las proposiciones más cristalinas en este sentido. Reflexionando sobre la naturaleza y la función del saber en la sociedad contemporánea, se interroga Lyotard sobre su carácter **funcional** (como parte de la maquinaria enorme de reproducción del orden social), y sobre su potencial crítico o **contestatario**.

"Uno está tentado a escapar a esa alternativa distinguiendo dos tipos de saber, uno positivista que encuentra fácilmente su explicación en las técnicas relativas a los hombres y a los materiales y que se dispone a convertirse en una fuerza productiva indispensable al sistema, otro crítico o reflexivo o hermeneútico que, al interrogarse directamente o indirectamente sobre los valores o los objetivos, obstaculiza toda recuperación."³⁴

"Nosotros no seguimos esta solución dual. Planteamos que la alternativa que trata de resolver, pero que no hace sino reproducir, ha

³² Cornelius Castoriadis, "The Retreat from Autonomy: Post Modernism as Generalized Conformism", *Thesis Eleven*, 1992, No. 31.

³³ Si se asumen como naturales o inmodificables las relaciones sociales capitalistas, si como afirma Agnes Heller, "...lo único que tenemos es propiedad privada y mercado, y no debemos eliminarlos." (*Seminario: Una teoría de la modernidad*, op. cit.), se reduce radicalmente el sentido del pluralismo y de la defensa del multiculturalismo que se formula desde posturas postmodernas. ¿Cuáles son las opciones para el pluralismo cultural si todos compartimos la misma ciencia y las misma tecnología, la concepción liberal de la libertad, los mismos medios internacionalizados de comunicación y entretenimiento, y patrones universales de consumo? Aparentemente sólo existirían algunos márgenes de diversidad en lenguaje, religión, vestimenta y comida. De ser ese el caso, valdría la pena preguntarse si podemos hablar de multiculturalismo, o sólo de la existencia de preferencias individuales o grupales dentro de los límites de una cultura liberal, industrial, occidental universal.

³⁴ Jean-François Lyotard, op. cit., p. 34.

dejado de ser pertinente en lo que se refiere a las sociedades que nos interesan, y todavía pertenecen a un pensamiento por oposiciones que no se corresponde a los modos más vivos del saber postmoderno. El redespigue económico, en la fase actual del capitalismo, ayudado por la mutación de técnicas y tecnologías, marcha a la par... con un cambio en la función de los Estados: a partir de ese síndrome se forma la imagen de la sociedad que obliga a revisar seriamente los intentos presentados como alternativa. Digamos, para ser breves, que las funciones de regulación y, por tanto, de reproducción, se le quitan y se le quitarán más y más a los administradores y se le confiarán a los autómatas. La cuestión principal se convierte y se convertirá más aún en poder disponer de las informaciones que estos últimos deben memorizar con el objeto de que se tomen las decisiones adecuadas. La disposición de las informaciones es y será cada vez más la de los decididores. Deja de estar constituida por la clase política tradicional, para pasar a ser una base formada por jefes de empresas, altos funcionarios, dirigentes de grandes organismos profesionales, sindicatos, políticos, confesionales.³⁵

Se tratan aquí los mismos problemas que desde Marx, y especialmente desde la Escuela de Frankfurt, han sido centrales en la crítica a la sociedad tecnocrática. Sin embargo, estos asuntos ya no son reflexionados como relaciones de dominación o alienación que deben ser alteradas, enfrentadas, cuestionadas, o criticadas, sino simplemente como la realidad de la sociedad postmoderna. No es la caracterización lo que cambia, sino la forma en que ésta se asume, la ausencia de una actitud evaluativa o cuestionadora, producto de un desencanto profundo en relación a la posibilidad de incidir de alguna forma sobre este orden de cosas. Es el paso de un pensamiento crítico que busca en el presente las potencialidades de su transformación, en base al supuesto de que lo que existe podría ser de otra manera, a un pensamiento que se limita a constatar el carácter inexorable e inmodificable de las dinámicas de la sociedad contemporánea.

A partir de este desencanto, la crítica postmoderna a la filosofía de la historia termina convirtiendo a la sociedad liberal de mercado actual en el lugar de llegada o fin de la Historia. De acuerdo a Jeffery C. Alexander, con la desaparición tanto de la idea de socialismo, como de las sociedades socialistas como ejemplo contrafactual a la sociedad capitalista, es bastante menos probable que los científicos sociales le atribuyan las desigualdades de la sociedad actual a la propiedad privada o a su carácter capitalista y será más difícil hablar del carácter vacío de la democracia formal o explicar sus limitaciones apuntando hacia la existencia de una clase económicamente dominante.³⁶

³⁵ Op. cit., pp. 35-36.

"Es imposible, aun para intelectuales ya comprometidos, ignorar el hecho de que estamos presenciando la muerte de las grandes alternativas, no sólo en el pensamiento social, sino en la sociedad misma. En el futuro previsible, es poco probable que los ciudadanos o sus élites traten de estructurar sus sistemas primarios de asignación de recursos en forma diferente al mercado."³⁷

"Con el fracaso de los movimientos proletarios revolucionarios en Europa, y las acentuadas tendencias hacia la desmovilización y normalización en los Estados Unidos, las "grandes narrativas" de la emancipación colectiva parecen menos convincentes. Ya el presente no es concebido primeramente como una estación en el camino hacia un orden social alternativo, sino, más o menos como el único sistema social que podría existir."³⁸

Esta visión de la sociedad democrática liberal de mercado como estación terminal de la Historia aparece formulada en términos más ricos, pero no menos categóricos, en la obra de Agnes Heller y Ferenc Fehér con la idea del péndulo de la modernidad.

"El típico autoengaño de los modernos durante dos siglos ha sido la *idée fix* del movimiento unilineal hacia adelante (o hacia arriba) del progreso [que a su vez fue contrarrestado por una percepción cinética negativamente valorada del movimiento hacia atrás (o hacia abajo) de "regresión"]. Sólo en las últimas décadas, con la extensión y la firme estabilización de las democracias liberales haciendo posible la oscilación del péndulo, y con la formulación de una conciencia postmoderna, que niega tanto el progreso universal como la regresión universal, ha surgido una nueva imaginación dinámica. Los modernos empiezan a entender ahora que mientras los movimientos de las lógicas aisladas o conjuntamente labran un campo a la modernidad, la dinámica tiene unos límites estrictos. Una de las funciones de "la metáfora del péndulo" es la de negar la validez del símil de la mecánica social, junto con sus potencialidades ilimitadas, y subrayar que, en cuanto la modernidad ha alcanzado su forma adecuada al menos en el arte de gobernar, las energías humanas no albergan necesariamente la intención de presionar

³⁶ Jeffrey C. Alexander, "Modern, Anti, Post, and Neo...", *New Left Review*, marzo-abril 1995, No. 210, p. 65.

³⁷ Op. cit., p. 35.

³⁸ Op. cit., p. 72.

constantemente "hacia adelante" ni de negociar una trascendencia absoluta (ni son suficientes para ello).³⁹

Una segunda fuente postmoderna que contribuye a socavar las concepciones modernas de la política tiene un origen epistemológico. Está asociada a la crítica al objetivismo desde posturas construccionistas, y al desplazamiento de las concepciones de la realidad social asociadas a nociones de **determinación y estructura**, por la de **juegos lingüísticos e interpretaciones**. En su crítica a la propuesta de Habermas en tomo a la racionalidad comunicativa, Lyotard niega la posibilidad de "determinar metaprescripciones comunes" para todos los juegos de lenguaje de la heterogénea vida social actual, y afirma que el consenso "se ha convertido en un valor anticuado y sospechoso".⁴⁰ Plantea, por el contrario, la necesidad de reconocer el "heteromorfismo" de los juegos de lenguaje.

"... si hay consenso acerca de las reglas que definen cada juego, y las jugadas que se hacen, ese consenso debe ser local, es decir, obtenido de los jugadores efectivos, y sujeto a una eventual rescisión. Se orienta entonces hacia multiplicidades de meta-argumentaciones finitas, o argumentaciones que se refieren a metaprescriptivos y limitaciones en el espacio-tiempo."

"Esta orientación corresponde a la evolución de las interacciones sociales, donde el contrato temporal suplanta de hecho la institución permanente en cuestiones profesionales, afectivas, sexuales, culturales, familiares, internacionales, lo mismo que en los asuntos políticos. La evolución es evidentemente equívoca: el contrato temporal es favorecido por el sistema a causa de su gran flexibilidad, de su menor costo, y de la efervescencia de las motivaciones que lo acompañan, todos aquellos factores que contribuyen a una mejor operatividad."⁴¹

¿Estamos efectivamente en una época en la cual el contrato temporal suplanta a las instituciones permanentes y en la cual las relaciones más importantes de los individuos son en juegos locales cuyas reglas están sujetas en todo momento a la rescisión? Esta visión de sujetos libres de determinaciones sociales recorre a la literatura postmoderna. Bauman defiende la necesidad de una sociología postmoderna que se base en el pluralismo institucionalizado, la variedad, la ambivalencia y la contingencia, rechazando todo intento de crear sistemas

³⁹ Agnes Heller y Ferenc Fehér, *El péndulo de la modernidad. Una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Barcelona, 1994 (1992), pp. 155-156.

⁴⁰ Jean François Lyotard, op. cit., pp. 116-118.

⁴¹ Op. cit., p. 118.

totalizantes de pensamiento. Una sociología que reconozca que los agentes están sólo parcialmente, si es que lo están, limitados en la búsqueda de sus intereses y que estudie la forma en la que los actores se autoconstituyen en ausencia de estructuras coercitivas y verdades absolutas.⁴² Para Vaclav Belohradsky, el imperativo es liberar a la sociología de la búsqueda de la regla justa, ligada a la distribución y al bienestar general, ya que los principales problemas hoy no son de distribución de la riqueza sino de heterogeneidad lingüística y las consecuentes dificultades para la comunicación.⁴³

De acuerdo a Maffesoli, en la sociedad postmoderna se abren las puertas a una mejoría de la condición humana. Lo que estuvo marginalizado durante la modernidad ahora se dispersa en una "multiplicidad de marginalidades", conceptualizada como una "ética de lo estético" en que la descentralización del sentido permite a la persona postmoderna la creación de su propia vida de acuerdo a estándares puramente estéticos.⁴⁴

Así como no es posible la política y la democracia sobre la base de concepciones objetivistas en las que los sujetos están determinados por su posición en las estructuras, -que convierte la política en un asunto de verdad absoluta, desapareciendo con ello las opciones y toda noción de libertad-, la política tampoco tiene piso cuando desaparece toda reflexión en torno a las estructuras y a relaciones sociales condicionantes y lo social queda "atomizado" en "redes flexibles de juegos de lenguaje".⁴⁵ Esta manera de mirar a la sociedad hace profundamente opaco todo el ámbito de los intereses, las estrategias, los proyectos, las acciones concertadas de los actores, y toda noción de determinación y de relación de poder: todo el ámbito de las condiciones económicas, culturales y políticas que condicionan la vida humana. Resulta paradójico que simultáneamente con la aceleración de los procesos de globalización, de la toma de decisiones políticas orientadas a la apertura de los mercados y liberalización financiera en todo el planeta,⁴⁶ en que se hace

⁴² Zygmunt Bauman, "A Sociological Theory of Postmodernity", *Thesis Eleven*, 1991, No. 29.

⁴³ Vaclav Belohradsky, "Della dissimiglianza", *Studi di Sociologia*, octubre-diciembre 1990, Vol. 28, No. 4.

⁴⁴ Michel Maffesoli y Rob Shields, "The Ethic of Aesthetics", *Theory, Culture and Society*, febrero 1991, Vol. 8, No. 1.

⁴⁵ Jean-François Lyotard, op. cit., p. 39.

⁴⁶ Lejos de corresponder en forma espontánea a las leyes de la economía, estos procesos son en una importante medida consecuencia de expresas decisiones políticas, orientadas por concepciones estratégicas normativas y en base a precisos intereses económicos y políticos. Ver: Louis W. Pauly, "Antipolitical Mystification. The Language of International

crecientemente evidente la concentración del poder político, militar y financiero en manos de un pequeño grupo de países industrializados y corporaciones transnacionales, en el momento en el que se están dando saltos cualitativos en la fusión de los medios de comunicación, información y entretenimiento, que contribuyen a moldear una cultura internacional estandarizada,⁴⁷ sea tan radical la insistencia en la indeterminación, la contingencia y el carácter necesariamente fragmentario de la realidad y del saber.

III. La necesaria reconstrucción de la política

La política -y la democracia- tendrían que reconstruirse en un espacio epistemológico intermedio entre el determinismo objetivista (esencialista), que elimina a la política convirtiéndola en necesidad histórica o en verdad absoluta en manos de la vanguardia o la tecnocracia, por un lado, y un construccionismo relativista, que al analizar la vida social en términos de paradoja, indeterminación y contingencia, desdibuja toda noción de estructura o relaciones sociales que determinen, condicionen o limiten a los actores. En el determinismo los actores quedan reducidos al papel de expresión de las estructuras de la sociedad. En algunas posturas constructivistas postmodernas, los problemas de la sociedad no pueden verse en términos de relaciones sociales objetivas, sobre los cuales pueda de alguna manera incidirse. Los agentes humanos no aparecen ni como responsables de estrategias y decisiones, que contribuyen a la construcción del orden actual, ni como sujetos capaces de tomar conciencia de sus propias vidas y, a partir de ahí, afectar el rumbo de la sociedad. En ambos casos, se rechaza al agente humano consciente. Las consecuencias para la teoría democrática son profundas. Habría que interrogarse si será posible preservar alguna idea de democracia si se descarta por completo toda noción de individuo racional autónomo,⁴⁸ y se obvia la necesidad de la cooperación, sin la cual no es posible la constitución de individuos soberanos.⁴⁹

Capital Mobility", *The Vienna Dialogue on Democracy: The Politics of Antipolitics*, Viena 7 al 10 de julio de 1994.

⁴⁷ Estas son quizás las más potentes fuerzas modeladoras del mundo contemporáneo, y son fuerzas que operan con dinámicas fundamentalmente modernas en el sentido de homogeneización y universalización, afirmando los valores del consumo material, del progreso y del desarrollo científico y tecnológico occidental como las metas para toda la humanidad.

⁴⁸ De acuerdo a Frederic Jameson, "...hoy, desde diferentes perspectivas, los teóricos sociales, los psicoanalistas, incluso, los lingüistas, para no hablar de quienes trabajamos en el área cultural, ...estamos todos explorando la idea que ...el individualismo y la identidad individual es cosa del pasado, que el viejo individuo o sujeto individual está muerto, que uno incluso podría describir el concepto de individuo único, la base teórica del individualismo, como ideológica.", "Postmodernism and Consumer Society", op. cit., p. 115.

No es casual, ni sorprendente, que el neoliberalismo y el neoconservadurismo se encuentren un terreno tan fértil en un ambiente cultural postmoderno. La mejor expresión de las implicaciones de este conjunto de transformaciones en la política y la idea misma de democracia, la encontramos en las concepciones de Friedrich A. Hayek. Los individuos buscan el logro de su propio interés en un orden natural y espontáneo (el mercado) que existe independientemente de la voluntad humana. Este orden espontáneo opera como una ley natural, distribuyendo a cada quien bienes y servicios en proporción a su contribución al bienestar de los demás. Como orden natural, es igualmente un orden moral y no existe ningún criterio exterior al mercado con el cual puedan juzgarse los resultados de la operación de éste.⁵⁰ Dado el supuesto de la existencia de un orden económico natural representado por el mercado, toda injerencia política en éste es considerada como perjudicial. La distribución que produce el mercado es natural, y cualquier intento de alterarla perjudica a todos, aún a aquellos a quienes se intenta proteger⁵¹. La noción de justicia social es considerada como irrelevante y peligrosa. El intento de implementarla es destructivo porque viola la libertad, el individualismo, la moralidad moderna y la eficiencia.⁵²

⁴⁹ Ver: Enzo Del Búfalo, "La estrategia neoliberal de fin de siglo", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 2-3, abril-septiembre 1995, Caracas.

⁵⁰ Para los economistas conservadores la naturaleza del mercado asegura que cuestiones en torno a la equidad de la distribución del mercado carecen de sentido. Si el mercado recompensa a la gente de acuerdo a su contribución a otros, y si esta determinación es hecha en forma impersonal, entonces es ilegítimo indagar en torno a las recompensas o daños que produce el mercado. (Conrad P. Waligorski, *The Political Theory of Conservative Economists*, University Press of Kansas, Lawrence, 1990, p. 94).

De acuerdo a Hayek, sólo una conducta puede ser justa o injusta, no un resultado. "La naturaleza no puede ser justa ni injusta." Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Principles of Justice and Political Economy*, Vol. 2, *The Mirage of Social Justice*, Chicago University Press, Chicago, 1978 (1976), p. 32. Sólo aquellas cosas que han sido creadas por la voluntad humana individual, no algo que tenga origen natural o el mercado espontáneo, es pertinente para una discusión sobre justicia. Los sueldos y salarios "determinados por un mercado libre" deben ser considerados justos porque son generados en una forma impersonal. Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty: a New Statement of the Principles of Justice and Political Economy*, Vol. 1, *Rules and Order* Chicago University Press, Chicago, 1983 (1973), p. 141.

⁵¹ Los pobres se benefician del incremento en la desigualdad, que permite que los ricos aumenten la inversión que es clave para la eliminación de la pobreza. El rápido progreso económico con que contamos parece ser en una gran medida el resultado de la ...desigualdad y resultaría imposible sin ella. Friedrich A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, S.A., Madrid, 1975 (1959). Una economía exitosa depende de la proliferación de los ricos. Citado por Conrad P. Waligorski, *op. cit.*, p. 88. Como la desigualdad ayuda a los pobres, el aumento deliberado de las desigualdades ayuda a los pobres. Idem. La desigualdad forma parte integral del sistema de mercado, uno no puede existir sin el otro.

Sin embargo, los principales problemas que hoy enfrenta la humanidad no pueden ser dejados en manos del mercado. Las profundas y crecientes desigualdades que condenan a centenares de millones de personas a niveles absolutos de miseria; las amenazas a la destrucción de la vida en el planeta como consecuencia de un modelo industrialista depredador y del uso absolutamente desproporcionado de los recursos naturales y de la capacidad de carga del planeta⁵³ por una minoría privilegiada; y la exigencia de sobrevivencia ante los procesos de exterminio cultural que produce la dinámica del mercado universal, los retos de la coexistencia de múltiples culturas diferentes en un mundo cada vez más interdependiente, requieren de una racionalidad histórica. Exigen el reconocimiento de la responsabilidad individual y colectiva de los seres humanos por las consecuencias de sus propias acciones, y la recuperación de la política y la democracia como los espacios en los cuales debatir y actuar, -local, nacional e internacionalmente- y, en alguna medida, decidir sobre el presente y futuro de la sociedad.

⁵² Para una discusión más detallada ver: Edgardo Lander, "Proyecto neoliberal/neoconservador, reforma del Estado y democracia en América Latina", Seminario Internacional: *Integración y democratización en América Latina. El camino recorrido*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Doctorado en Ciencias Sociales, México D.F. 5 al 10 de julio de 1993. Para una presentación sistemática de las concepciones políticas de los economistas neoliberales, Ver: Conrad P. Waligorski, op. cit.

⁵³ Sandra Postel, "Carrying Capacity: Earth's Bottom Line", en Lester Brown et al., *The State of the World*, A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society, Washington D.C., 1994.

EN TORNO A LA FORMACION SOCIOLOGICA EN TIEMPOS CONFUSOS

Jorge Vergara

Lo primero que llama la atención es la ausencia de una reflexión sistemática, permanente y actualizada sobre el tema, y la escasa presencia de esta problemática en las revistas de sociología o ciencias sociales, pese a su reconocida importancia. Podemos conjeturar que esto se debe, entre otras razones, a varias condiciones. Uno, se advierte la (casi completa) carencia de procedimientos institucionalizados y participativos de (auto) evaluación en las universidades y centros de postgrados en sociología y ciencias sociales. Dos, no es frecuente en nuestras instituciones educativas el hábito de analizar, debatir y tomar acuerdos a través de procesos argumentales de racionalidad comunicativa. De este modo, las oportunidades en que se plantea esta temática y se introducen modificaciones del pensum los resultados no suelen ser satisfactorios para la comunidad ni asumidos plenamente por ella. Tercero, podría decirse que en muchos casos hay una sobrepolitización que hace que en estos procesos de análisis y debates se autoexcluyan una parte importante de los docentes y estudiantes y que sus resultados correspondan más bien a intereses corporativos de grupos dentro de la comunidad.

Intentaremos ahora abordar tres temas muy interrelacionados dentro de esta amplia problemática: el papel de la formación epistemológica, de los estudios teóricos y, finalmente, el problema de la formación en investigación.

En América Latina el desarrollo de la epistemología general y de las ciencias sociales ha tenido una tardía aparición. Podría decirse que en la docencia su presencia es real desde los sesenta y en el plano de la investigación su desarrollo se remonta, básicamente, a fines de los setenta. Varias son las razones que podrían darse y que hemos desarrollado en otros trabajos (Vergara, 1994). Por ahora, sólo quisiéramos mencionar tres condiciones que son muy diferentes a las que facilitaron el surgimiento y desenvolvimiento de la epistemología general y la de las ciencias sociales en Europa. Ellas son: la tardía aparición de la filosofía investigativa y sus orientaciones, el carácter de la investigación en ciencias naturales y el reciente surgimiento de la investigación en ciencias sociales y en sociología.

El desarrollo de la filosofía en América Latina desde sus orígenes en las universidades y seminarios coloniales quedó limitado a la docencia. Sus inicios como disciplina investigativa sólo se producen en nuestro siglo por autores que suscriben al positivismo o se apartan críticamente de éste. Sólo desde los cuarenta se desarrolla como disciplina autónoma en las universidades latinoamericanas. Las corrientes que han predominado en las

escuelas de filosofía: el (neo)tomismo, la filosofía de la vida de Ortega, el existencialismo, el estructuralismo, el hegelianismo, el marxismo, las filosofías de Heidegger, Nietzsche y el posestructuralismo francés son muy críticas a las ciencias sociales o están muy alejadas de la problemática de la epistemología de las ciencias sociales. Por su parte los autores de las denominadas "filosofías latinoamericanas": Zea, Dussel, Roig, Salazar Bondy y otros se han orientado hacia la historia de las ideas en América Latina, las temáticas de la emancipación y de la ontología, tampoco han mostrado interés hacia la epistemología. Esto es muy diferente a lo que sucedió en Europa donde los filósofos han hecho contribuciones decisivas a la filosofía de las ciencias.

La investigación sistemática en ciencias naturales sólo se inicia en nuestro siglo y con una fuerte orientación hacia la investigación empírica en campos muy delimitados, habitualmente ligada a grandes proyectos creados en el Norte. De este modo, en América Latina, en general, no se realiza investigación teórica en estas áreas que requiera del planteamiento de problemas epistemológicos significativos, a diferencia de lo que sucedió con el desarrollo de la física y las otras ciencias naturales en Europa. Allí, el desenvolvimiento de la filosofía de las ciencias naturales ha sido paralelo y en directa relación al de las ciencias mismas.

En el caso de las ciencias sociales hubo una estrecha relación con la filosofía desde mediados del siglo pasado hasta la década del cincuenta con autores como José Ingenieros, José Vasconcelos, José Carlos Mariátegui y otros, que tienen el doble carácter de pensadores sociales y precursores de la filosofía latinoamericana. El distanciamiento se produjo en los cincuenta con el advenimiento simultáneo de la llamada "normalización filosófica" y el surgimiento de la sociología investigativa la cual creó su identidad discursiva en oposición tanto al pensamiento social, la filosofía como la historiografía. Las principales corrientes de la investigación sociológica, es decir, el desarrollismo, el cepalismo, el marxismo y el dependentismo en sus diversas versiones, pese a sus indudables diferencias compartían, en general, una epistemología positivista de las ciencias sociales. Ciertamente que hubo intentos de plantear una nueva concepción de la ciencia de carácter dialéctico, pero fueron intentos que quedaron aislados, como el caso de Hinkelammert en *Ideologías del desarrollo y dialéctica de la historia* y en *El subdesarrollo latinoamericano* de 1970 y en otras obras, o bien fueron relativamente frustrados como *Dialéctica del Subdesarrollo* de Celso Furtado, también de la década del setenta. Como lo ha señalado Zemelman la dialéctica en América Latina fue mucho más una filosofía y teoría social que una epistemología (Zemelman, 1993).

Podríamos decir que hasta que se produjo la crisis de la sociología a mediados de los setenta, habían firmes certezas de lo que era la ciencia y cuales eran sus categorías fundamentales de modo que la reflexión epistemológica parecía innecesaria o secundaria. De este modo la recepción

del debate epistemológico del Norte se produjo tardíamente y más bien en los ochenta. Este se había iniciado a comienzos de los sesenta con la publicación de *La estructura de las revoluciones científicas* en 1962 que señala inequívocamente el agotamiento de la epistemología popperiana predominante. Continuó durante la década con la polémica entre Popper y los popperianos con Adorno y los frankfurtianos que se publicó como *La polémica del positivismo en la sociología alemana* en 1969. Prosiguió con las obras de Lakatos que intentó sin éxito integrar los principios de Popper con los aportes de Kuhn y se profundizó con los planteamientos de Paul Feyerabend desde los setenta. A esta ya compleja situación teórica debe agregarse el impacto del segundo Wittgenstein y de los wittgensteinianos como Winch, de la hermenéutica de Gadamer, de la revolución lingüística y de las teorías pragmáticas de Searle y Austin, de las concepciones de Foucault, el desarrollo de la teoría de la ciencia de Habermas y el escepticismo teórico de los postmodernos.

Quisiéramos destacar algunas consecuencias del desarrollo de la epistemología. Por una parte, las certezas anteriores sobre la ciencias y las ciencias sociales están radicalmente cuestionadas. Hay importantes argumentos para dudar de la posibilidad de que la ciencia pudiera alcanzar conocimientos "objetivos", de la existencia del progreso del conocimiento, de la posibilidad de formular leyes en las ciencias sociales, de su capacidad de alcanzar un conocimiento universal, del carácter cognoscitivo privilegiado del discurso científico-social respecto a otros discursos, incluyendo el de la magia, e incluso del valor cognoscitivo de los enunciados de las ciencias sociales, entre otros aspectos. Por otra parte, ya no resulta sostenible la idea de que hay un sólo tipo de científicidad sociológica y han perdido vigencia los debates sobre cual sería ésta. Desde la teoría de las ciencias de Habermas, especialmente desde *Conocimiento e interés* de 1968, se puede afirmar la diversidad de interés que guían las investigaciones. Existen diversos y legítimos tipos de científicidad: el de las ciencias empírico-analíticas guiadas por "interés cognitivo por la disponibilidad técnica y procesos objetivados" (Habermas, 1965: 170); las ciencias histórico-hermenéuticas guiadas por el interés práctico en el sentido de interpretativo-hermenéutica; finalmente, las ciencias social-críticas cuya dinámica auto-reflexiva "libera al sujeto de la dependencia de los poderes hipostasiados (y) están determinadas por un interés cognitivo emancipatorio" (Idem: 172).

Hay otros aportes muy significativos de la epistemología contemporánea, incluyendo autores latinoamericanos como Zemelman y Schuster, que quisiéramos destacar ahora, justamente por la importancia que asumen en la formación sociológica. Ellos son: la superación del empirismo y el reconocimiento del carácter construccional del conocimiento científico; la importancia de los procedimientos de contrastación; el reconocimiento del carácter intersubjetivo e histórico del conocimiento científico y la discusión

sobre el tema de la temporalidad e historicidad del conocimiento científico y el conocimiento de las virtualidades de los procesos sociales.

En las obras de relevantes epistemólogos contemporáneos sea de la tradición germana, anglo-sajona, francesa o latinoamericana: Horkheimer, Adorno, Habermas, Bachelard, Kuhn, Bourdieu, Zemelman, Hinkelammert, etc. podemos encontrar una crítica de los principios y supuestos del empirismo sea en su forma espontánea o de las teorías epistemológicas empiristas. Para estos autores no existen datos primarios, meramente dados y pre-teóricos. Los datos se construyen a partir de nuestras categorías, paradigmas o teorías: "comprendemos lo real en la misma medida en que la necesidad lo organiza (...) Nuestro pensamiento va hacia lo real, no parte de éste", señala Bachelard (Cit. Canguilhem: 24) o como dice Hinkelammert: "la realidad social no es una realidad a secas, sino una realidad percibida bajo un determinado punto de vista. Podemos percibir solamente aquella realidad que nos aparece mediante las categorías teóricas usadas. Sólo dentro de este marco los fenómenos llegan a tener sentido; y solamente podemos percibir los fenómenos a los cuales podemos dar cierto sentido" (1977, 9).

Uno de los aportes significativos de Popper, mantenidos por los epistemólogos posteriores fue haber destacado la importancia de la contrastación de nuestras hipótesis y teorías, pero la contrastación riesgosa que podría refutarla o bien llevarnos a modificarlas. Ciertamente como han mostrado Kuhn y Lakatos, en la historia de la ciencia no basta un test negativo para excluir una teoría, sin embargo estos tests tienen en conjunto efectos teóricos en el desarrollo del conocimiento, pues contribuyen al cambio y sustitución de teorías. Ahora bien, en la producción sociológica latinoamericana actual este principio no ha sido asumido. Con frecuencia se ofrecen interpretaciones, más bien que construcción de hipótesis, sobre fenómenos complejos y se presentan hechos que la corroboran.

Asimismo desde Popper se empieza a reconocer el carácter intersubjetivo del conocimiento científico. Kuhn, Lakatos, Habermas y otros han mostrado que la ciencia es una tarea colectiva, que el conocimiento no es sólo una relación entre el sujeto individual cognoscente y el objeto, sino que el verdadero sujeto de la producción de conocimientos son las comunidades científicas que elaboran criterios sobre lo verdadero y lo falso en el conocimiento y procedimientos de contrastación. Ciertamente, como ha mostrado Foucault en *El Orden del discurso* esto implica un control de los discursos. La pregunta es aquí si participar en una comunidad y en un proceso grupal de conocimiento podría concebirse como pura espontaneidad desregulada.

Otro de los aportes relevantes de la epistemología contemporánea es haber mostrado el carácter histórico del conocimiento científico. No se trata sólo de la argumentación característica de la sociología del conocimiento que

con frecuencia tiende a identificar el contexto del descubrimiento con el de justificación o a considerar con Mannhein que las teorías sociales pueden ser ideologías, en el sentido de meras racionalizaciones de los discursos de clases sociales. Se trata con Kuhn, Lakatos, Burt, Koyré, Macpherson y otros autores de mostrar la historicidad cultural, filosófica o política en los supuestos y principios constitutivos de las teorías científicas, tanto naturales como sociales.

Finalmente, mencionaremos la importancia de la discusión actual de la temporalidad en las ciencias sociales. Podríamos decir que la epistemología contemporánea ha cuestionado dos supuestos. Uno es el de la idea de que hay un tiempo único para todos los fenómenos sociales y el segundo es que el eje de temporalidad para entender los fenómenos sociales va desde el pasado al presente. Podríamos decir que la epistemología contemporánea ha pasado de una concepción del tiempo único, absoluto y externo de los fenómenos similar al postulado por la física clásica, al de un tiempo concreto adscrito o adjetivo de los fenómenos mismos. De este modo, hemos reconocido diferentes temporalidades y tiempos políticos en los procesos sociales y políticos de nuestra región. Sin duda, que esto complejiza el análisis y hace más difícil mantener la ilusión proveniente del sentido común de que sabemos que está pasando en América Latina, de que estamos comprendiendo verdaderamente lo principal de lo que está sucediendo. Cuando se llega a alguno de nuestros países y se viene con la información reciente, pero segmentada, relativamente detallada y ciega que nos proporcionan los medios comunicativos, incluso algunos de carácter crítico, frecuentemente tenemos la impresión de que se trata de una situación gravísima en lo económico y en lo político, una situación límite. Y no que nos encontramos ante procesos complejos, (a menudo) contradictorios y dramáticos, frecuentemente de larga duración que poseen su propia temporalidad. No digo que sea falso lo que dicen dichos medios. En ciertos casos, lo es simplemente. Pero, generalmente, lo es por omisión de elementos significativos que permitan entender lo contingente como parte de procesos que no se definen simplemente como positivos o negativos de acuerdo a un modelo simple de paz y modernización.

A partir de la reflexión del filósofo alemán Ernst Bloch, el sociólogo teórico chileno Hugo Zemelman ha propuesto repensar la concepción tradicional de las ciencias sociales, explicitando y cuestionando dos de sus supuestos básicos. Por una parte, la idea de que las ciencias sociales deben estudiar sus objetos en su estado presente y (o) desde el pasado y, por otra, la idea de que la realidad de los fenómenos sociales corresponde a su apariencia actual. Zemelman, desde una perspectiva dialéctica, crítica este supuesto ontológico. Los fenómenos sociales no son cosas fijas y estructuradas definitivamente. Se trata de procesos en constante cambio, ligado internamente a otros procesos y fenómenos por relaciones no sólo de causalidad, sino de interrelación, en las

cuales diversos fenómenos sociales se condicionan o incluso se producen mutuamente.

Si así fuera, entonces las ciencias sociales deberían repensar su concepción de la temporalidad y superar la ingenuidad ontológica del empirismo para el cual lo real es lo que aparece de modo inmediato a nuestra experiencia, como presente o como pasado presentificado. El fenómeno social no es sólo su estado actual, sino que contiene diversas virtualidades o potencialidades, que son parte fundamental de su realidad. Los fenómenos sociales no son, sino que están siendo y lo que vayan llegando a ser, las virtualidades que realicen, depende de la acción humana concreta, de la agencia humana, como dicen algunos intentado traducir la expresión técnica inglesa de *agency*.

De este modo, si fuera adecuada nuestra caracterización de los aportes de la epistemología contemporánea, la renovación y actualización de la formación sociológica debería conceder un espacio y papel significativo a los estudios epistemológicos, no sólo concediendo la importancia debida a la asignatura de epistemología, sino incorporando la perspectiva y problemática epistemológica a través de todos los estudios y, en especial, incorporando a las tesis de grado o postgrado una dimensión epistemológica.

Ciertamente esta argumentación y todas las sucesivas sobre la relación entre crisis teórica de la sociología latinoamericana y formación sociológica para el siglo XXI, tienen sentido a partir del supuesto de que la tarea de las escuelas de sociología es la de formar sociólogos que sean científicos sociales. Por tanto que estén en condiciones de comprender la ciencia sociológica en sus distintas versiones, de realizar prácticas basadas en esos conocimientos, de evaluar y, quizá de llegar a producir conocimiento sociológicos relevantes, si se forma como investigador profesional.

Si se definiera al futuro sociológico como técnico en sociología, entonces las consecuencias de la crisis teórica de la sociología para su formación se minimizarían y probablemente serían diferentes. El tecnólogo sea en sociología o computación no requiere niveles significativos de preparación teórica, sea en teorías epistemológicas o sociales, sino lo suficiente para comprender las tecnologías de intervención social y aplicarlas para resolver problemas específicos determinados por las instituciones públicas o privadas para las cuales trabaja. Sus problemas más que de generar conocimientos sociales en sentido estricto, son los de generar información fiable y sistemática, realizar diagnósticos de procesos y situaciones o proponer estrategias para resolver o manejar determinados problemas que vienen ya definidos, de acuerdo a condiciones determinadas, con los recursos existentes y con el mínimo de costos económicos y de otros tipos. Su acción tiene carácter teleológico, de racionalidad instrumental.

Ahora bien, si ese fuera el caso, realmente dichos técnicos como otros podrían prepararse en institutos profesionales, ojalá privados, de acuerdo al discurso neoliberal predominante. Podrían formarse en un período menor de años, quizá tres y no requerirían formación filosófica, lógica ni epistemológica. Más aún, sus asignaturas de teoría podrían reducirse, como decíamos, al mínimo necesario para comprender el lenguaje en que se formulan las estrategias de tecnología social prevalentes, por ejemplo, la evaluación de proyectos, la construcción de diagnósticos de políticas sociales, de desarrollo o cultura organizacional, y por supuesto las técnicas de survey, de estudio de mercado y de opinión pública, sin olvidar las de marketing, tan necesarias a las campañas electorales como al lanzamiento de productos al mercado.

Nos corresponde ahora referirnos al papel de la teoría en la formación sociológica. La primera consideración se refiere a la difícil relación entre los intelectuales y científicos sociales y las teorías sociales generadas en el Norte. Como ha señalado Norbert Lechner, hace ya bastante tiempo, los intelectuales latinoamericanos han mostrado mucha capacidad de comprender dichas teorías, pero una mucha menor para repensarlas y resignificarlas desde el conocimiento de su realidad social e histórica y, agregaríamos nosotros, para producir teorías sobre nuestra propia realidad.

Existe una actitud muy polarizada hacia las teorías sociales que proviene de nuestro ambiente cultural y político y, algunos podría decir, de nuestra tradición cultural de insuficiente racionalización e impronta religiosa. Dicha actitud es la de identificarse o de rechazar las teorías de un modo muy emocional y (relativamente) acrítico. Podría decirse que el intelectual latinoamericano tiende a fundar su identidad intelectual en la adhesión o rechazo apasionado de teorías sociales, especialmente aquellas que implican modelos políticos y sociales pertinentes en el debate latinoamericano. Constatamos, como tendencia general, un desarrollo relativamente escaso de la capacidad de evaluar reflexivamente y comparativamente dichas teorías.

Sin embargo, podríamos decir con certeza que, a lo menos desde los sesenta, las ciencias sociales latinoamericanas y en cierta medida la filosofía, están desarrollando la capacidad de analizar críticamente teorías sociales recibidas y de construir nuevas teorías. Como lo ha señalado Aníbal Quijano, en la historia de nuestras ciencias sociales ha habido una alternancia y lucha entre los que creen que las teorías del Norte son suficientes para comprender y conocer nuestra realidad social y aquellos que afirman que la especificidad de nuestros procesos sociales requiere la elaboración de nuevas teorías. Ciertamente que en la producción científico-social latinoamericano no encontramos teorías de alto nivel de generalidad sobre las sociedades, la cultura, los sistemas políticos, etc. Sin embargo, ésta ha sido una opción consciente y respetable. La teoría social no es sólo la gran teoría general, sino también aquellas teorías de menor nivel de generalidad, por ejemplo, la teoría del Estado o del desarrollo latinoamericano.

En este sentido, como lo han mostrado Heinz Sonntag, Fals Borda y otros autores, la sociología latinoamericana ha sido capaz de construir teorías sobre América Latina, que no sólo han sido extraordinariamente influyentes en nuestra región, sino también han sido conocidas y han influido a científicos sociales de África, Asia e incluso Europa y Estados Unidos (Fals Borda, 1990 y Sonntag, 1988). Aquí podríamos mencionar las teorías cepalianas, en sus distintos periodos, con conceptos tan importantes como "el deterioro de los términos de intercambio", "capitalismo periférico"; el dependantismo con sus concepciones de "dependencia", "heterogeneidad estructural", entre otros. Asimismo podemos recordar los aportes de Fals Borda con la investigación-acción, las teorías educativas de Paulo Freire, los análisis de pensamiento social latinoamericano de Zea o Romero, la teoría del Estado Burocrático-autoritario de Guillermo O'Donnell y otros.

Asimismo esta creatividad se expresa en la investigación filosófica contemporánea con autores tan destacados como Osvaldo Guariglia, Humberto Giannini, José Echeverría, Arturo Roig, Enrique Dussel, el mismo Zea y otros. Lo que sucede es que nuestro conocimiento de la producción intelectual latinoamericana suele ser muy limitado. Por ello que resulta cuestionable o insostenible la tesis negativa de que nuestra creatividad cultural se expresa básicamente en el arte y no en las ciencias sociales y la filosofía.

La formación teórica siempre está en relación variable históricamente y compleja respecto a los requerimientos sociales. Sin embargo, resultaría difícil explicar no sólo la orientación, sino todas las estrategias docentes, pedagógicas, la estructura de los pensum, los programas, etc., a partir de las condiciones sociales o de los requerimientos del mercado. Parte significativa de estas corresponden a decisiones de las propias instituciones. Sin embargo, dentro de la modernización excluyente y los procesos de concentración de todas las formas de poder social que estamos sufriendo en América Latina, constatamos una tendencia desde el poder a redefinir el papel del sociólogo, desde agente privilegiado de transformación social o de planeación dentro de un estado planificador, al de un tecnólogo funcional a los procesos de racionalización estatales, especialmente las políticas sociales, o a las necesidades de las empresas. Dentro de esta perspectiva, el perfil del sociólogo se aproximaría, se diría peligrosamente, al del técnico social.

Esas tendencias existen, incluso a nivel de docente y de alumnos, los cuales descuidan, e incluso a veces piden la reducción de las asignaturas teóricas o de formación científica considerándolas inútiles, para dar más tiempo a otras asignaturas donde pueden aprender tecnologías como las mencionadas, las que suponen que les permitirán mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral. Dichos estudiantes identifican las necesidades laborales actuales con las necesidades permanentes del mercado, no considerando que se están preparando para un largo ejercicio

profesional que puede llegar a los de cuarenta o más años. Nadie podría predecir con algún grado de verosimilitud lo que necesita saber un sociólogo en su vida profesional durante un período tan largo, en un contexto de cambios sociales tan diversificados, rápidos y complejos como los que estamos viviendo. Lo más probable, como han señalado algunos especialistas en educación universitaria, es que durante ese largo período, deba realizar ciclos intensivos de actualización, tanto de teoría, de especialización y (o) de metodologías sociológicas. Ya se ha propuesto seriamente el otorgamiento de títulos universitarios válidos por períodos no mayores de 10 años, los que requerirían la realización de ciclos de actualización para renovar su validez. Y esto no es una utopía, sino una estrategia, discutible como cualquier otra, para enfrentar un problema real.

Einstein escribió que la educación superior tenía dos grandes tareas: enseñar los principios de cada ciencia y enseñar a pensar. Si lograba esos objetivos estaría preparando buenos profesionales y buenos investigadores. Creo que tenemos que superar la idea objetivista de las ciencias que las identifica con un determinado conjunto de conocimientos vigentes: descripciones, informaciones, principios, supuestos, teorías, hipótesis, modelos, paradigmas u otros. Las ciencias, y éste es otro de los aportes de la epistemología contemporánea, son, básicamente, un modo de pensar la realidad y de investigarla. Las ciencias renuevan constantemente sus contenidos, especialmente en períodos de revoluciones científicas.

Creo que debemos renunciar definitivamente a la idea enciclopédica del siglo pasado de que la educación universitaria debe proporcionar todos o la mayor parte de los conocimientos necesarios para el ejercicio profesional. En la revolución científica que estamos viviendo en que todo está en cuestión, se diversifican las interpretaciones y explicaciones y surgen nuevos objetos de conocimiento, dicha concepción ha quedado obsoleta. Se ha propuesto, en forma realista, que las instituciones de educación superior, deberían enseñar a aprender, puesto que, obviamente, es imposible que podamos enseñar hoy los conocimientos y tecnologías que se producirán y requerirán en el futuro.

Este propósito de enseñar a aprender nuevos conocimientos científicos y sobre todo de la realidad, requiere de una buena formación teórico-sociológica. Y ésta no parece consistir sólo en conocer los principales principios, conceptos e hipótesis de las más importantes teorías sociales, tanto internacionales como latinoamericanas; sino, asimismo en el desarrollo de los estudiantes de la capacidad de compararlas, evaluarlas, descubrir sus posibilidades y limitaciones, y sobre todo, de descubrir y explorar las potencialidades que presentan para construir conocimiento social sobre nuestras sociedades y sobre América Latina.

Ciertamente, no podríamos excluir, sino por el contrario consideramos necesaria la realización de investigaciones teóricas en nuestras universidades

y centros de investigación. Podría decirse que la investigación teórica representa para las ciencias sociales lo que la llamada investigación básica significa para las ciencias naturales. Más aún, pareciera que es una de las tareas importantes para ir lentamente superando la profunda crisis teórica en que se debate la sociología latinoamericana. Entre nosotros, como lo ha señalado Hinkelammert, se han desarrollado prejuicios empiristas según los cuales sólo la investigación empírica es investigación social, y se le niega el carácter de investigación a la investigación teórica. Como lo muestra la historia de las ciencias naturales y sociales, sin investigación teórica se produce estancamiento y se bloquea la posibilidad de desarrollo del conocimiento científico. La ciencia, es necesario insistir, en tiempos tan pragmáticos, no es sólo acumulación de información sobre distintos aspectos de la realidad, sino que la ciencia es primordialmente, como ya se decía anteriormente, una enorme fuerza racional y crítica de pensar y conocer la realidad.

El redimensionamiento de la formación teórica en el proceso de la formación sociológica no podría realizarse sólo aumentando las asignaturas llamadas teóricas o acrecentando su creditaje. Nos parece que requiere replantear todas las actividades docentes y el proceso de enseñanza aprendizaje, de modo de dar el espacio suficiente a la dimensión teórica de la sociología. Esto requiere ciertamente mejorar la capacitación de los profesores universitarios no sólo de las asignaturas llamadas teóricas, sino de todas ellas, de modo que pueda mostrarse la dimensión teórica de todas las ramas de la sociología y la presencia de la teórico, a veces sólo como supuestos, incluso en las metodologías.

La realización de esta propuesta implicaría un esfuerzo especial de desarrollo de la capacidad de abstracción y de pensar teórico de los estudiantes. Y esto es fácil de decir, pero sumamente difícil de realizar. Las evaluaciones psicopedagógicas realizadas en varios países latinoamericanos, muestran que, crecientemente, los estudiantes egresados de la educación universitaria llegan a la universidad con una competencia lingüística baja y con un pensamiento llamado concreto. Estas condiciones dificultan notablemente la comprensión de los conceptos abstractos, la elaboración de relaciones entre dichos conceptos, la comprensión y construcción de argumentos, el problema de las mediaciones entre el nivel teórico y empírico y, posteriormente, la construcción de hipótesis complejas. En este sentido la filosofía puede hacer una valiosa contribución a la formación sociológica, así como la incorporación de asignaturas nuevas como la lógica matemática que permiten desarrollar las referidas capacidades.

La formación sociológica en América Latina con frecuencia adolece de una ambigüedad o una tensión no resuelta entre su tendencia predominantemente profesionalizante y la promesa de ofrecer a sus estudiantes de pregrado formación en investigación. En muchos casos al final de los estudios y de las

tesis se otorga la licenciatura en sociología y el título profesional de sociólogo. Más aún se espera que la tesis constituya una investigación. Con razón los estudiantes se quejan de que se le pide al término de sus estudios aquello para lo cual no se les preparó. Y eso resulta efectivo en la mayor parte de los casos.

Las universidades latinoamericanas han logrado con mayor o menor éxito convertirse en transmisoras de conocimiento científico generado en el Norte, e incluso en varias áreas de producir profesionales de nivel aceptable o bueno, pero en mucho menor medida, han sido y son capaces de producir conocimientos científicos y de enseñar a sus estudiantes a investigar. Este es el pecado original, podría decirse, de las universidades latinoamericanas que desde sus orígenes coloniales fueron concebidas como centros docentes. Un profesor norteamericano decía que en Estados Unidos se reconocía la buena formación que recibían los estudiantes en las más importantes universidades latinoamericanas, pero había una diferencia básica con las buenas universidades de su país. Y ésta era que desde el comienzo se preparaba a los estudiantes para generar conocimientos.

Hoy día existe consenso y una amplia bibliografía que sostiene que el desarrollo de las universidades latinoamericanas tiene como una de sus condiciones esenciales el desarrollo de la investigación tanto en el nivel básico, teórico como el aplicado y tecnológico. Asimismo hay consenso en la comunidad intelectual que la producción de conocimiento, en todas las áreas es un factor indispensable de cualquier proyecto de desarrollo. Estos no pueden ser confundido con las estrategias neoliberales de crecimiento y modernización del capitalismo periférico, las cuales (casi) no requieren de investigación científica y tecnológica. (Fuenmayor, 1995).

Nuestra sugerencia en este aspecto es doble. Por una parte, es la de reorientar la docencia y formación sociológica de modo de desarrollar capacidades investigativas básicas que sólo son posibles si los egresados de pre-grado han alcanzado una socialización que les permita tener una visión sociológica de la sociedad. Esto distingue nítidamente al sociólogo como científico social del mero técnico social. Una de las condiciones de posibilidad de otorgar dicha formación es que el cuerpo docente posea en alto grado dicha capacidad y esté ejercitándola. Desde nuestra perspectiva la necesidad de desarrollar y potenciar la investigación social en las universidades tiene como una de sus razones principales las necesidades de renovar y mejorar la docencia universitaria. La socialización científica, como una modalidad de entropía negativa requiere de gran cantidad de energía y de acción cooperativa de los distintos actores para constituir de un medio estimulante, organizado y exigente que haga posible la referida socialización.

Por otra, proponemos diferenciar, quizá en los niveles medios de la carrera la formación del profesional en sociología del licenciado, creando

posibilidades flexibles de reconversión. Esto permitiría mejorar tanto la preparación del futuro profesional como la del futuro académico concebido como investigador profesional formado de acuerdo a los estándares internacionales. Este último llegaría mejor preparado, con un nivel de socialización básico como investigador, a los estudios de postgrado, especialmente el doctorado.

Creemos necesario crear a través de acuerdos interuniversitarios, doctorados latinoamericanos de excelencia académica, que puedan darse simultáneamente en varias universidades, reconocidos como válidos por los diversos países de la región, que permitan contar con el concurso de los investigadores más experimentados y reconocidos por la comunidad latinoamericana, así como de profesores-investigadores de las principales universidades del Norte. Su objetivo sería formar investigadores autónomos capaces de hacer aportes al conocimiento de una ciencia social y de contribuir y continuar el desarrollo de líneas o "programas de investigación" que se han generado en nuestra región en las áreas sociológicas, antropológicas, politológicas y de otras ciencias sociales. Este sería un aporte muy significativo a la integración cultural y científico-social de nuestra región.

Y esto no es una utopía. Ya se están elaborando proyectos específicos que pueden llegar a contar con el apoyo de ministerios de educación y relaciones exteriores, universidades y fundaciones extranjeras y, sobre todo, del esfuerzo y voluntad de hacer universidad, crear un espacio pluralista de investigación y formación de investigadores para desarrollar y aportar al desenvolvimiento de las ciencias sociales en América Latina.

Bibliografía

- Adorno, Theodor et. al. (1969). *La disputa del positivismo en la sociología alemana*, De. Grijalbo, Barcelona, 1973.
- Bachelard, Gastón (cit. por Georges Canguilhem (1973) "Sobre una epistemología concordatoria" en *Introducción a Bachelard*, A. A. V. V., De. Caldén, Buenos Aires.
- Fals Borda, Orlando (1990) "El tercer Mundo y la reorientación de las ciencias contemporáneas", *Nueva Sociedad*, N° 107, junio, Caracas.
- Fuenmayor, Luis (1995). *Universidad, poder y cambio*. Eds. FUNDAPRIU, FAPUV y Secretaría de la Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Habermas, Jürgen (1965) "Conocimiento e interés" en *Ciencia y técnica como ideología*, De. Tecnos, Madrid, 1984.
- Hinkelammert, Franz (1977) *Las armas ideológicas de la muerte*. Ed. Sígueme, Salamanca, 1978.
- Kuhn, Thomas (1962-1969) *La estructura de las revoluciones científicas*. México, 1971.
- Sonntag, Heinz (1988) *Crisis / Certezas / Deuda*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Vergara, Jorge (1994). "La epistemología de las ciencias sociales en América Latina" en *Persona y sociedad*, Vol. VIII, N° 1-2, De. ILADES, Santiago.
- Zemelman, Hugo (1993), Entrevista a J. V. Santiago.

LOS METODOS CUALITATIVOS: RASGOS COMUNES, ERRORES FRECUENTES ¹

Roberto Briceño-León

I. Introducción

Con la polémica entre los métodos cuantitativo y lo cualitativo parece suceder lo mismo que con las corbatas: es un asunto de moda. Por eso un investigador prudente cuida de saber utilizar varias técnicas, así como un hombre precavido, dice un antropólogo guatemalteco, siempre guarda las corbatas finas, pues pueden volver a ponerse de modas después de años de dominio de las corbatas anchas.

Algo de razón hay en esta afirmación, pues las ciencias sociales fueron por mucho tiempo fundamentalmente cualitativas, pudiéramos decir que hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando se impusieron los métodos cuantitativos por su conexión con los estudios de opinión pública y por el desarrollo de las técnicas de procesamiento de datos (Bryman, 1988). Paradójicamente, el desarrollo de esas mismas técnicas de recolección y procesamiento de datos han hecho posible una vuelta a los métodos cualitativos, sea por cansancio de la medición, sea por un reconocimiento de la incapacidad de estas técnicas para abordar fenómenos nuevos, sea porque el mismo desarrollo computacional permite ahora recolectar y procesar datos cualitativos con una ayuda cuantitativa (por ejemplo, los programas Gator, Anthropac o etnograph) (Pelto & Pelto, 1987).

Pero hay una razón adicional en la diferencia que no es moda, sino propósito de la investigación. Hay una famosa anécdota de un gran proyecto de investigación sobre la prostitución, el estudio era grande en la muestra y en el dinero gastado. Luego de miles de encuestas salieron publicados los resultados y decían algunas cosas sobre la forma como operaba el negocio; poco después, un colega cualitativista, respondió con una crítica simple: lo mismo lo hubieron podido saber si un hubiesen entrevistado a un taxista. Un

¹ Las investigaciones que fundan este artículo han sido financiadas por el CDCH de la Universidad Central de Venezuela, el CONICIT y el Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases, UNDP/ World Bank/ WHO. Esta es una versión reducida de dos conferencias dictadas en talleres de metodología cualitativa llevados a cabo en Caxambú, Brazil, y en La Habana, Cuba con apoyos de la Fundación Oswaldo Cruz, el Instituto Pedro Kourí y el Programa TDR.

solo chofer, afirmaba, hubiera bien descrito dónde trabajaban, cuánto cobraban, dónde iban, cómo se establecía la negociación...Y quizá tenía razón, pero el asunto que debe revisarse es el estado del conocimiento en el asunto y el propósito de la investigación. Si se trata de conocer como opera la prostitución, pues sabemos poco sobre esa realidad, el método cualitativo es bueno. Pero si se pretende verificar lo que uno ya conoce, medir el fenómeno para poder conocer su impacto, su asociación con otros fenómenos o desarrollar una política adecuada, los métodos cuantitativos son entonces los más apropiados. (Minayo & Sanches,1993). Quizá lo más importante, y lo que debe estar más allá de la moda, es saber en cuál circunstancia se debe aplicar uno u otro método, pues usar las corbatas finas porque están de moda puede resultar adecuado para el vestir, pero incorrecto o ineficaz para la investigación científica.

En el presente artículo procuraremos caracterizar los métodos cualitativos en lo que se refiere al propósito de la investigación, al proceso de investigación y a los rasgos personales del investigador. Así también procuraremos apuntar los errores más frecuentes. Este texto tiene una característica que es una virtud y una limitación: no se funda en una reflexión teórica ordenada sobre el método, sino en la experiencia del autor en su afán investigativo o en sus funciones como evaluador internacional de proyectos, de allí su carácter puntual y práctico.

II. Algunos rasgos de los métodos cualitativos en cuanto a su propósito.

Por métodos cualitativos estamos entendiendo todo una conjunto de técnicas de recolección y análisis de información: la observación participante (Jogersen,1989; Sack,1990), las entrevistas no estructuradas o semiestructuradas, las entrevistas en grupo o grupos focales (Morgan,1998; Dawson & Manderson,1993), las historias de vida (Ferraroti, 1981; Briceño.-León,1992; Pujadas 1992; Chambon,1995), la investigación acción (Thiollent,1986, Briceño-León,1990), las triadas, los pile-sorts o los ranking (Weller & Rommey,1988; Russell,1988), los casos de estudio (Yin,1989; Platt,1992).

Cada una de estas técnicas tiene sus características propias, pero en general, la justificación para el uso de estas técnicas, y no de otras, está marcada por algunas pretensiones. Consideramos que hay tres propósitos que se tienen cuando se decide usar los métodos cualitativos.

A. Captar el dato imprevisto

Con las técnicas cualitativas se pretende captar un dato nuevo, desconocido previamente y que por lo tanto no es posible incluir en un cuestionario o un plan de observación estructurado. Se trata de pensar en el *serendipity* como dato imprevisto y anómalo que da pie al surgimiento de una

nueva interpretación o teoría (Merton, 1965). En verdad el *serendipity* puede igualmente aparecer en una investigación estructurada y cuantitativa y golpearlo a uno en la cara con su anomalía inesperada; pero en los métodos cualitativos se trata de una disposición inicial de darle espacio a su aparición, de permitir que lo novedoso entre por la puerta principal y no por la ventana. Esto es muy claro con la observación participante, la persona va a realizar algo que quizá ella misma no se ha dado cuenta; o con las historias de vida, las personas hablarán y hablarán y entre tanto verbo algo importante se les escapará o nos dirán con sus actos algo que sus palabras niegan; o de los grupos focales donde en la interacción y la polémica aparecen contenidos que no surgen en un diálogo con un entrevistador, sino con sus pares de edad, de sexo o de grupo social. (DeWatt & Pelto, 1985)

B. Captar la esencia de los procesos

Se trata de la difícil discusión entre esencia y apariencia, forma y fondo, estructura, o determinantes ocultos, lo consciente y lo inconsciente. Se presume que la verdad no se muestra abiertamente, ni se entrega fácilmente. Se asume que hay que descubrirla (pues estaba tapada) o conquistarla. En general refiere al carácter elusivo y no evidente de la realidad que no simplemente se ofrece, sino que es necesario trabajarla. Esto puede suceder así porque el problema remite a instancias muy distintas de la realidad o del comportamiento o porque hay intencionalidad de los actores en falsear la realidad por sus intereses o deseos conscientes o inconscientes. Se procura establecer la verdad contra la ilusión del saber inmediato (Bourdieu, Chamboredon, Passaron, 1975), contra la opinión o el sentido común. Recordemos la expresión de Lacan sobre el inconsciente en el psicoanálisis: pienso donde no soy, por lo tanto soy donde no pienso. (Lacan, 1971, 1973). Si es así lo que uno hace en una pregunta simple llegará donde la persona no es, pero, en sus actos, repetirá lo que de verdad es y uno podrá conocerlo (Freud, 1973). Claro hay que recordar que en muchos casos no se trata simplemente de descubrir el secreto oculto detrás de la pared (aunque algo hay de esto en muchas propuestas) sino de intentar reconstruir la verdad, siempre transitoria, con las informaciones fragmentarias que se dispone.

C. Captar la totalidad

Finalmente, en el uso de los métodos cualitativos hay también una búsqueda de una visión holista de la realidad. Se asume que los métodos cuantitativos fragmentan algunas actividades de los individuos o de su visión del mundo, y que con los métodos cualitativos es posible tomar la persona en la totalidad de su vida (con la observación participante o con las historias de vida) o en la totalidad de su pensamiento (con las entrevistas abiertas o los grupos focales). (Minayo, 1994; Hammersley, 1989)

La totalidad es siempre una pretensión inalcanzada e inalcanzable, pero que ello sea así no implica que no deba buscarse. Es como la parábola del arquero que todas las noches apuntaba a la luna para ver si lograba flecharla; nunca lo logró, por supuesto, pero, en su afán, se convirtió en el mejor arquero del reino. La búsqueda de la totalidad, de la comprensión de los múltiples determinantes es un reto que nunca debe abandonarse, pero el peso de tamaña tarea no debe paralizar los esfuerzos pequeños que pueden hacerse, sino entrenar al investigador y permitirle afinar la puntería para abordar el estudio de la realidad.

III. Algunos rasgos de la metodología cualitativa que se refieren al proceso de investigación

Cinco características importantes podemos destacar acerca del proceso de investigación llevada a cabo con métodos cualitativos. Son características que, como se verá, pueden ser al mismo tiempo unas potencialidades o una restricciones.

A. El tipo de información no es específica, sino general y puede ser demasiada y no pertinente.

Como uno está pretendiendo captar lo que no conoce, no puede precisar ni acotar el objeto de estudio, la observación no puede restringirse a ciertas actividades, las preguntas no pueden ser específicas. El resultado es una abundante producción de información. En el caso historias de vida se ve un ejemplo muy claro de esto, son muchísimas horas de grabación. Y, luego, qué se hace con todo eso. Quizá, y por lo regular es así, hay un gran riqueza de información sobre la realidad, pero los aspectos importantes, o relevantes para el propósito de la investigación se encuentran confundidos en las cientos de páginas del diario de campo o de la transcripción de las grabaciones.

No hay fronteras, y de antemano no es fácil establecer lo que debe tomarse en cuenta. No es fácil, pero es posible y necesario acotar, reducir, las áreas sobre las cuales se va observar la realidad, para que el proyecto pueda ser viable. No hay forma de no tener datos no pertinentes en una investigación cualitativa, pero es obligatorio intentar reducir a un nivel óptimo su presencia.

B. El tiempo de la investigación no es específico

En los métodos cualitativos no existe un tiempo específico que le de validez a los datos de la investigación. No es apenas pasar las encuestas y regresarse a la casa o al hotel. Los datos de la investigación son aquellos que le ofrecieron a uno cuando la persona fue preguntada, pero también lo son los

dijo después de concluida la entrevista o cuando uno se estaba despidiendo en el carro, y el entrevistado recuerda algo o se atreve a decir un aspecto que antes había inhibido. Esto hace que la información se haga aún más voluminosa, pues uno debe registrar lo que uno recabo en la calle o el bar. Ese dato es tan válido como el recogido durante la entrevista. No existe un tiempo que legitime la investigación, sino la pertinencia del dato con los objetivos.

C. El objeto de estudio es reducido en tamaño, pero mayor en profundidad

En general se trabaja con menos casos y muchas más variables, pues el énfasis está en el descubrimiento, no en la verificación. Es casi imposible pensar en una investigación cualitativa que tenga un gran universo de estudio. Exagerando, uno pudiera decir que con el método cuantitativo uno debe hacer una pregunta a mil entrevistados, mientras con los métodos cualitativos uno haría mil preguntas a un solo entrevistado.

D. El énfasis está en lo resultados, no en el proceso investigación

Con los métodos cualitativos la validación está en el resultado mismo, no en el proceso. Si no se encontraron grandes hallazgos con los métodos cuantitativos es fácil de legitimar los resultados: no se encontró asociación, la hipótesis se rechazó, pero todo el proceso se hizo correctamente y el producto es válido. Con los métodos cualitativos no es así, pues queda la duda de si la falta fue del investigador.

La metodología cualitativa es como el arte, se valida por los resultados. Cómo se llegó a tales resultados, no importa mucho; pero si lo logrado es valioso y útil, es verosímil, tiene fuerza para la construcción de una teoría o un modo distinto de interpretar la realidad, entonces es válido.

E. El énfasis debe darse en la reconstrucción del objeto de estudio

Y esto es lo más difícil, porque implica desde los problemas epistemológicos de la validación, hasta los más específicos del estilo de escritura que debe ser utilizado. Si el énfasis está en los resultados, la manera cómo estos se construyen y se presentan son de extrema importancia. A nadie le importa mucho como Mauss (1980), Malinosky (1986) Lewis (1959,1969), recogieron sus datos o los analizaron, lo importante es que la reconstrucción del objeto de estudio, sea presentado de una manera teórica o de narrativa etnográfica, tienen una gran fuerza de convicción, son sugerentes y nos permiten conocer algo importante de la realidad. En algunos autores el peso está dado en la postura interpretativa (Geertz, 1992) en otros en el proceso de

re-elaboración de la realidad (Sturmiska, 1989). Pero cuando uno lee acerca de cómo todos nos presentamos en la vida cotidiana (Goffman), lo que Habermas (1987) llama la teoría dramática de la acción. El cortejo o las relaciones en la empresa (Garfinkel, 1986, 1994) o el comportamiento de las madres con sus hijos hambrientos en el noreste de Brasil, (Sheper-Hughes, 1994) la fuerza de los resultados se imponen sobre el método. No quiere decir esto que los resultados no puedan o deban ser refutados, se trata que son conjeturas que se lanzan sobre la realidad (Popper, 1972) y como tal tienen un gran valor, pero el logro de esto se obtiene en el proceso de reconstrucción del objeto de investigación, que hace de los datos fragmentarios una propuesta de conocimiento, de verdad.

IV. Algunos rasgos de la metodología cualitativa que se refieren al investigador

Hay siete rasgos de los métodos cualitativos que hacen unas exigencias fuertes al investigador como persona, son rasgos del proceso investigativo que se transforman en una demanda al investigador, a su manera de trabajar y a su actividad y capacidad como persona.

A. Requiere de más rigor

Al ser la metodología cualitativa una forma muy libre de abordaje, está muy cercana a la dispersión, y hay mucha posibilidad de transferir al objeto de estudio nuestras propias concepciones. Es decir, que sin rigor es muy fácil perderse en el volumen de información y muy sencillo de encontrar lo que andamos buscando, pues lo habremos puesto de nuestra propia cosecha.

Para evitar esto lo primero que se requiere es un gran rigor en el proceso de investigación. Recordemos la máxima de Sir F. Bacon quien decía que la verdad surge más fácilmente del error que de la confusión. Hoy en día tenemos, además, la posibilidad de utilizar una tecnología para realizar los registros que no existían cuando se desarrolló la etnografía, es posible grabar, fotografiar o filmar los eventos. La descripción detallada de la realidad es siempre valiosa y conveniente, pero, además es una manera de validar las observaciones propias ante terceros. La ciencia es intersubjetiva y debe ser replicable en alguna medida, si uno tiene descripciones rigurosas, siempre será más fácil y segura la replicación.

Hay dos procedimientos que pueden utilizarse para incrementar el rigor, uno es de control interno, es la autovigilancia permanente, estoy siendo objetivo, no estoy viendo lo que deseo ver o ignorando lo que no deseo ver pues se opone a mis hipótesis. El otro es un control externo, y allí los procedimientos de triangulación de la información son altamente importantes, se trata de no estar solo en la observación de la realidad (sea esta observación, historias de vida o cualquiera) y confrontar sistemáticamente la

legitimidad de los datos recolectados o faltantes con otros colegas (Webb, 1978).

B. Requiere de más tiempo

Quizá sería mejor decir que demanda todo el tiempo. En esta metodología no es fácil establecer los periodos de estudio, pues se trata de una búsqueda abierta, entonces los periodos de observación de la realidad pueden tomarse en infinitos. Es allí donde es muy importante establecer lapsos realistas y estrictos. En un momento dado hay que cortar, si es seis meses o dos años depende más de factores externos como el financiamiento o la obligación de entregar un informe que por el diseño de mismo de la investigación. Esto hace que este tipo de investigación sea más lenta y muy complicada para que el investigador pueda cumplir con las metas temporales, las fechas límites para la entrega de los informes o de las tesis de maestría o doctorado. Por ello debe dársele una buena cantidad de tiempo a la investigación, pero, al mismo tiempo, establecer internamente un momento de finalización. Y, por supuesto, si el investigador está corto de tiempo o apurado, es mejor escoger otras técnicas de investigación.

C. Requiere de más sensibilidad

Al ser un método menos estructurado, al buscar captar el *serendipity* o la esencia de procesos, al procurar ser holista, se requiere más sensibilidad personal y profesional. El grado de atención otorgado al problema de estudio ha de ser mucho mayor, se debe hacer gala de una gran intuición y perspicacia; la capacidad de ponerse en el lugar del otro y empáticamente interpretar los sucesos o las verbalizaciones se requiere permanentemente.

D. Requiere de mayor formación teórica

Es algo igual que lo anterior, si el o la investigadora buscan en su inquiría algo muy específico, requiere tener la formación teórica de ese aspecto y sólo de ese aspecto. No es así con los métodos cualitativos. En este caso se requiere de una formación teórica muy amplia y de una capacidad de interpretar la realidad muy variada. Solo con teorías y buenas hipótesis se puede interpretar lo inesperado. Si por acaso es cierto el cuento de Newton y la manzana, éste pudo interpretar el hecho casual porque disponía de un muy amplio bagaje teórico que era capaz de darle sentido a aquel suceso; miles de otros observadores habían visto las manzanas caer, pero no tenían los elementos teóricos ni las preguntas pertinentes que iban a encontrar respuesta en aquella circunstancia de la realidad. La manzana cayendo no dice nada, lo dice la teoría del investigador.

E. Requiere de más presencia del investigador

Por su carácter abierto este tipo de investigación requiere de una presencia muy grande en tiempo y en ideas del investigador. No es fácil tener asistentes ni mucho menos contratar a una compañía para que recolecte o procese la información. Si se llega a tener asistentes, éstos deben ser de muy alta calidad, lo cual repercute en los costos de la investigación. Pero además puede suceder que por ser tan buenos tengan sus propias ideas, con lo cual pueden ayudar mucho en el proceso investigativo, pero de seguro complican el trabajo, pues pueden llevar la investigación por rumbos distintos de lo planificado.

F. Requiere de mayor organización

Ciertamente en la metodología cuantitativa se requiere tener todo planeado y organizado previamente y pareciera requerir más organización, pero esto no es verdad. En la metodología cualitativa se requiere de ser organizado y de estar clasificando la información y organizando el trabajo todo el tiempo, pues no puede tenerse seguridad ni precisión de una buena parte de las actividades que habrán de realizarse. Además, se produce mucha información, mucha de ella inútil, pero cómo saberlo, cómo discriminarlo, cómo no perderse en horas de grabaciones, todo esto obliga a una disciplina de orden y planificación que debe responder a los objetivos de la investigación, pues la respuesta no puede estar en el planeamiento de las operaciones que conlleva la metodología.

G. Requiere de mayor confianza en sí mismo

Todo proceso investigativo genera angustia, sobre todo si se hace con honestidad. Pero cuando uno utiliza los métodos cualitativos esta tendencia suele acentuarse. Pues se está trabajando en el descubrimiento, en la innovación, en la búsqueda de lo que no se sabe. No se sabe ni qué es, ni dónde está, ni cuándo se encontrará. Si una persona tiene muchas dificultades para aceptar la incertidumbre, si tiene temor a caminar a tientas en lo oscuro, no debe tomar este camino.

La investigación innovadora es como intentar armar un rompecabeza cuando uno no tiene ninguna de las piezas, ni tampoco conoce bien de qué se trata la figura que al final aparecerá. (Méndez, 1995). La tarea no es operativamente fácil, pero es más difícil psicológicamente. Por eso una exigencia personal importante es tener una buena confianza en sí mismo; esto no se compra en la farmacia, pero puede aprenderse, en especial pueden adquirirse destrezas para sobrellevar la angustia y entender que el mal es generalizado, que no es uno sólo a uno a quien le pasa, que algo bastante común entre los novatos y los experimentados.

V. Algunos errores comunes sobre la metodología cualitativa

Cuatro errores comunes pudiera destacar, son creencias falsas acerca del uso del método:

A. Primer error: la metodología cualitativa es más fácil

Esta es una creencia basada en el rechazo a los métodos cuantitativos que tienen muchos profesionales de las ciencias sociales. Se piensa que la metodología cualitativa es más fácil porque no tiene números, ni fórmulas, ni cálculos complicados sobre los niveles de significación.

Esto es completamente erróneo, los métodos cualitativos son más difíciles. Son más difíciles pues uno no conoce bien el producto esperado, ni tiene certeza de cómo lograrlo. Claro, sentarse en una esquina a observar una familia no tiene mayor complicación, pero qué va a obtener uno con esa actividad y cómo la va a legitimar científicamente, es un complicado problema. Los métodos cualitativos son mucho más laboriosos, requieren de más tiempo y de mayor material, son muy difíciles para interpretar los datos y para mostrar que no tienen sesgos importantes en la recolección o en la interpretación. Adicionalmente requieren de personal más capacitado para llevar a cabo la tarea, la introducción de los asistentes al asunto de investigación no es algo que se resuelve con un entrenamiento de quince horas. Los métodos cualitativos no deben ser nunca seleccionados por su sencillez, pues uno se equivocaría. Deben escogerse por la pertinencia ante el problema que se desea abordar, y cuya importancia requiere que uno se complique la vida usando un método más difícil.

B. Segundo error: la metodología cualitativa no requiere de un plan de trabajo estructurado

Se cree muchas veces que la metodología cualitativa es salir al campo y cosechar, que no se requiere de un plan de trabajo, un cronograma o de instrumentos de recolección de información desarrollados previamente. Esto es completamente falso o, en cualquier caso, el así hacerlo solo hace más difícil el proceso de investigación.

La metodología cualitativa requiere de un plan formalizado y estructurado hacia lo fines, y de un desarrollo teórico muy vasto para poder encontrar lo que es significativo (Andrade, Sheldlin y Bonilla, 1987). Una historia de vida realizada con un plan semiestructurado de entrevista es mucho más rica que un simplemente dejar hablar la persona. Un plan de observación que regularice las áreas a ser focalizadas tiene muchas más posibilidades de encontrar eventos significativos. Una investigación que estipule detalladamente todos los pasos que habrán de darse todas las semanas o

todos los días tendrá muchas más posibilidades de un final feliz que aquellas que no lo hagan.

Lo particular de la metodología cualitativa no es que el investigador no deba estructurar al máximo su investigación, sino que el proceso investigativo le desordena sus previsiones, le cambia sistemáticamente y sin piedad sus planes y lo obliga estar continuamente reformulando toda la investigación: los instrumentos, las preguntas, los tiempos. Pero, alguien pudiera pensar, si esto es así, ¿por qué hacer planes?. La respuesta es simple, porque si no es peor. Es más sencillo cambiar los planes que no tener ninguno; porque la verdad surge más fácilmente del error que de la confusión.

C. Tercer error: la metodología cualitativa es un proceso más tranquilo

Se estima que es más suave, sin esas complicaciones de los números o el cálculo del tamaño muestral. Esto no es así y como antes decíamos es muy angustioso, y mientras menos planes se tengan más angustioso lo es todavía. Quizá es más ameno, o más cálido humanamente. Puede haber inclusive más poesía en el trabajo. Pero esto no quiere decir que sea tranquilo. Al momento de intentar escribir un artículo o la tesis para la maestría, allí las cosas se ponen enredadas y uno puede percatarse de las dificultades para intentar decir algo con tanta cantidad de información tan poco precisa. Cuando uno tiene los resultados de una encuesta, la manera de presentar y discutir los resultados es relativamente sencilla y tranquila, pues las grandes angustias se vivieron antes, cuando se preparaba el proyecto y el instrumento. En la metodología cualitativa las penas se viven más durante el proceso, en la recolección, pero fundamentalmente en esa caja negra que es el análisis de los datos cualitativos (Silverman, 1994). No caja negra en el mal sentido, sino que depende de la intuición, la perspicacia y la formación teórica del investigador. Pero nada de esto es tranquilo.

D. Cuarto error: la metodología cualitativa es una manera de hacer lo que el investigador no sabe cómo hacerlo

Es un error más común de lo que se cree. Muchas veces, cuando el investigador no está seguro sobre cuál metodología debe usar, plantea el uso de los métodos cualitativos como una manera de resolver ilusoriamente, lo que no pueden resolver de manera práctica. Es una manera de postergar el problema. Esto ocurre con distintas técnicas: se dice, por ejemplo, que se utilizarán las historias de vida, y al final no se sabe porqué se desea utilizar esta técnica, simplemente se piensa -conscientemente o no- que es lo suficientemente amplia como para que pueda servir para cualquier propósito, inclusive para lo que no sabe muy bien que busca el investigador. Ciertamente si empieza a trabajar y a recolectar datos, el investigador podrá allí encontrar su propio camino, y esa es una buena función de los métodos

cualitativos. La idea generalizada es que se debe iniciar el trabajo, pues "en el camino se enderezan las cargas" o que "conforme vaya viniendo, vamos viendo". Algunos de estos rasgos tiene la metodología cualitativa, y algo de virtud puede haber allí, pero hay que reconocer que muchas veces las cargas no se enderezan, y que hay un gran desperdicio de tiempo y esfuerzo. Si uno no sabe como hacer algo, debe reconocerlo y buscar una salida, pero no pensar que las técnicas cualitativas son la solución. Son apenas una herramienta más en el camino.

VI. Conclusión

Hace unas décadas, en medio de un movimiento contestario mundial. Feyereband (1975) definió un gran principio metodológico en su libro contra el método: *anything goes*, decía. Todo vale, pudiéramos traducirlo al castellano. Y es verdad, sobre todo en la metodología cualitativa. Todo vale, pero el rigor siempre es necesario. Inclusive para el desarrollo de una teoría anarquista del conocimiento. El uso de los métodos cualitativos no puede ser símbolo de ligereza o improvisación, debe ser de lo contrario. Pero hay algunos rasgos y errores que pueden inducir a la confusión y restarles fuerza en el gran aporte que pueden dar al conocimiento.

Los métodos cualitativos han sido una forma de subvertir lo que pudiéramos llamar la "ciencia normal" (Kuhn, 1979) en las ciencias sociales recientes. Y eso ha sido un atractivo interesante. Pero en poco tiempo se han convertido en parte de lo normal de la ciencia, y han perdido su valor crítico *per se*. Los valores sobre los métodos y el conocimiento y la representación de lo que es una buena investigación, se han ampliado y cambiado en los últimos años (Lakatos & Musgrave, 1987). Pero al final, utilizando el método que sea, lo que se impone es la fuerza del conocimiento generado, de los resultados obtenidos y de su capacidad de interpretar el mundo real.

Un uso exagerado de los métodos cualitativos puede llevarnos a repetir la triste historia del borracho que había perdido la llave en el camino de su casa y afanosamente la buscaba debajo de un farol. Cuando un amigo lo encontró, y le preguntó si era por allí donde había perdido la llave, el borracho le contestó que no, que era en otro lugar, pero que como allí se encontraba la luz, allí la estaba buscando. Esto mismo podemos hacer con el uso de los métodos y, por supuesto, de las teorías: se usan las que se tienen, pues allí está la luz, no porque estemos convencidos que sean las más pertinentes. Hay muchas preguntas de investigación que pueden responderse mejor con los métodos cuantitativos, por eso intentar usar las técnicas cualitativas cuando no es necesario es un desgaste muy grande de tiempo y dinero.

Pero hay muchas otras preguntas donde las técnicas cualitativas son imprescindibles. En estos casos, sobre todo cuando queremos ir a un lugar cognitivo donde nunca hemos estado, ampliar y flexibilizar la búsqueda es necesario y útil (Morin, 1977). Pero en esa oportunidad debemos tomar en

cuenta los rasgos singulares que tiene este tipo de investigación en cuanto al proceso y al investigador, así como intentar evitar los errores frecuentes.

Bibliografía

- Andrade, S., Shedlin, M., Bonilla, E. (1987). *Métodos cualitativos para la evaluación de programas*. Watertown, The Pathfinder Fund.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.C., Passeron, J.C. (1975). *El oficio de sociólogo*. (1era. ed.). Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Briceño-León, R. (1990). *La casa enferma*. Caracas, Fondo Editorial Acta Científica de Venezuela y Consorcio de Ediciones Capriles.
- Briceño-León, R. (1992). *Venezuela: clases sociales e individuos*. Caracas, Fondo Editorial Acta Científica de Venezuela y Consorcio de Ediciones Capriles.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and quality in social research*. London, Unwin Hyman.
- Chambon, A. (1995). "Life history as dialogical activity: If you ask me the right questions, I could tell you". *Current Sociology* 43, (2/3), 126-135..
- Dawson, S., Manderson, L. (1993). *A manual for the use of focus groups*. Boston, International Nutrition Foundation.
- DeWalt, B.R., Pelto, P. (ed.) (1985). *Micro and macro levels of analysis in anthropology. Issues in theory and research*. Colorado, A Westview Special Study.
- Ferrarotti, F. (1981). *Storia e storia di vita*. Roma, Saggi Tascabili Laterza.
- Feyerabend, P. (1975). *Against method*. London, Verso.
- Freud, S. (1973). *Obras completas*. Tomo I. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Garfinkel, H. (1986). *Ethnomethodological studies of work*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Garfinkel, H. (1994). *Studies in ethnomethodology*. California, Polity Press.
- Geertz, C. (1992). *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa Editorial.
- Goffman, E. (1970). *Strategic Interaction*. Oxford, Basil Blackwell.
- Habermas, J. (1987). *Théorie del L'agir communicationnel*. Tome I. Paris, Fayard.
- Hammersley, M. (1989). *The dilemma of qualitative method*. London, Routledge.
- Jorgensen, D.L.(1989). Participant observation: a methodology for human studies. *Applies social research methods series*, 15, California, Sage.
- Kuhn, T.(1979). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Lacan J. (1973). *Les quatre concepts fondamentaux de la psychanalyse*. Paris, Editions du Seuil.
- _____ (1976). *Escritos I*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Lakatos, I., Musgrave, A. (ed.) (1987). *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge, University Press.
- Lewis, O. (1959). *Antropología de la pobreza*. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1969). *La vida. Una familia puertorriqueña en la cultura de la pobreza: San Juan y Nueva York*. México, Mortiz.
- Malinowski, B. (1986). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Barcelona, España,. Planeta-Agostini.
- Mauss, M.(1980). *Sociologie et anthropologie*. Paris, Press Universitaires de France.
- Méndez, A (1995) Comunicación personal.
- Merton, R. (1965). *Teoría y estructura sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Minayo, M.C. & O. Sanches (1993). Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?. Rio de Janeiro, *Cadernos de Saúde Pública*, 9 (3), 239-247.
- Minayo, M.C.(1994). *O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo-Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco.
- Morgan, D. (1988) . *Focus groups as qualitative research*. Qualitative research methods series 16. London, Sage Publications.
- Morin, E. (1977). *La Méthode. La nature de la nature*. Paris, Editions du Seuil.
- Pelto, P.J. y G. Pelto (1987). *Anthropological research. The structure of inquiry*. New York, Cambridge University Press.
- Platt, J. (1992). "Case study" in american methodological thought. In J.Hamel (ed .) *Current sociology*, 40 (1). London, Sage Publications.
- Plummer, K. (1991). *Symbolic interactionism*. Vermont, Edward Elgar Publishing Company.
- Popper, K.R. (1972). *Conjetures and refutation. the growth of cientific knowledge*. London, Routledge and Kegan Paul.
- Pujadas Muñoz, J.J. (1992). *El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*. Cuadernos Metodológicos (5). Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Russell B, H.(1988). *Research methods in cultural anthropology*. California, Sage Publications.
- Sacks, H. (1990). Sociological description. In J.Coulter (ed.), *Ethnomethodological sociology*. (vol 2. pp.85-96) Vermont, Edward Elgar Publishing Company.
- Scheper- Hughes, N. *Death without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, CA. 1992,
- Silverman, D.(1994). *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*. London, Sage Publications.
- Strimiska, Z. (1989). Teoría de la acción y status de los actores. En R.Briceño-León y E.Wagner: *Las ciencias de lo humano*. Caracas, Fundación Fondo Editorial Acta Científica Venezolana.
- Thiollent, M. (1986). *Metodologia da pesquisa-ação*. Sao Paulo, Cortez Editora.
- Webb, E. (1978). Unconventionality, triangulation and inference. In N.Denzin. *Sociological methods a sourcebook*. Illinois, McGraw-hill Book Company.
- Weller, S., Romney, A. (1988). *Systematic data collection*. Qualitative research methods series, 10. London, Sage Publications.
- Yin, R. (1989). *Case study research. Design and Methods*. Applied Social research methods series, 5, California, Sage.

**TEMA CENTRAL:
PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA
PETROLERA VENEZOLANA**

PRESENTACION

¿HACIA DONDE VA LA POLITICA PETROLERA VENEZOLANA?

El lunes veintidós de enero del año en curso, en el Salón Naiguatá del Hotel Tamanaco de Caracas, a las nueve de la mañana, la comisión licitadora designada para tal efecto por Pdvsa, recibió diez sobres con las ofertas de igual número de consorcios empresariales, para la exploración a riesgo y producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas del área identificada con el nombre de La Ceiba, ubicada en la costa suroriental del Lago de Maracaibo ocupando una área de 1.742 kilómetros cuadrados. Abiertos los sobres, ocho de los diez consorcios ofrecen el máximo de cincuenta por ciento de participación del Estado en las ganancias, (o bono sobre la rentabilidad neta como es denominado en el acuerdo del Congreso Nacional del cuatro de julio de 1995) la ya famosa PEG, establecido en las condiciones generales de la licitación. Este múltiple empate obliga a una segunda fase de la licitación, resuelta en el transcurso de la misma mañana, con el ofrecimiento adicional de un bono a la firma, resultando ganador el consorcio integrado por las empresas Mobil, Veba y Nippon, con un monto de US \$ 103.999.999.

Siguiendo un procedimiento similar, a lo largo de toda esa semana, a un ritmo de dos licitaciones diarias, una en la mañana y otra en la tarde, fueron subastadas, además de La Ceiba, otras nueve áreas: Golfo de Paria oeste, Guanaire, Golfo de Paria este, El Sombrero, Guarapiche, Punta Pescador, San Carlos, Catatumbo y Delta Centro, para un área total de 17.600 kilómetros cuadrados. El resultado final de este intenso proceso de licitaciones concluyó con el otorgamiento de ocho de las diez áreas sometidas a esta subasta, declarándose desierta en los casos de El Sombrero y Catatumbo por no presentarse oferta alguna. De las ocho restantes, en cuatro de ellas, La Ceiba y tres más, hubo necesidad de recurrir al bono de desempate, ya que más de un consorcio ofreció una PEG de 50%. El monto total obtenido por estos bonos alcanzó la cifra de US \$ 244.244.263. En las otras cuatro, la licitación fue ganada, sin empate en la oferta inicial, con ofrecimientos de PEG de 50, 41, 40 y 29 por ciento. De acuerdo a lo programas iniciales de exploración propuestos por los ganadores, el monto total de inversión en estos programas alcanzará los US \$ 330 millones, poco más de lo obtenido por los bonos de desempate. El tiempo de exploración propuesto por los ganadores varía de períodos de tres a cinco años mínimo, pero de acuerdo a las condiciones de la licitación, podrían extenderse hasta un máximo de nueve años. Las inversiones más fuertes vendrán al finalizar esta etapa de exploración y luego de formalizarse un consorcio entre los inversionistas y la Corporación Venezolana de Petróleo CVP, para la puesta en marcha del llamado "Plan de Desarrollo."

No deja de llamar la atención la decisión de Pdvsa de resucitar la CVP para estos propósitos. Como se recordará, la CVP fue creada por iniciativa del entonces Ministro de Energía y Minas Juan Pablo Pérez Alfonzo mediante decreto del ejecutivo del 19 de abril de 1960, con el propósito de servir de instrumento a la participación directa del Estado en la actividad petrolera nacional. Luego de la nacionalización y dentro de una de las reestructuraciones organizativas de Pdvsa y sus filiales, la CVP fue absorbida por Corpoven, dejando de existir como tal. Ahora, a contracorriente de lo que fue su misión histórica inicial, la CVP es recreada para ser la filial de Pdvsa encargada de instrumentar la retirada del Estado en áreas importantes de la actividad petrolera nacional, la exploración y explotación de yacimientos de crudos mediano y livianos, dándole nuevamente la bienvenida al capital privado foráneo.

El proceso de licitación arriba reseñado fue posible gracias a un esquema aprobado en el Congreso el cuatro de julio del año 1995, el llamado *Marco de Condiciones a los fines de la celebración de Convenios de Asociación para la Exploración a Riesgo de nuevas áreas y la producción de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas*¹. Estas actividades de exploración y, de acordarse, de producción y demás actividades aguas abajo, bajo el marco de condiciones mencionado, según la mayoría parlamentaria que lo aprobó, se ajustan a lo dispuesto en el artículo 5° de la *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*. Para otros, que en su oportunidad formularon observaciones y críticas a la posición mayoritaria del parlamento, esta decisión del Congreso fue atropellada.²

Pero esta licitación no es la única iniciativa que se ha tomado dentro de lo que se denomina "La Apertura Petrolera". El Proyecto Cristóbal Colón fue aprobado a principios de esta década. El objeto de este proyecto es la explotación de los importantes yacimientos de gas natural costa afuera de la península de Paría, para su posterior licuefacción y exportación. Por las condiciones actuales y perspectivas del mercado internacional del gas, en especial el de EE.UU., su principal cliente potencial y por las ingentes inversiones que requiere, se encuentra hoy prácticamente paralizado. Pero, el resultado del recurso presentado ante la Corte Suprema por Lagoven en el mes de noviembre de 1990 y la aprobación por el

¹ El texto completo de lo aprobado por el Congreso Nacional reunido en sesión conjunta de ambas cámaras el día 4 de julio de 1995 y según fue recogido en la Gaceta Oficial N° 35.754 de fecha 17 de julio de 1995, está incluido en la sección de documentos de este número.

² En su discurso de ese día, que está recogido en la sección de documentos de este número, el diputado Alí Rodríguez Araque comienza por protestar la "manera tan atropellada" como se realizó la votación, en bloque y no por partes, y la forma en que se aprobaron las conclusiones de lo elaborado por una "cúpula partidista" que no reflejaron, según su criterio, lo discutido en la Comisión Bicameral de Energía y Minas.

Congreso Nacional del Proyecto Cristóbal Colón, sirvieron para dar una medida de hasta donde es posible estirar la interpretación de toda la legislación vigente en materia de hidrocarburos, en particular el artículo quinto de la *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, más familiarmente conocida como Ley de Nacionalización, en función de permitir el regreso del capital privado transnacional. Asociaciones para la explotación de crudos extrapesados en la Faja del Orinoco y la producción y comercialización de la orimulsión están en pleno funcionamiento. La reactivación de pozos inactivos, bajo la modalidad de convenios operativos, es una realidad desde el año 1992 y cada año es mayor el número de barriles producidos bajo este esquema. Todas estas modalidades de funcionamiento de la industria petrolera forman parte de la apertura petrolera que es ya una realidad plenamente instalada en el país. Además, públicamente se comienza a discutir, contándose entre los proponentes a destacados representantes de la industria petrolera, la necesidad de profundizar este proceso: abrir el mercado interno de hidrocarburos al capital privado aboliendo el monopolio del Estado en esta actividad; pagar los pasivos laborales del Estado con acciones de Pdvsa; vender acciones de Pdvsa o de alguna de sus filiales en la bolsa de valores como vía para la obtención de recursos para el pago, aunque sea parcial, de la agobiante deuda pública. Son estas algunas de las ideas que hoy se debaten y que, con las ya implementadas, van configurando una nueva política petrolera, desarrollada desde el Estado venezolano, que sin duda constituye un hito en la historia petrolera del país de tanta significación como la ley de hidrocarburos de 1943, la política del fifty-fifty, la creación de la Opep o la ley de nacionalización de la industria petrolera. Política ésta que tendrá efectos perdurables hasta bien entrado en siglo próximo.

Aunque es mucho lo que se ha avanzado en la instrumentación de la apertura petrolera, la profundización de esta política requerirá con seguridad de modificaciones sustanciales de la legislación vigente en materia de hidrocarburos. Las leyes que hoy regulan esta actividad, la *Ley de Hidrocarburos* de 1943, con su última reforma de 1967; la *Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural*; la *Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*; la *Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*; la *Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, son todas leyes orientadas en lo fundamental a la obtención de dos objetivos. Incrementar, por una parte, los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos y, por la otra, ampliar y consolidar el control y la participación directa del Estado venezolano en las distintas fases del negocio. La apertura petrolera, impulsada por Pdvsa con el respaldo del Ejecutivo Nacional, se ha venido desplegando al interior de un marco jurídico que le es adverso y de allí la necesidad de modificaciones sustanciales de ese marco jurídico. Los pasos hasta ahora adelantados en esta nueva dirección de política petrolera están creando una situación de hecho que estará presente al momento de una revisión profunda de la legislación sobre la materia. Esta, se argumentará en su momento, deberá flexibilizar las condiciones jurídicas para el desenvolvimiento pleno del capital privado nacional y extranjero, adecuándose a los imperativos de las nuevas

realidades. Tanto a favor en el marcador para los partidarios de la apertura petrolera en los términos en que ésta se ha venido adelantando.

He querido ilustrar en los párrafos anteriores que estamos asistiendo, principalmente a lo largo de los años trascurridos de esta década, a una transformación radical en la política petrolera del Estado venezolano. Esta transformación ha venido avanzando, la más de las veces, con perfil bajo. Salvo la relativa publicidad alrededor de la fase más reciente de la apertura petrolera - fase en la cual el debate democrático con intensidad genuina de construir consensos fue, a mi entender, muy deficitario - otras iniciativas de esta apertura han escamoteado del todo la posibilidad de su discusión. Un nuevo "sentido común" impera según el cual el tema petrolero es, en lo fundamental, de carácter técnico y de allí que lo más sano sea dejar en manos de los especialistas las decisiones petroleras. Lejos quedaron los años en los cuales las propuestas de política petrolera eran parte medular de cualquier base programática de las distintas propuestas políticas.

Pero el debate sobre una nueva política estatal en materia de hidrocarburos lejos está de haber concluido. Como ya afirmamos, las necesarias e ineludibles discusiones entorno a una nueva legislación petrolera deberán permitir el despliegue de la más democrática reflexión posible. La tarea no es nada fácil. La discusión de los temas petroleros puede ser tediosa y aburrida para el ciudadano común, pues requiere de información y estudio. Es esta una área en la cual las universidades pueden, y deben, contribuir. Dedicar el tema central de este número de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* al tema de las perspectivas de la industria petrolera en Venezuela desea ser un aporte en esta dirección. No es la primera vez que en la revista aparecen artículos referidos al tema ni, con seguridad, será la última.

Agrupamos en esta sección los trabajos de cuatro reconocidos estudiosos de la materia. El artículo de Ramón Espinasa V., *Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero*, muestra las relaciones entre el desarrollo del sector petrolero, el marco institucional dentro del cual dicho sector se desenvuelve y la influencia que sobre éste último ejerce la forma en que el liderazgo nacional ha entendido a lo largo de la historia la relación entre economía y petróleo. En una primera parte se presenta una bien documentada evolución histórica de las principales variables de la economía petrolera en un intento bien ilustrativo de los que el autor llama el "desempeño factual" del sector petrolero. La segunda parte del trabajo está dedicada a la identificación, y su evolución, de los distintos períodos que se desprenden del análisis factual abordado en la primera parte. Se analiza la visión, para cada una de los períodos identificados, del liderazgo nacional y sus efectos sobre el marco institucional para el sector petrolero. Finaliza el artículo resaltando las conclusiones más relevantes y haciendo un llamado a la formulación de una nueva política petrolera que supere el pasado, sin renegar de él, y que sea reflejo de la nueva realidad nacional.

La autoría del segundo artículo, *Apertura petrolera: nombre de estreno para un viejo proyecto antinacional*, corresponde a Carlos Mendoza Potellá. En este artículo se hace una radical crítica a la apertura petrolera auspiciada por lo que el autor denomina el "poder petrolero", con lo cual se identifica a "una peculiar agrupación, integrada por factores privados nacionales y extranjeros vinculados al negocio petrolero y cúpulas gerenciales de la empresa pública". Este poder petrolero tiene por norte, según el autor, la expansión constante del negocio petrolero con una creciente privatización de las actividades de esa industria, relegando a un segundo plano el rendimiento fiscal de tal expansión y su pertinencia macroeconómica. Para fundamentar esta crítica, en el artículo se parte de las preguntas ¿qué es lo que se quiere abrir? ¿qué es lo que estaba cerrado? Para responder a esas interrogantes se hace un recuento de los hitos principales de nuestra historia petrolera de los últimos 35 años, destacándose el legado de Juan Pablo Pérez Alfonzo.

El tercer artículo, *La legislación petrolera como plan de acción*, de Alvaro Silva Calderón, comienza por identificar dos concepciones contrapuestas en la manera de abordar los problemas de la legalidad. Primero critica la concepción según la cual la legalidad debe irse ajustando acriticamente a la realidad siempre cambiante. De acuerdo a esta concepción, no es posible ni deseable incidir sobre la realidad, pareciera que ella es "buena y socialmente conveniente." La otra concepción, a la cual el autor se adhiere, presupone por el contrario que la formulación de las leyes, si bien debe partir de la realidad, su propósito debe ser el de estimular sus aspectos positivos y constreñir lo que se considera inadecuado de ella. La legislación, de acuerdo a esta concepción, puede entenderse como un plan de acción. El artículo en sus diferentes partes, hace un recuento histórico tanto de los principios básicos que han guiado la legislación minera, y en particular, la petrolera, como de las leyes mismas que regulan esta actividad. Sostiene el autor que luego de la nacionalización, se pensaron dos vías para la incorporación plena de la actividad petrolera en la economía nacional. La "internalización petrolera", dirigida a la industrialización en el país de los hidrocarburos y "la internacionalización petrolera" dirigida a reconstruir la integración vertical de la industria con la adquisición, total o parcial, de refinerías e instalaciones de comercialización en el exterior, con el objeto de garantizar mercados. Ambas vías, la segunda mucho más desarrollada que la primera, han carecido de instrumentos legales adecuados. Concluye, argumentando la necesidad de una nueva Ley de Hidrocarburos, vista como plan de acción para la Nación en la actividad petrolera, que unifique la diversidad de textos hoy vigentes y que establezca principios y metas de una política nacional para los hidrocarburos.

El cuarto y último trabajo de esta sección es un artículo de Mazhar Al-Shereidah. Bajo el título de *Venezuela: factor permanente aunque variante en el mercado petrolero internacional*, el autor hace una revisión histórica de la participación de Venezuela en el mercado petrolero mundial. Esta revisión, desde principios de la década de los cincuenta, toma en permanente consideración la relación de Venezuela con el Mundo Árabe. Difícil relación de competidor y aliado.

La misión destinada a la promoción de la legislación petrolera y fiscal venezolana, en especial el fifty-fifty, entre los productores árabes. La "doctrina petrolera" con la cual Venezuela se presentaba como suplidor seguro en el mercado petrolero internacional, ante la inestabilidad del Medio Oriente. Las iniciativas para la fundación de la OPEP y su posterior actuación dentro de ella. Esta revisión es hecha proporcionando al lector información cuantitativa sobre las principales variables del mercado petrolero: volúmenes de producción, reservas, precios.

Se sostiene en el artículo que la política actual venezolana se dirige a privilegiar los volúmenes frente a los precios, en contra de lo que ha sido política tradicional de la OPEP, y de Venezuela dentro de ella. De seguir esta dirección, el país podría convertirse en otro productor no OPEP. Las áreas sometidas a licitación con la apertura, abren al capital extranjero las mayores reservas disponibles en el país más explorado. La inversión extranjera es vista como el "santo remedio" para el sostenimiento de un modelo de sociedad altamente consumista dependiente de las importaciones, para resolver el problema de la deuda y para oxigenar el sistema político de democracia "petrolera."

Luis E. Lander

IDEOLOGIA, MARCO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO DEL SECTOR PETROLERO

Ramón Espinasa*

El propósito del presente ensayo es mostrar cómo el desarrollo del sector petrolero venezolano ha estado definido por los cambios en el marco institucional y cómo la evolución de este marco ha estado influida por la ideología del liderazgo nacional alrededor de la relación del petróleo con la economía. Se pretende hacer un análisis histórico de la evolución de la relación entre ideología, marco institucional y desempeño del sector petrolero.

El ensayo está dividido en tres partes. Primero, se hace una descripción factual del desempeño histórico del sector petrolero, en base a la evolución de variables tales como producción, acervo de capital, empleo, precios, distribución del ingreso petrolero e ingreso fiscal petrolero. En la segunda parte, se interpreta la evolución del sector en los diferentes períodos que se identifican a partir del análisis factual. Se hará especial énfasis, en cómo la percepción del liderazgo nacional de la cuestión petrolera determinó la evolución de las reglas de juego institucionales lo cual, en definitiva, condicionó la evolución del sector. El ensayo finaliza destacando sus principales conclusiones.

I. Desempeño factual

1. Producción: El gráfico 1 muestra la evolución de la producción de petróleo en el largo plazo. Se observa, en primer lugar, como después de un crecimiento gradual de la producción hasta principios de los cuarenta, ésta crece vertiginosamente hasta finales de los cincuenta, la producción se multiplica por cinco en este período, de 0.5 mmbd en 1943 a 2.6 mmbd en 1958. Después, la tasa de crecimiento de la producción se desacelera y la producción llega a un máximo de 3.7 mmbd en 1970, para caer abruptamente hasta 2.4 mmbd en 1975. Después de la nacionalización, la producción se reduce gradualmente hasta 1.7 mmbd en 1985. A partir de este año la producción crece sostenidamente, hasta llegar en la actualidad a unos 3 mmbd, incluyendo líquidos y condensados.

2. Acervo de capital: El gráfico 2 muestra la evolución del acervo de capital así como su tasa de crecimiento. Se observa como el acervo de capital se triplica entre 1943 y 1958 al desarrollarse la infraestructura productiva que

* Las opiniones emitidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a Pdvsa, donde el mismo se desempeña profesionalmente.

permitió quintuplicar la producción en este período. El crecimiento de la inversión es particularmente acentuado en la segunda mitad de la década de los cuarenta, cuando se construyen las grandes refinerías de la península de Paraguaná. El acervo de capital se contrae sostenidamente a lo largo de la década de los sesenta hasta la nacionalización en 1976, con tasas de acumulación negativas reflejando la desinversión neta. Esto se tradujo en la caída abrupta del potencial de producción en la primera mitad de la década de los setenta. Después de la nacionalización el acervo de capital se multiplica por más de dos hasta la actualidad, tanto por la modernización del plantel refinador como por el aumento del potencial de producción.

3. Empleo: El gráfico 3 muestra la evolución del empleo directo de la industria petrolera. Se observa como, coincidiendo con la multiplicación del acervo de capital, el empleo se multiplica por dos después de 1943, con un pico de empleo en la segunda mitad de los cuarenta con motivo de la construcción de las refinerías. Después de 1958, coincidiendo con la contracción del acervo de capital, el empleo se contrae, reduciéndose a la mitad para mediados de los setenta. Después de la nacionalización el empleo directo de la industria petrolera se recupera a los niveles de finales de los cincuenta, en términos reales.

4. Precios: El gráfico 4 muestra la evolución del precio promedio por barril en términos reales. Se observa como el precio se mantiene esencialmente estable desde principios de los años treinta hasta finales de los cincuenta, con un aumento en el nivel de precios en la postguerra. Después, el precio cae a lo largo de la década de los sesenta, para presentar dos súbitas escaladas en 1973-74 y 1979-81. En la primera el precio se multiplicó por entre tres y cuatro veces, mientras en la segunda el incremento fue de alrededor de un 50%. Los precios caen abruptamente en 1986, para recuperarse puntualmente en 1990. Hoy en día el precio promedio de exportación es apenas superior al que prevaleció a lo largo de la década de los cincuenta.

5. Distribución del excedente petrolero: El gráfico 5 muestra la distribución del excedente petrolero entre el fisco y las empresas petroleras. El excedente está definido como el ingreso después de deducidos todos los costos sin incluir la regalía. Así, la participación fiscal está compuesta por la regalía, el impuesto sobre la renta y los otros impuestos petroleros. Se observa como, si exceptuamos las rentas ocasionales, hay una primera fase de estabilidad impositiva desde 1943 hasta 1958, con la participación fiscal ligeramente superior al 50%. Después, la participación fiscal crece en 1958 hasta alrededor del 65%, para mantenerse estable hasta 1965. Desde 1966 hasta 1974 la participación fiscal crece aceleradamente hasta alcanzar un máximo de 94% en 1974. Después de la nacionalización la participación fiscal ha oscilado alrededor del 80%.

6. Ingreso fiscal petrolero por barril: El gráfico 6 muestra la evolución de la participación fiscal en el precio por barril. Se observa como la participación fiscal crece gradual y sostenidamente hasta 1958. A lo largo de la década de los sesenta, a pesar de la caída sostenida de los precios, la participación fiscal por barril se mantiene esencialmente constante. Después se observa como el propulsor fundamental de las dos escaladas de precios de los setenta es el aumento en la renta por barril. La caída de la renta es la causa de la caída de los precios a partir de 1986. La renta por barril hoy es alrededor de un 50% más alta que la prevaleciente a lo largo de los cincuenta y los sesenta.

7. Ingreso fiscal petrolero: El gráfico 7 muestra el ingreso fiscal petrolero medido en términos reales en dólares. Se observa como el ingreso fiscal petrolero real crece sostenidamente hasta principios de los setenta para dispararse en 1973-74, al multiplicarse la renta por barril, la renta volverá a subir abruptamente con el aumento de la renta por barril de 1979. Debe destacarse que después de ambas escaladas, la caída del ingreso fiscal petrolero es cuadrática, al caer simultáneamente precios y volúmenes. Hoy en día el ingreso fiscal petrolero es similar al de 1970, pues si bien la renta por barril es mayor, el volumen exportado es menor. El gráfico 8 muestra el ingreso fiscal petrolero per capita. Se observa como, en términos del tamaño de la población, la renta petrolera hoy es apenas similar a la de 1946-47.

8. Precio, ingreso fiscal petrolero por barril, ingreso fiscal petrolero, producción y acervo de capital: El gráfico 9 muestra, superimpuestos, el acervo de capital, el precio y la participación fiscal por barril. Se observa como el aumento de la presión tributaria a partir de principios de los sesenta desestimula la inversión en el sector petrolero, la inversión se recuperará con la reducción de la presión después de la nacionalización. La reducción de la inversión se traducirá en la caída, con un rezago, de la producción, como se observa en la gráfico 10, la producción se recuperará con la expansión del potencial de producción después de la nacionalización. La consecuencia del ciclo descrito es que la renta se hará máxima coincidiendo con la caída de la producción y el nivel mínimo de acervo de capital, como se observa en los gráficos 11 y 12 y, en contraparte, la reducción de la renta por barril y con ello del ingreso fiscal petrolero, estarán apareados a la recuperación de la inversión y la producción.

GRAFICO 1
PRODUCCION

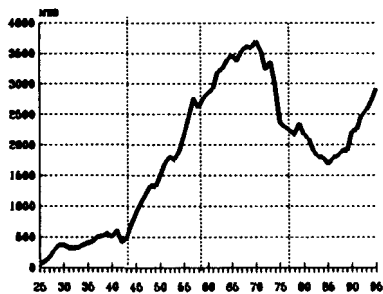


GRAFICO 3
EMPLEO DIRECTO DE LA INDUSTRIA PETROLERA

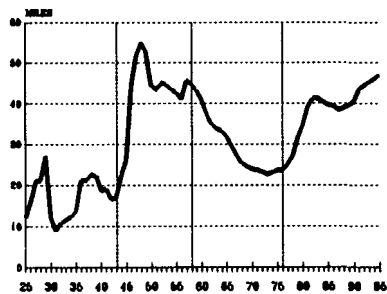


GRAFICO 2
CAPITAL PETROLERO

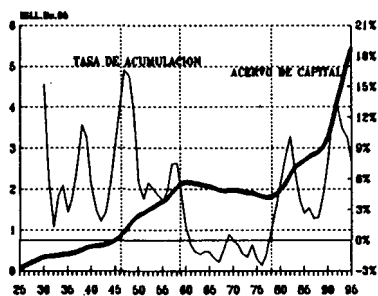


GRAFICO 4
PRECIO DE EXPORTACION PETROLERA

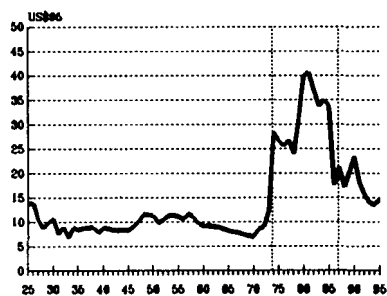


GRAFICO 5
DISTRIBUCION DE EXCEDENTES PETROLEROS

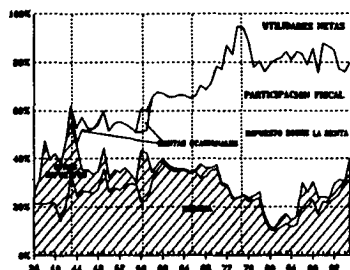


GRAFICO 7
INGRESO FISCAL PETROLERO

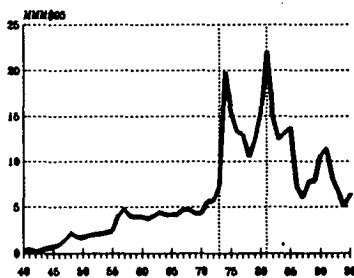


GRAFICO 6
INGRESO FISCAL POR BARRIL

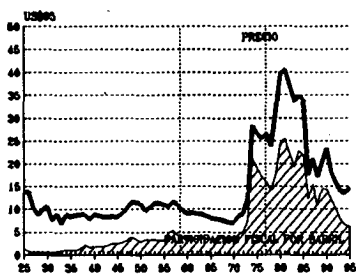


GRAFICO 8
INGRESO FISCAL PETROLERO PER CAPITA

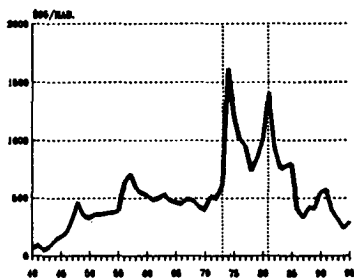


GRAFICO 9
PRECIO, INGRESO FISC. Y CAPITAL PETROLERO

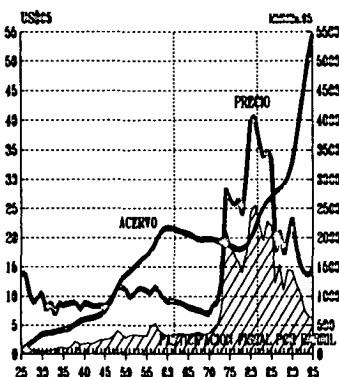


GRAFICO 11
PRODUCCION E INGRESO FISCAL PETROLERO

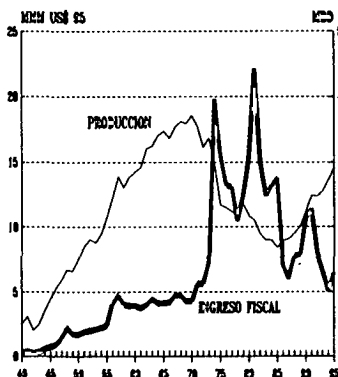


GRAFICO 10
PRODUCCION Y CAPITAL PETROLERO

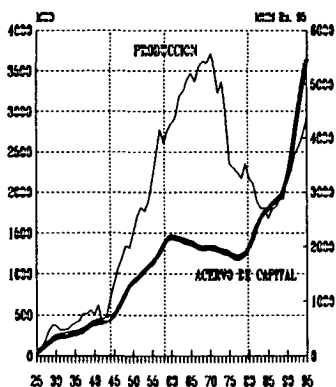
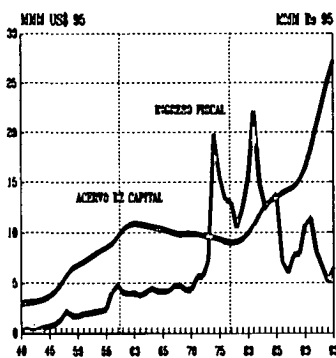


GRAFICO 12
INGRESO FISCAL Y ACERVO DE CAPITAL PETROLERO



De la descripción factual debería quedar clara la relación que existe entre presión impositiva, inversión y producción. Con esto en mente, es posible identificar diferentes períodos en el desarrollo de largo plazo del sector petrolero. Cabe destacar, en primer lugar, el período entre 1943 y 1958, cuando bajo un marco distributivo estable se triplica el acervo de capital y se quintuplica la producción. Después, en un proceso que conducirá a la nacionaliza-

ción, la creciente presión tributaria desestimula la inversión, lo cual provoca el colapso de la producción, mientras se maximiza el ingreso fiscal petrolero. Finalmente, la reducción de la presión tributaria ha estimulado el crecimiento de la producción después de 1985.

A continuación se hace un esfuerzo por interpretar el patrón de desarrollo descrito del sector petrolero nacional, a partir de la concepción ideológica del liderazgo nacional de la relación del petróleo con el resto de la economía y de cómo la percepción ideológica moldeó las instituciones que han regulado el desarrollo del sector. Por instituciones, en lo que sigue entenderemos el conjunto de reglas y normas, formales e informales, que regulan la actividad económica.

II. Ideología, instituciones y desarrollo

1. Diferenciación analítica

Para estudiar cómo el sistema de creencias del liderazgo nacional alrededor del petróleo influyó el desarrollo del sector, es necesario, de entrada, diferenciar las dos formas por las cuales el petróleo se vincula a la economía nacional. Por un lado, el ingreso fiscal petrolero es la primera fuente de ingresos fiscales del país. La participación fiscal se materializa por dos vías; por un lado, el Estado, como dueño del recurso natural, cobra una regalía por barril producido por permitir el acceso a la explotación del recurso; por otro, el sector petrolero está sujeto al pago de un conjunto de impuestos específicos y a los impuestos de carácter general, como es el caso del impuesto sobre la renta. En este caso en particular, la presunción de ganancias extraordinarias en el sector hacen que esté sujeto, hoy en día, a una tasa el doble de la del resto de las actividades mercantiles. Además de ser la principal fuente de ingresos fiscales, la industria petrolera es la primera industria del país, con muy importantes efectos multiplicadores sobre el resto de la industria nacional.

El petróleo es, al mismo tiempo, la principal fuente de ingresos fiscales y la primera industria del país. Como fuente de ingresos fiscales, el sector petrolero ha estado sujeto a la discrecionalidad soberana del Estado, reforzada por el hecho de ser el Estado el dueño del recurso natural, pudiendo cobrar regalías por permitir el acceso a la explotación del recurso o cobrar impuestos extraordinarios en el caso de presumirse ganancias excesivas debidas a las propiedades naturales del recurso. Como en cualquier actividad económica, en la industria petrolera existirá una tensión constante entre la carga impositiva y el nivel de inversiones.

Así, el petróleo en su relación con el resto de la economía puede ser percibido como fuente de ingresos fiscales para financiar el desarrollo de la economía no petrolera o como una importante industria en sí misma, con efectos encadenantes sobre el resto del aparato productivo. Dependiendo de cual de

estas dos percepciones sea dominante por parte del liderazgo nacional, el desarrollo institucional favorecerá bien la vertiente rentista, bien la vertiente productiva del petróleo en su relación con el resto de la economía. Es claro que las dos percepciones más allá de cierto umbral pasan a ser mutuamente excluyentes, un nivel impositivo excesivo desestimulará la inversión. A la luz de este marco analítico haremos a continuación una descripción de la evolución histórica del desarrollo institucional del sector petrolero y cómo el marco institucional ha determinado la evolución del sector.

2. Período pre-1943

a. **Evolución Ideológica:** Para analizar la percepción inicial del liderazgo nacional alrededor del petróleo es necesario ubicar sucintamente la situación del país al momento de otorgarse las primeras concesiones a principios de este siglo. Venezuela es un país rural, atrasado, subpoblado y desintegrado, que vive de una agricultura primitiva y que en ella tiene una exigua actividad de exportación que la vincula al mundo. La actividad petrolera inicial, por la magnitud de sus inversiones, desarrollo tecnológico y capacidad de empleo, no tiene nada que ver con la realidad del país. En este sentido, la reacción inicial del liderazgo nacional es de rechazo, presente, correctamente, que la actividad petrolera destruirá la Venezuela agrícola de entonces. El temor se basa no sólo en la destrucción del país agrícola sino en lo que quedará a cambio. La actividad petrolera es percibida como extranjera, tanto por sus mercados como por la industria que lleva a cabo la explotación, y como efímera: desaparecerá en cuanto se agote el recurso natural.

Dos autores sintetizan esta percepción. Alberto Adriani, escribiendo a finales de los veinte - principios de los treinta, expresa el temor que el petróleo destruya la economía agrícola y deje sin futuro al país una vez se agoten las reservas de petróleo y así rechaza de plano la actividad petrolera. Arturo Uslar Pietri, escribiendo pocos años después, aun cuando percibe como extranjera y efímera la actividad petrolera, la entiende como inevitable y plantea utilizar los recursos fiscales provenientes del petróleo para el desarrollo de la economía no petrolera. Esto es lo que se ha dado en llamar la vinculación rentista. El petróleo se percibe sólo como fuente de ingresos para financiar el desarrollo agrícola e industrial no petrolero. La actividad petrolera se percibe como industria no nacional y no duradera. En este sentido, dada la finitud de la actividad, habrá que extraer la mayor cantidad de recursos en el corto plazo para invertirlos en el desarrollo de la economía duradera y nacional, fundamentalmente la actividad agrícola. Esta línea de pensamiento será el sustrato ideológico esencial del nacionalismo rentista que conducirá inevitablemente a la nacionalización.

Rómulo Betancourt será quien en definitiva articulará el nacionalismo rentista a un proyecto político. La utilización del ingreso fiscal petrolero para el desarrollo social y económico del país será piedra angular para las bases pro-

gramáticas de Acción Democrática. Se diferencia de Uslar en el sentido que la renta no debe ser usada tan sólo para invertirla en actividades productivas, sino también, y primordialmente, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población: invertir en capital humano. Así, exigir mayor renta se justificará no tan solo por la escasez del recurso, sino por su destino: mejorar la calidad de vida de los venezolanos. El nacionalismo rentista tendrá un profundo arraigo político popular. En el proyecto de Betancourt la renta debe ser socializada.

El nacionalismo rentista como expresión ideológica de la percepción inicial de la cuestión petrolera, marcará la concepción del desarrollo contemporáneo del país. El nacionalismo rentista tanto en su versión desarrollista -Uslar- y particularmente en su versión populista -Betancourt- plantearán la maximización y redistribución de la renta como propulsor del desarrollo. La redistribución del ingreso petrolero -el grueso del ingreso nacional- será legitimada tanto por su origen, la propiedad nacional del recurso, como por su destino, fomentar el desarrollo económico y social. La actividad productiva petrolera, por mucho la primera industria del país, será negada tanto por su origen -empresas extranjeras- como por su destino -los mercados internacionales. Esto será determinante para que la sociedad en su conjunto valore antes las actividades redistributivas que las actividades productivas. El empleo público será valorado por encima de la actividad productiva privada. La redistribución de riqueza privará, como valor, sobre su creación, y esta valoración tendrá su génesis en la negación de la actividad productiva petrolera, en favor de la maximización y distribución de la renta petrolera.

b. Desarrollo Institucional: El andamiaje ideológico detrás del nacionalismo rentista sirvió de fundamento para la transformación del marco institucional que regulaba el desempeño petrolero en función de aumentar la participación rentista. El primer cambio fundamental ocurre con la primera Ley de Hidrocarburos de 1920, donde se diferencia el petróleo, hasta ese momento regulado por la Ley de Minas. De acuerdo con esta Ley, las minas, entre ellas los yacimientos petroleros, eran de libre propiedad estatal, pudiendo explotarlas quien las descubriera, pagando los mismos impuestos que cualquier otra actividad mercantil, sin renunciar el Estado a la propiedad del recurso natural en cuestión. Con la primera ley de hidrocarburos se abrió la posibilidad de cobrar un canon de arrendamiento específico -esto es una regalía- por la explotación del petróleo. Un importante desarrollo en esta Ley fue el de precisar la propiedad estatal de los yacimientos, con lo cual se prohibió que los terratenientes pudieran participar en las regalías petroleras.

En la medida que el Estado venezolano tomó conciencia del potencial rentista del petróleo fue creciendo la tensión entre el nación, exigiendo una mayor renta, y las empresas concesionarias que se resistían a ello. La regalía quedaría fijada contractualmente y circunscrita al marco de la Ley de Hidrocarburos. Cada contrato especificaba condiciones diferentes de arrendamiento, re-

flejando la mayor presión rentista por parte del Estado. La evolución del marco legal, propulsada por la toma de consciencia nacional del potencial rentista queda reflejado en que en las casi dos décadas de 1920 a 1938, se aprobaron siete leyes de hidrocarburos -1920, 1921, 1922, 1928, 1935, 1936, 1938 -cada una representando un avance en cuanto a la posición rentista del Estado respecto a la anterior. Esto se refería, por un lado, a restringir el acceso de las empresas al recurso natural, tanto reduciendo el tamaño de las áreas en concesión como presionando a las empresas a que renunciaran a áreas ociosas; por otro lado, la posición rentista se materializaba aumentando las tasas de regalía, teniendo como referencia las que se pagaban en los Estados Unidos, y los impuestos específicos petroleros en general.

Las empresas resistirían la presión rentista creciente negándose a aceptar la soberanía impositiva del Estado, rechazando la retroactividad de las condiciones aprobadas en las nuevas leyes, arguyendo el carácter contractual de la regalía y los impuestos específicos petroleros. La tensión llegó al máximo cuando las empresas se negaron a pagar impuestos de importación en 1936, esgrimiendo exoneración contractual, llegando la querrela a la Corte, la cual dictaminó en favor de las empresas. La imprecisión del marco legal impedía al Estado estandarizar las condiciones de arrendamiento y creaba incertidumbre para las empresas operadoras. El mosaico legal quedaría clarificado con el gran acuerdo alrededor de la Ley de Hidrocarburos de 1943.

c. Desempeño: La inversión petrolera extranjera, junto con la alta prospectividad de los yacimientos nacionales, convirtieron el país en el primer exportador mundial para finales de la cuarta década de este siglo. En 1938, con una producción de 0.5 mmbd, Venezuela se convertía en el primer exportador mundial, al salir México del mercado, lugar que nuestro país ocuparía hasta 1971 (Gr. 1). Para alcanzar esta producción fue necesario desarrollar una infraestructura inexistente en el país, la planta física petrolera a principios de los cuarenta representaba una inversión equivalente a unos \$ 8 mil millones de hoy en día (Gr. 2). En términos de empleo, la contratación directa petrolera alcanzaba unas 20 mil personas (Gr. 3). Aunque cae fuera de la evidencia empírica mostrada en este ensayo, tanto en términos de inversión como de empleo, el tamaño de la industria petrolera era totalmente desproporcionado respecto al resto del aparato productivo nacional en este período. En cuanto a precios, se observa cómo éstos se estabilizan desde principios de los treinta hasta el fin de la guerra, gracias a acuerdos oligopólicos de las siete grandes empresas que controlaban el mercado mundial (Gr.4). Finalmente, la política de orientación rentista asumida por el estado venezolano se traduce, primero, en un aumento de la participación fiscal hasta alrededor de un 40% para principios de los cuarenta (Gr. 5), así como en un sostenido aumento de la participación fiscal por barril la cual crece sostenidamente hasta principios de los cuarenta (Gr. 6).

3. Período 1943 - 1958

a. **Desarrollo Institucional:** En la medida que el país asumía con mayor intensidad una política petrolera de orientación rentista crecía la tensión entre el Estado y las empresas concesionarias extranjeras. La tensión creciente encontró una tregua con el acuerdo alrededor de la Ley de Hidrocarburos de 1943. Acuerdo éste que tuvo en Manuel Egaña a su gran arquitecto.

El acuerdo significó concesiones tanto por las empresas como por el Estado venezolano. Por una parte, las empresas, presionadas por sus respectivos gobiernos sedientos de crudo venezolano en medio de la segunda guerra, se comprometieron a: (i) aceptar la soberanía impositiva, ya que la judicial nunca estuvo en duda, del Estado venezolano, en particular las empresas quedaban sujetas al pago de impuesto sobre la renta cuya primera ley data de 1942; (ii) pagar una regalía fijada contractualmente, similar a la más alta (1/6) pagada en los Estados Unidos; (iii) construir en el país las refinerías para procesar el crudo venezolano, hasta ese momento procesado en las antillas holandesas; (iv) renovar por cuarenta años todas las concesiones otorgadas hasta ese momento bajo las nuevas condiciones.

Por su parte el Estado venezolano se comprometía a aplicar un marco impositivo único y transparente a las actividades petroleras. Implícito en la exposición de motivos de la Ley del 43 estaba el acuerdo 50:50 de distribución de las ganancias, acuerdo éste que fue formalizado por Ley en 1948. Bajo el nuevo esquema, el Estado renovó todas las concesiones hasta ese momento otorgadas por cuarenta años, con una provisión de renovarlas a mitad de período. Así la reversión de concesiones no se produciría, cuando menos, hasta 1983.

Reglas distributivas claras y estables y un horizonte de inversión de largo plazo, crearon las condiciones para lo que se puede llamar la era de oro de la actividad petrolera en el país, multiplicando la inversión y la producción para responder a la expansión de la demanda de la postguerra.

b. **Desempeño:** El auge en la demanda mundial, junto con el renovado marco institucional en el país, crearon las condiciones para quintuplicar la producción entre 1943 y 1958 (Gr. 1). La expansión del potencial y la construcción de las refinerías de Paraguaná significó que se triplicara el acervo de capital del sector petrolero hasta unos \$ 24 mil millones de hoy en día en 1958 (Gr. 2). En términos de personal, la expansión de la actividad significó que se multiplicara por más de dos el empleo para 1958, con un pico de 55 mil empleados a finales de los cuarenta, cuando se construyen las refinerías (Gr. 3). El auge en la demanda de la postguerra fortaleció los precios, los cuales, después de un salto, se mantuvieron esencialmente estables hasta finales de los cincuenta bajo el control oligopólico de las siete hermanas (Gr. 4). La aplicación del impuesto sobre la renta como parte del acuerdo del 43, junto con el

acuerdo 50:50 de 1948, aumentó la participación fiscal hasta alrededor de este nivel entre 1943 y 1958, si excluimos las rentas ocasionales (Gr. 5). Esto se reflejó en un aumento de la participación por barril en 1943 y que después ésta siguiera paralela a los precios hasta 1958 (Gr.6). El aumento de la renta por barril junto con la multiplicación por cinco de la producción conllevó que la renta se multiplicará por más de seis para finales de los cincuenta (Gr. 7).

4. Período 1958 - 1976

a. Desarrollo Institucional: El acuerdo de 1943 tan sólo representó una tregua en la presión rentista del Estado venezolano. La caída de los precios después de la crisis de Suez en 1958 conllevaron una caída proporcional de la renta por barril y con ello del ingreso fiscal petrolero. La caída de precios era de carácter estructural, al romperse el férreo oligopolio de las siete hermanas, consecuencia del otorgamiento de concesiones a empresas independientes en Irán después de la caída de Mosadek, en 1954, en la zona neutral entre Arabia Saudita y Kuwait en 1956, y en Venezuela en 1957. El grado de competencia en el mercado petrolero mundial aumentaría a lo largo de los sesenta en la medida que se otorgaron grandes concesiones a empresas independientes en Argelia y Libia. En la medida que aumentaba el grado de competencia el precio cayó sostenidamente en la década de los sesenta.

Venezuela se proponía defender la renta por barril ante la caída de los precios. Desde el 43 las condiciones habían ido madurando y regresaban al poder, en secuencia, los medinistas, padres de aquel acuerdo, durante el gobierno de transición en 1958, y después Acción Democrática electa democráticamente. Ambas fuerzas revivirían el nacionalismo rentista de su letargo perrezjimenista. El primer paso para defender la renta, aumentando la participación fiscal, lo dieron los medinistas con el decreto Sanabria de 1958. El pretexto fue estrictamente técnico, se arguyó que se debía excluir la regalía para el cálculo del 50:50, con lo cual la participación fiscal pasó a ser de alrededor del 65%. Se defendía así la renta por barril a pesar de la caída de los precios.

Las concesionarias se resistirían al rompimiento del acuerdo de 50:50, ya que una vez desbocadas las fuerzas nacionalistas rentistas éstas resultarían muy difíciles de contener. De hecho las transnacionales una vez logrado el acuerdo en Venezuela lo habían diseminado alrededor del mundo, homogeneizando y pretendiendo congelar las condiciones de arrendamiento en los diferentes países petroleros, esencialmente Venezuela y los del Golfo Pérsico. El ejemplo venezolano, al romper el 50:50, resultaba sumamente peligroso.

Por su parte los países petroleros, en la medida que asumían su condición soberana y tomaban conciencia del potencial rentista del petróleo, estaban entrando en diferentes formas de acuerdo para armonizar su política petrolera. La primera referencia es la misión venezolana al Medio Oriente de 1949, después vino el Pacto de Caballeros del Cairo de 1958, preámbulo de la creación

de la OPEP, fundada en septiembre de 1960. Los canales de comunicación estaban abiertos, la superación del 50:50 sería emulada por los otros países petroleros. Esta sería tan sólo la primera señal de una emulación y coordinación cada vez más intensa.

La presión en contra del capital concesionario se desarrollaría en un segundo frente, al no renovarse a mitad de período las concesiones otorgadas en 1943. De hecho, con el gobierno de Betancourt, no se otorgarían nuevas concesiones a empresas petroleras transnacionales, en lo que se conoció como la política de "no más concesiones", llevada adelante por Juan Pablo Pérez Alfonso. Además se creaban instituciones para interferir y entorpecer directamente la actividad productiva de las concesionarias, el mejor ejemplo de ello fue la Comisión Coordinadora del Comercio y Conservación de los Hidrocarburos (CCCCH).

Las transnacionales veían así trastocado el marco en el que prosperó la inversión hasta 1958. Se resquebrajaba la estabilidad impositiva, con lo cual se abrían las compuertas para que se desbordara la presión rentista, y se acotaba en el tiempo el horizonte de las concesiones las cuales revertirían en 1983, sin poder ser renovadas. La combinación de ambos factores devendría en una presión demoledora en contra de la inversión privada extranjera en el sector petrolero venezolano.

El sustrato ideológico subyacente para la creciente presión rentista a lo largo de los sesenta se encontraba en las ideas seminales de Uslar y Betancourt. Las tesis seguían siendo las mismas: el agotamiento, la utilización de la renta para el desarrollo no petrolero y el carácter foráneo de la industria y los mercados. Todo ello exacerbado por los movimientos de reivindicación tercermundista de la década. La tesis del agotamiento, y con ello el alto valor intrínseco del recurso, tomaría en este período especial relevancia.

En la medida que caían los precios al aumentar la competencia en el mercado petrolero, los países de la OPEP fueron desarrollando formas de defender, con éxito, la renta por barril. A partir de 1966 se aplicaron coordinadamente en todos los países de la OPEP los precios de referencia fiscal, para así ampliar la base impositiva y, de hecho, incrementar el impuesto efectivo. La justificación para aplicar los precios de referencia era la presunción que las concesionarias evadían impuestos, subfacturando los precios de transferencia a sus filiales en el exterior. La razón de fondo de la caída de los precios era la mayor competencia.

La aplicación de los precios de referencia fiscal, combinado con el aumento de la tasa de impuesto sobre la renta, aumentó aceleradamente la presión tributaria sobre la industria petrolera. La tasa de impuesto sobre la renta pasó de 12% en 1942 a 71% en 1971. La participación fiscal pasaría de 50% durante los cincuenta, a 65% en 1959 a un máximo de 94% en 1974.

La combinación de una creciente presión impositiva, junto con la política de no más concesiones, condujo a que las empresas concesionarias dejaran de invertir en el país a partir de 1958, en un proceso que, inevitablemente, conduciría a la nacionalización. A lo largo de los sesenta el acervo de capital petrolero se contrajo, aun cuando la producción siguió creciendo hasta 1970 tan sólo por una explotación más intensiva de los yacimientos.

La desinversión petrolera llegó a tomar la forma de movilización física hacia otros países de maquinaria y equipo por parte de las concesionarias. A esto reaccionó el Estado venezolano con la Ley de Reversión de 1971, la cual implicó una auditoría de los activos físicos de las empresas operadoras, los valuó y puso restricciones a su movilización fuera del país.

La pérdida de rentabilidad de diferentes actividades para las empresas operadoras junto con la presión nacionalista, conllevó a la nacionalización progresiva de una serie de actividades no medulares. Así en 1971 se reservó al Estado la industria del gas natural y en 1973 la industria y el comercio doméstico de los hidrocarburos.

La presión rentista en contra de las empresas operadoras transnacionales fue coordinada entre los países de la OPEP. Se ponían trabas a la producción, mientras la caída de los precios y el auge económico mundial de la década de los sesenta estimulaba sostenidamente la demanda. El mercado se hacía cada vez más tenso y se creaban las condiciones para que los países se hicieran más exigentes en sus demandas por una mayor renta.

El embargo petrolero árabe de octubre de 1973 permitió maximizar la renta y de hecho nacionalizar la producción, al ser ésta asumida unilateral y soberanamente por los países dueños del recurso. En Venezuela la nacionalización tomó carácter legal en 1975 al reservarse al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos.

La falta de inversión en exploración a lo largo de los sesenta mientras crecía la producción, había hecho caer aceleradamente la relación reservas producción. Para el momento de la nacionalización, al país le quedaban reservas para muy pocos años. Se hacía así realidad la tesis del agotamiento, piedra angular de la política petrolera rentista. El agotamiento del recurso, en un mundo que a lo largo de décadas se había hecho dependiente del petróleo como fuente fundamental de energía, justificaba cobrar niveles de renta nunca antes imaginados. La política de orientación rentista había probado ser sumamente exitosa en sus propios méritos. Además, ahora que definitivamente se agotaba el petróleo y el presagio se hacía realidad, había que utilizar la mayor renta para industrializar al país, para finalmente superar la Venezuela petrolera. El V Plan de la nación no fue sino expresión de esta percepción de la realidad nacional.

b. Desempeño: El debilitamiento del oligopolio de las siete hermanas condujo a la caída sostenida de los precios a lo largo de los sesenta (Gr. 4). El Estado respondió a este desarrollo aumentando la participación fiscal y defendiendo, con éxito, la renta por barril (Grs. 5 y 6). La disminución de los márgenes de ganancia junto con la política de "no más concesiones" como expresión de una política claramente rentista y antiprodutiva provocaron la desinversión neta en el sector a lo largo de los sesenta (Gr. 2). La relación directa entre la disminución de los márgenes y la desinversión se observa en el Gr. 9. La contracción de la actividad productiva en respuesta a la presión rentista se reflejó también en la reducción drástica del empleo directo (Gr. 3). Todo ello se traduciría, con un rezago, en el colapso de la producción después de 1970 (Gr. 1). El rezago entre contracción de la inversión y caída de la producción se muestra en el Gr. 10. La contracción de la actividad y de la producción dieron pie a que se maximizara la renta por barril propulsando los precios (Gr. 6), con lo cual se multiplicaba casi por cuatro el ingreso fiscal petrolero (Gr. 7). Los Grs. 11 y 12 muestran cómo la renta se maximiza en el momento que se contraen los volúmenes y se reduce a un mínimo relativo el acervo de capital. La maximización de la renta tiene como contraparte el colapso de la industria petrolera.

5. Período 1976 - 1985

a. Evolución Ideológica: El primer efecto de la nacionalización sobre el liderazgo nacional fue el de descubrir a la industria petrolera. El velo ideológico que representó la política rentista le había impedido al país ver y valorar en su verdadera dimensión, la primera industria nacional. Siempre percibida como extranjera y contraria a los intereses nacionales, como en efecto lo era, al ser el primer interés nacional la maximización de la renta. Sin embargo, después de sesenta años de presencia en el país la industria en más de un sentido se había venezolanizado, manejada por venezolanos e integrada al aparato productivo nacional, había contribuido en sí misma como ninguna otra industria, dadas sus dimensiones, al desarrollo del país. El arraigo de la política rentista es tal que cuando pensamos en los legados del petróleo nos cuesta reconocer que quizás el principal legado es la industria petrolera misma.

El liderazgo político asumió como prioridad nacional el fortalecimiento de la industria estatizada, después de décadas de desinversión por parte de las empresas concesionarias extranjeras. Esto se tradujo en que se redujera la carga tributaria a Pdvsa a fin de dotarla de los recursos financieros necesarios.

Al mismo tiempo, se asumió como política explícita, la integración de Pdvsa al aparato productivo nacional, asesorando a las empresas proveedoras nacionales gerencial y técnicamente y favoreciendo a los suplidores nacionales, en condiciones similares de calidad y precios, respecto a proveedores extranjeros.

Otro importante desarrollo de los primeros años de la industria nacionalizada, fue la aprobación de la política de internacionalización, con lo cual, se daba, desde un país productor, un primer paso hacia la reintegración vertical del mercado petrolero mundial, cercenado con la nacionalización.

Sin embargo, a pesar de asumir y reconocer a la industria petrolera como nacional y llevar adelante una política para fortalecerla, la orientación básica de la política petrolera en estos primeros años post-nacionalización fue de clara orientación rentista. La percepción del agotamiento de las reservas y la reacción relativamente lenta de los países importadores, permitieron a la OPEP seguir a la ofensiva en su política de maximización de la renta.

La revolución iraní y el inicio de la guerra entre Irán e Irak crearon una situación de desabastecimiento que permitió una segunda escalada de los precios y la renta entre 1979 y 1981. Sin embargo, la reacción de los principales consumidores a esta segunda escalada de la renta fue demoledora, lo cual forzaría importantes cambios de política petrolera de la OPEP y de Venezuela en particular.

b. Desarrollo institucional: La industria petrolera nacionalizada tomó la forma de un holding estatal, hoy compuesto, en el área petrolera, por tres empresas verticalmente integradas alrededor de las estructuras de las mayores empresas antes de la nacionalización. Pdvsa es el holding que cumple el rol de coordinar las actividades de estas empresas operadoras siguiendo los lineamientos de política del MEM. Pdvsa, es una sociedad mercantil cuyo único accionista es el Estado venezolano, representado por el poder ejecutivo, cuya junta de accionistas es presidida por el ministro de Energía y Minas, en representación del Presidente de la República. Es esta junta de accionistas la que aprueba los lineamientos de política, el presupuesto y los resultados operacionales y financieros de Pdvsa.

Sin embargo, la estructura institucional no sufrió cambios con la nacionalización: la Ley de Hidrocarburos hoy vigente es la de 1943, con modificaciones en 1955 y 1967. El marco impositivo no fue modificado, pero sí se redujo a 67,7% la tasa de impuesto para dotar a Pdvsa de recursos financieros. La tensión existente entre las operadoras transnacionales y el Estado dueño del recurso, se trasladó, con la nacionalización, al interior del Estado, pero no desapareció. El marco legal e institucional no es sino una colcha de retazos, un cúmulo de leyes que tuvieron como sustrato obstruir la actividad productiva para maximizar la renta y que condujo a la estatización de la industria.

c. Desempeño: La defensa de los precios después de la segunda escalada (Gr. 4) condujo a que la producción se siguiera reduciendo hasta 1985 (Gr. 1). Esto estrictamente por razones de política, ya que la industria nacionalizada fue sujeto de un proceso importante de reconstrucción como lo demuestran el aumento de la inversión y el empleo (Grs.2 y 3). Para ello la carga impositiva

se redujo hasta alrededor de un 80% (Gr. 5). El aumento de la renta por barril conllevó a que el ingreso fiscal petrolero alcanzara un nivel máximo en 1981; sin embargo, la caída de la renta y la reducción de los volúmenes para defenderla infructuosamente conllevó una caída acelerada del ingreso fiscal petrolero hasta 1984 (Grs. 6 y 7).

6. Período 1986 - 1995

a. **Evolución Ideológica:** La severa contracción de la demanda que siguió a la segunda escalada de precios le enseñó a los países de la OPEP que hay un máximo a la renta que se puede demandar por barril, el cual viene dado por la competencia, tanto con otras fuentes de energía como con el petróleo de otras regiones. Sobrepasar cierto nivel de renta tendrá como contraparte perder competitividad y mercados. Esta realidad forzó a la OPEP, y dentro de ella a Venezuela, a reducir los niveles de renta para recuperar mercados a partir de 1985, en lo que se puede señalar como el primer signo de un cambio de fondo en la política petrolera. La transición de una política petrolera de orientación rentista a una de orientación productora.

Tan importante como la lección que nos dio el mercado, señalando que la renta tiene un límite, es la toma de conciencia del potencial petrolero del país. El esfuerzo exploratorio después de la nacionalización reveló que, para cualquier consideración práctica, las reservas petroleras de Venezuela se pueden considerar infinitas al actual nivel de precios. Si se quieren desarrollar, la variable de ajuste deberá ser la renta. Esta es una diferencia fundamental entre una política de orientación rentista y una de orientación productora. En ésta la variable subordinada es la renta, en función de la rentabilidad del capital, en aquella la variable subordinada era la rentabilidad del capital fijándose la renta de antemano.

Si Venezuela quiere desarrollar sus inconmensurables reservas de petróleo en el largo plazo, deberá ajustar la renta, de forma tal de hacerlo competitivo con otras fuentes de energía y el petróleo de otras regiones. Esta es la lógica opuesta de la de los ideólogos del rentismo, los cuales, bajo la percepción de la escasez de reservas, planteaban maximizar la renta en el corto plazo, sin que fuera importante preservar la competitividad del petróleo en el largo plazo.

Por otro lado, los veinte años transcurridos desde la nacionalización, le han permitido al país valorar la importancia de la industria petrolera en la actividad económica nacional. Tanto por el empleo que ella genera, como por los efectos multiplicadores de su actividad sobre el resto del aparato productivo, en buena parte debido a la política ex-profeso de integración a la industria nacional. Pdvsa está más integrada al aparato productivo que el promedio del sector manufacturero nacional. Por otro lado está el potencial industrializador aguas abajo de la industria del petróleo y del gas hoy apenas explotado. Una

política de orientación productiva debe intensificar la creación de valor en el sector petrolero mismo y en las actividades conexas horizontal y verticalmente.

Los veinte años transcurridos desde la nacionalización, la cual representó la culminación de la política de orientación rentista, han echado por tierra los dos pilares que le sirvieron de sustento: la finitud del recurso natural y el carácter extranjero de la industria. Además, el país en su conjunto, es muy diferente de aquel país agrícola y atrasado, temeroso de lo que podía significar, y significó, el petróleo en términos de transformación de la realidad. La expansión de la actividad petrolera y la industrialización del petróleo, son retos perfectamente al alcance de la Venezuela de hoy. El marco institucional se debe adaptar a esta nueva forma de entender la realidad petrolera.

Si la estatización fue la consecuencia lógica de la política petrolera de orientación rentista, la superación definitiva de esta política, en favor de una de orientación productiva, debe implicar que el Estado, en un proceso de transición, se retire de la actividad productiva petrolera y abra espacios crecientes a la inversión privada, en el contexto de un nuevo marco institucional que regule las actividades del sector.

Si la percepción ideológica que se va haciendo dominante es la de potenciar el desarrollo de la actividad industrial petrolera, el gran reto está en rehacer el marco institucional, para crear las condiciones para que se materialice esta nueva visión de la relación del petróleo con el resto de la economía. El marco institucional es el legado de una política dirigida en contra de la actividad productiva en función de maximizar la renta. Un marco institucional petrolero de vocación claramente productiva está todavía por hacerse. El nuevo contexto institucional debe permitir aprovechar el potencial de industrialización ocioso, dada la base de recursos y el relativamente bajo valor agregado en la industria del gas y del petróleo en el país.

La superación del rentismo en el petróleo, la valoración de la industria antes que la renta, ha de tener un importante efecto en la orientación de los valores de la economía en su conjunto. Si antes dijimos que la valoración de la renta antes que la producción, incidió en que la economía y la sociedad en su conjunto, se orientaran más a la redistribución que a la creación de riqueza, la redirección de la política petrolera hacia la producción, deberá tener un efecto inductor en la sociedad en esta dirección. La superación del rentismo en el petróleo conllevará la superación del rentismo en la economía como un todo.

b. Desarrollo Institucional: El cambio de política por parte de la OPEP y Venezuela a partir de 1986 se tradujo, efectivamente, en un aumento de la demanda de crudo sobre los países de la OPEP.

Venezuela pudo responder al aumento en la demanda haciendo uso de su capacidad de producción ociosa, la cual se generó en la medida que se redujo voluntariamente la producción, a partir de 1982. Hacer uso de la capacidad ociosa, le permitió al país aumentar la producción, sin tener que aumentar proporcionalmente la inversión. Sin embargo, la capacidad ociosa se copó para 1990, cuando se aumentó drásticamente la producción para compensar la salida de Kuwait e Irak del mercado.

Se planteó así la necesidad de un plan que le permitiera a Pdvsa aumentar la producción de acuerdo con la expansión de la demanda. Además, se requería de significativas inversiones para adecuar el plantel refinador nacional a restricciones ambientales más severas en nuestros principales mercados, mientras que la dieta de crudos a las refinerías se hace cada vez más pesada y ácida. Se hizo obvio enseguida que el flujo de caja de Pdvsa era insuficiente para financiar las inversiones requeridas para alcanzar estos objetivos, dada la carga impositiva existente.

Eliminación del VFE

Esto dio pie a un importante debate en el cual, desde Pdvsa, se planteó la necesidad de eliminar el Valor Fiscal de Exportación (nombre que tomó después de la nacionalización el Precio de Referencia Fiscal). La eliminación de esta tasa, la cual actuaba ampliando la base impositiva para la aplicación del ISLR, se argumentó, sería suficiente para generar los recursos necesarios para financiar la expansión en el nivel de actividad.

Bajo la presunción que se lograría acuerdo político en cuanto a la eliminación del VFE, Pdvsa incurrió en un significativo endeudamiento entre 1990 y 1992, para financiar el inicio del programa de expansión con un horizonte de mediano plazo. Finalmente, el Congreso aprobó, a mediados de 1993, una Ley para la reducción gradual, hasta la total eliminación en 1996, del VFE.

Como se había argumentado, con la reducción del VFE, Pdvsa ha logrado autofinanciar su programa de aumento de la actividad sin aumentar su acervo de deuda a partir de 1993. De hecho, el acervo de deuda se ha empezado a reducir a partir de 1994.

Con la supresión, por Ley, del VFE, el Estado venezolano pierde lo que fue un instrumento fundamental en la lucha por defender y aumentar la renta por barril a lo largo de la década de los sesenta. El Precio de Referencia Fiscal fue muy importante, en el sentido que desvinculó la renta exigida por el Estado del desarrollo real de los precios y así de las ganancias de las empresas productoras. Fue, sin duda, la más poderosa palanca para estrangular financieramente a las empresas concesionarias. Treinta años después de su creación, el Precio de Referencia Fiscal, hoy VFE, es eliminado por Ley.

Con la eliminación del VFE la contribución fiscal de Pdvsa se constituye del pago de una regalía de 1/6 sobre la producción de crudo, al precio de exportación, estipulada en la Ley de Hidrocarburos y del Impuesto Sobre la Renta a una tasa de 67,7%, con lo cual el Estado pierde su discrecionalidad para aumentar la tasa de impuesto efectiva por la vía de variar la tasa del VFE.

La pérdida de discrecionalidad por parte del Estado para participar en las ganancias de Pdvsa o, más genéricamente, del sector petrolero, da pie a una importante discusión. Supongamos que, por circunstancias que tengan que ver con la relativa escasez del recurso a nivel mundial o por el descubrimiento de yacimientos de muy alta productividad natural, las ganancias del sector petrolero se multiplicaran. El Estado, como propietario del recurso, tendría el derecho a reclamar una participación en dichas ganancias extraordinarias, más allá del pago de regalía de 1/6 y de la tasa de ISLR de 67, 7%. Con la eliminación del VFE se ha perdido la potestad de aumentar la tasa efectiva de impuesto.

La anterior es una circunstancia no resuelta. Se esgrimió, para eliminar el VFE, la sobrecarga impositiva que él representaba, sin embargo no se previó qué hacer, si, por circunstancias que tienen que ver con la escasez o calidad del recurso natural, las ganancias fueran muy altas, por ejemplo respecto al capital invertido por las empresas operadoras, y el Estado, legítimamente, quisiera aumentar su participación fiscal. Dicha legitimidad, repetimos, viene dada por el hecho que, se supone que el aumento en las ganancias viene dado por circunstancias asociadas con la propiedad del recurso y no por aumentos en la productividad del capital. La reforma institucional del sector petrolero deberá atacar este tema.

En la dirección que va tomando la política petrolera nacional, orientada a estimular el desarrollo de la actividad productiva, se ha dado otro importante paso institucional con la apertura de espacios a la inversión privada en el núcleo del negocio petrolero.

Apertura aguas arriba

La apertura a la inversión privada, está tomando lugar aprovechando la ventana de oportunidad que brinda el andamiaje legal vigente. En particular, el Artículo 5o. de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Este artículo hace la provisión de entrada del capital privado en las actividades reservadas al Estado, bajo dos modalidades, la primera, es en la forma de empresas operadoras al servicio de la empresa estatal; la segunda, es en asociación con la empresa estatal, formando una empresa mixta, bajo control estatal. Las asociaciones entre empresas privadas y la estatal requieren de la aprobación del Congreso.

Bajo la modalidad de contratos operacionales, ya han habido dos rondas licitatorias para la reactivación de quince campos considerados marginales por las empresas filiales de Pdvsa. Para las empresas operadoras resulta atractivo operar estos campos ya que tienen asegurado un pago por barril producido, con una fórmula de precios uno de cuyos componentes es el precio en el mercado internacional, y pagan un impuesto sobre las ganancias de 34%. Por el contrario, Pdvsa debe pagar, de entrada, una regalía de 1/6 y después una tasa de impuesto sobre las ganancias de 67,7%. Lo cual hace las economías muy diferentes para una y otra empresa.

Al momento de escribir este ensayo hay 24 empresas privadas operando en campos considerados marginales por Pdvsa, produciendo alrededor de 80 mbd de petróleo comercializados por las empresas filiales del holding estatal. Para materializar esta producción las empresas operadoras han invertido alrededor de \$ 800 millones entre 1994 y 1995.

Bajo la modalidad de inversión en asociación con filiales de Pdvsa, el Congreso de la República aprobó el marco de referencia para tres proyectos en 1993. Dos para el desarrollo y procesamiento de unos 100 mbd cada uno, de crudos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco y un tercero para la explotación y licuefacción de gas libre costa afuera. De los proyectos de la Faja, uno, la asociación entre Maraven y Conoco, ya ha sido firmado para su ejecución, con una inversión estimada cercana a \$ 2000 millones.

En el mismo año 1993, para asegurar la rentabilidad comercial tanto de los proyectos para la explotación del crudo de la Faja, incluida la producción de Orimulsión por Bitor, filial de Pdvsa, como del proyecto Cristobal Colón, el Congreso modificó la Ley de Impuesto Sobre la Renta, reduciendo la tasa de 67,7%, aplicable a la explotación y comercialización de todos los otros hidrocarburos, a 34%, aplicable a todas las demás actividades comerciales en el país.

La reducción a la mitad de la tasa de ISLR, de 67,7% a 34%, para asegurar la rentabilidad de estos proyectos, apunta de nuevo hacia la falta de un instrumento que permita ajustar gradualmente la distribución del excedente entre el Estado, dueño del recurso natural, y las empresas operadoras. De hecho, la Ley de Hidrocarburos contempla la posibilidad de reducir la tasa de regalía a fin de hacer rentable la explotación de crudos de baja economía. Sin embargo, el rango que representa en la carga impositiva la reducción a cero del pago de regalía es insuficiente para asegurar una rentabilidad mínima a estos proyectos.

Al mismo tiempo, y por el contrario, al modificar la Ley del ISLR y fijar la tasa para este tipo de proyectos al 34%, y asumirse un máximo de 1/6 para la tasa de regalía, el Estado queda sin instrumentos para participar en una

eventual ganancia extraordinaria debida, por ejemplo, a una escasez relativa de crudo a nivel mundial.

De nuevo en este caso queda de manifiesto la rigidez de la estructura impositiva petrolera. Para asegurar la rentabilidad de la explotación y procesamiento de los crudos extrapesados o del gas libre, hay un salto discrecional muy significativo en la tasa de ISLR. No se dispone de ningún instrumento que permita el movimiento gradual de la tasa impositiva efectiva, de acuerdo con la rentabilidad de los proyectos, la cual depende de las condiciones en las que se encuentra el recurso natural.

Finalmente, dentro del proceso de apertura a la inversión privada en el contexto legal vigente, el Congreso aprobó, en julio de 1995, el marco de condiciones para convenios de asociación de exploración a riesgo y explotación mediante el esquema de ganancias compartidas en áreas nuevas.

El esquema consiste en la entrega de áreas semiexploradas a empresas privadas para su exploración a riesgo. En caso de éxito exploratorio, se formará una empresa mixta con una empresa filial de Pdvsa, la cual podrá tener una participación máxima accionaria del 35%. Sin embargo, el Estado, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 50. de la Ley que reserva al Estado la Explotación y Comercialización de los Hidrocarburos, mantendrá control de las actividades a través de un Comité de Control, en el cual la empresa estatal tendrá representación mayoritaria, indistintamente de su participación accionaria.

El otorgamiento de áreas tendrá lugar a través de un proceso licitatorio, en el cual las empresas privadas competirán, en base a la información geológica disponible, licitando un parámetro único, llamado Participación del Estado en las Ganancias (PEG). Este consiste en cuánto de sus ganancias netas, después de pago de regalía e ISLR, a la tasa de 67,7%, están las empresas dispuestas a pagar al Estado, representado por Pdvsa, por la explotación de las reservas a ser encontradas. La PEG, en el marco de condiciones aprobado por el Congreso, tiene una tasa máxima del 50%.

La PEG es una nueva figura impositiva, creada ad-hoc para los convenios de asociación de exploración a riesgo en áreas de alta prospectividad, con el propósito de incrementar el margen a la participación del Estado en las ganancias extraordinarias que se puedan generar en la explotación de estas áreas. Ganancias extraordinarias en las que el Estado exige participación en su carácter de propietario de las reservas. La PEG abre un margen adicional de participación en las potenciales ganancias extraordinarias, más allá del que aseguran la regalía de 1/6, estipulada en la Ley de Hidrocarburos y de la tasa de ISLR de 67,7%. En este caso, el Estado hace uso de una figura impositiva ad-hoc para llenar el vacío que ha generado en el instrumental impositivo la

eliminación del VFE, a fin de asegurar la participación fiscal en el caso de ganancias extraordinarias.

En síntesis, es así como tenemos una estructura fiscal y legal petrolera sumamente compleja, herencia de un proceso que tuvo como norte la maximización de la renta y que lo logró por la vía de obstaculizar la actividad productiva privada, hasta culminar en la estatización de la industria. Hoy, sobre este mismo marco institucional, se está implementando una política petrolera con un propósito muy diferente al de la política que le dio origen. Una política de orientación productiva, se está materializando sobre un marco institucional que responde a una política de clara vocación rentista. El cambio de orientación de política petrolera se está concretando por la vía de la excepción, en el contexto de un conjunto de leyes creadas con el propósito contrario al de la nueva orientación.

Marco fiscal y legal

En el plano impositivo, tenemos que, por un lado, las actividades de producción y comercio de los hidrocarburos pagan una tasa de ISLR de 67,7%, contemplado en la respectiva Ley, mientras que en la Ley de Hidrocarburos se contempla el pago de una Regalía de 1/6 de la producción. Es así como Pdvsa tributa en forma consolidada de acuerdo con estos parámetros. Debe quedar claro, de entrada, y sin mayor argumentación, que las actividades de comercialización y mercadeo doméstico de los hidrocarburos no son rentables, tomadas aisladamente, bajo estos parámetros tributarios, al actual nivel de precios, y tampoco lo serían a los precios alternos de exportación. Este es también el caso de las actividades de refinación, las cuales, consideradas aisladamente, no son económicas a una tasa de ISLR de 67,7%, si se tomaran en cuenta precios de transferencia internacionales de los insumos y los productos de las refinerías.

Las actividades de refinación y mercadeo doméstico son posibles hoy en el país tan sólo en la medida que son asumidas por Pdvsa, y ésta tributa en forma consolidada, con lo cual, las ganancias extraordinarias en el segmento de producción compensan las pérdidas en las actividades de refinación y mercadeo interno. El esquema impositivo actual niega, de hecho, la posibilidad de que operen rentablemente empresas públicas o privadas en forma aislada en los segmentos de refinación o mercadeo doméstico.

La apertura a la inversión privada en el segmento de producción se está dando por la vía de la excepción en el plano impositivo. Las empresas privadas que operan los campos inactivos, lo pueden hacer en forma económica porque, entre otras razones, están sometidas a una tasa impositiva del 34%. De la misma manera, para asegurar la rentabilidad de los contratos de asociación para la explotación de crudos extrapesados y del gas natural, la tasa de ISLR aplicable a estas actividades es también de 34%, comparada con el

67,7% aplicable a la explotación del resto de los hidrocarburos. Finalmente, en las áreas de exploración a riesgo, pero de alta prospectividad, se introduce una figura ad-hoc, la PEG, para asegurar que el Estado participe del potencial ingreso extraordinario.

Tenemos así como, en el plano impositivo, en la producción de petróleo, conviven actividades que están sometidas a tasas de impuesto tan disímiles como 34% y 67,7%, mientras otras deben, además de pagar la tasa impositiva más alta, hacer participar al Estado de parte de sus ganancias netas. Esto después del pago de una regalía con una tasa normal de 1/6. Por otro lado, las actividades de refinación y comercialización, con rentabilidades mucho menores a las de producción, están sometidas a una tasa de ISLR de 67,7%, lo cual las hace no rentables. En conclusión, se puede afirmar que, la estructura impositiva petrolera está llena de distorsiones, las cuales, artificialmente, hacen variar las rentabilidades relativas de los proyectos y hacen no óptima la asignación de recursos en el sector y, en última instancia, en la economía como un todo.

En el plano legal, tenemos que la apertura del sector petrolero a la inversión privada se está dando en el contexto de tres leyes que reservan al Estado las actividades del sector. La que reserva la industria del gas, de 1971; la que reserva el mercado interno, de 1973; y la que reserva la industria y el comercio de los hidrocarburos, de 1975. Además, las actividades del sector están reguladas por la Ley de Hidrocarburos de 1943, con reformas parciales en 1955 y 1967. Ley la cual, por diseño, estuvo orientada a restringir la actividad productiva en el sector petrolero y que condujo al control estatal de la actividad petrolera. Finalmente, como se ha señalado, la actividad petrolera, está tratada por la vía de excepción en la Ley de Impuesto Sobre la Renta, en forma totalmente discrecional y discriminatoria.

Podemos concluir que el marco institucional petrolero es un mosaico de regulaciones contrarias a la inversión privada y a la actividad productiva en general. Mientras, en el plano ideológico parece estar imponiéndose una política petrolera de orientación productiva, incluida la apertura del sector a la inversión privada. La apertura a la inversión privada y el aumento de la actividad en el sector se están dando antes por la vía de la excepción que de la regla. Si esto es así, se hace imprescindible una reforma global del marco institucional que regula el desempeño del sector petrolero.

Transferencia de actividades y FIP

No podemos terminar esta sección sin hacer referencia a dos importantes desarrollos orientados a la integración productiva del sector petrolero a la sociedad venezolana. Estos son, por un lado, la transferencia de actividades petroleras no medulares al sector privado, particularmente al sector privado nacional, y, por otro, la creación de un Fondo de Inversiones Petrolero (FIP),

con el objeto de canalizar ahorro doméstico hacia proyectos de inversión en los sectores petrolero y petroquímico.

La transferencia de actividades no medulares es simplemente el reflejo del grado de desarrollo económico del país y del cambio en la percepción de las actividades petroleras. Dado el grado de desarrollo nacional al instalarse la industria petrolera transnacional en el país, era poco lo que el país estaba en capacidad de ofrecer, más allá de mano de obra poco capacitada, además, el prejuicio rentista generalizaba el rechazo a la industria petrolera por extranjera y efímera. Es así como la industria petrolera se instaló en el país como un enclave autocontenido, aislado del país en términos de compra de cualquier bien o servicio con algún grado de elaboración, los cuales el país no era capaz de producir o suministrar en forma sostenida y confiable. Las empresas generaban sus propios servicios industriales, incluida la electricidad, mientras, por otro lado, importaban todos los bienes de inversión y operaciones, incluidos los de la infraestructura de apoyo, residencial y no residencial.

Hoy la situación del país es muy diferente. Por un lado, el grado de desarrollo nacional permite producir en el país muchos de los bienes y servicios requeridos por la industria petrolera. Mientras, por otro lado, ha cambiado la percepción de la industria petrolera. Hoy se percibe como una industria nacional y duradera. Por ponerlo de esta forma, se han caído las barreras ideológicas, de mutua desconfianza, que reforzaban las cercas físicas de los enclaves petroleros.

Como ya se dijo, Pdvsa ha seguido, respondiendo a la nueva realidad, una política ex-profeso de apoyo al suplidor nacional, prefiriendo las compras nacionales, en igualdad de condiciones de precios y calidad. Además de prestar asistencia gerencial y tecnológica a los proveedores nacionales. Más allá de esto, lo que hoy día está planteado es que cada vez más actividades generadoras de bienes y servicios, las cuales, por herencia histórica, son realizadas directamente por Pdvsa, sean asumidas por empresas privadas. Este es el caso, entre muchos otros, de los servicios de generación eléctrica, servicios industriales, servicios de computación y servicios de operaciones petroleras.

Ejemplos concretos lo constituyen los servicios de generación eléctrica de la Refinería de Maraven en Cardón, recientemente ganados por la Electricidad de Caracas a través de un proceso licitatorio internacional. Además, este es el caso del creciente número de empresas proveedoras de servicios en las actividades de producción. En una escala mayor, es también el caso de las empresas operadoras en la reactivación de los campos, hasta ahora, inactivos.

El creciente número de empresas nacionales vinculadas directa e indirectamente a la actividad petrolera, en la medida en que se ha profundizado la integración productiva del sector petrolero a la economía, tendrán una percepción muy diferente del sector petrolero de la que ha sido la percepción

tradicional del sector privado nacional. En el pasado, el sector privado favorecería, en bloque, una política de orientación rentista, a expensas del sector petrolero. En cambio, hoy en día, una política rentista termina también por afectar las empresas nacionales vinculadas productivamente al sector petrolero, con lo cual, cuando menos, se divide la posición del sector privado nacional, respecto a la orientación de la política petrolera. Esta discusión la abordamos, con algo más de detalle, más adelante.

Un nuevo desarrollo tendiente a profundizar la integración productiva del sector petrolero a la economía nacional es la propuesta, actualmente en diseño, de creación de un Fondo de Inversiones Petrolero (FIP). La idea es crear una institución financiera, en un principio bajo la tutela de Pdvsa, para después ser totalmente autónomo, con el propósito de intermediar entre el ahorro nacional y diferentes proyectos de inversión en las áreas petrolera y petroquímica donde es factible la inversión privada.

La creación del FIP tendría, en principio, el efecto, en lo económico, de canalizar el ahorro nacional hacia proyectos relativamente seguros y con rentabilidades atractivas. Esto generará oportunidades de inversión productiva en el país con rendimientos de mediano plazo, hoy muy escasas, y contribuirá a ganar credibilidad a las posibilidades de ahorro e inversión domésticos y, así, a restablecer la confianza en el maltrecho sistema financiero nacional. Abrir espacios relativamente seguros, en el sector petrolero, al ahorro privado nacional, será, sin duda, a expensas del ahorro nacional en el exterior y contribuirá a revertir el flujo neto de capitales privados hacia el exterior, experimentado por el país en décadas recientes.

En lo ideológico, la apertura de espacios a la inversión privada nacional en el sector petrolero afirmará el cambio en la percepción de la relación del sector con el resto del país. La posibilidad de la inversión directa privada nacional en la producción y transformación de los hidrocarburos, contribuirá a superar la percepción tradicional predominante del petróleo como fuente de ingresos fiscales. Lo que suceda con la política petrolera en cuanto a actividad productiva, la rentabilidad y perspectivas del negocio, será sentido, más allá del propio sector petrolero, por los inversionistas privados nacionales. Un posible aumento de la presión tributaria, se manifestará en una reducción de los márgenes de ganancia de inversionistas nacionales, los cuales serán dolientes, muy concretos, del cambio de orientación política.

En el pasado, un aumento de la presión tributaria sobre las empresas petroleras extranjeras contaba con un amplio apoyo nacional, en la medida que representaba una transferencia neta de recursos desde el exterior hacia el país en su conjunto, de lo cual se beneficiaban, a través del gasto público, los diferentes sectores de la sociedad. El nacionalismo rentista fue una política de total consenso al interior del país y culminó en la nacionalización.

Hoy en día, el aumento de la presión tributaria sobre Pdvsa es también apoyado por ciertos sectores de la sociedad en la medida que transfiere recursos, en el corto plazo, del Estado al resto de la sociedad a través del gasto fiscal. Sin embargo, hay sectores mayoritarios que entienden que una presión fiscal excesiva afecta la inversión petrolera y así el ingreso petrolero futuro. Este cambio de percepción respecto al pasado se refleja en el cambio de política petrolera y, en lo concreto, en medidas tales como la eliminación del VFE.

Además la presión rentista afectará la actividad y rentabilidad de las empresas e inversionistas privados, vinculados directa e indirectamente a Pdvsa. En la medida que la inversión privada nacional tenga cabida en el sector petrolero, bien como inversión productiva directa o como inversión financiera, por ejemplo a través del FIP, el aumento de la presión tributaria sobre el sector petrolero tendrá un efecto redistributivo al interior del sector privado nacional, con lo cual la resistencia a medidas de tal tipo será, no sólo ya por consideraciones abstractas de cómo se afecta el ingreso futuro, sino por razones muy concretas, en la medida que afecta a un número creciente de empresas e inversionistas nacionales.

La privatización nacional del capital petrolero será la mejor garantía para la perpetuidad de una política petrolera de orientación productiva. Una política con esta orientación, desde una perspectiva de largo plazo, dada la base de recursos de hidrocarburos del país y el grado de desarrollo nacional, estamos convencidos es la más acertada para el país.

III. Conclusiones

La política petrolera de orientación rentista fue un gran éxito en sus propios méritos. La nación, dueña del recurso natural, culminó sesenta años de enfrentamiento con el capital petrolero transnacional maximizando la renta por barril, asumiendo el control unilateral y soberano de la producción y, finalmente, estatizando la industria petrolera nacional.

La ideología del liderazgo político nacional, a lo largo del proceso que condujo a la maximización de la renta y la estatización de la industria petrolera, tuvo como puntales, por un lado, la percepción de finitud y agotamiento del recurso natural y, por otro, el origen foráneo de la industria. El carácter efímero y transnacional de la industria justificaba demandar la máxima renta por permitir acceso al recurso natural, cada vez percibido como más escaso. El atraso del país, las necesidades materiales de la población, justificaban demandar la máxima renta por su destino: mejorar las condiciones de vida de los venezolanos, acumular en capital físico y humano.

Además, dado el grado de desarrollo del país al momento que se inicia la producción petrolera, no se podía, objetivamente, plantear una estrategia de desarrollo diferente en relación con el petróleo. Simplemente, el país, la indus-

tria nacional, no podía asumir la tarea de descubrir, producir, procesar y comercializar el petróleo que se encontraba en su subsuelo. Así, lo que le quedaba a la nación, era pedir una renta a las empresas transnacionales por tener acceso al recurso de propiedad estatal y utilizar este recurso para desarrollar el país, como efectivamente se hizo.

La renta petrolera, asumido su rol modernizador en el discurso político, y la industria petrolera misma, subestimada en cuanto a su contribución al desarrollo nacional, transformaron el país rural y atrasado de principios de siglo en el país urbano y moderno que hoy somos, sin traumas. La transferencia neta de recursos externos que representó la renta petrolera, más la inversión extranjera directa en el sector petrolero, financiaron la acumulación de capital en el país sin sacrificar proporcionalmente el consumo. El masivo ahorro externo que significaron la renta petrolera y la inversión del capital petrolero transnacional en el país, permitieron el crecimiento simultáneo, y muy vigoroso, de la inversión y el consumo durante décadas.

El petróleo ha transformado al país, la base industrial y los niveles de urbanización y desarrollo de hoy no guardan ninguna proporción con los de principios de este siglo. Un venezolano de principios de este siglo no reconocería el país de hoy, en cambio, un venezolano de principios del siglo pasado es poco lo que hubiera visto cambiar para finales de siglo, en términos materiales. El desarrollo relativo a lo largo del siglo XX, ha sido muy superior al que se dio a lo largo del siglo XIX y el factor que hace la diferencia es el petróleo, renta e industria.

Los legados del petróleo a la modernización del país a lo largo de este siglo han sido, por un lado, la renta petrolera la cual permitió financiar la acumulación de capital en el país y, al mismo tiempo, elevar los estándares de vida de la población; por otro, la industria petrolera, por mucho la primera y más moderna industria del país, escuela de formación de varias generaciones de técnicos y gerentes venezolanos y paradigma de referencia de otras industrias relacionadas y no al sector petrolero.

La maximización de la renta en la década de los setenta fue a expensas del colapso de la actividad industrial petrolera, por otro lado, la reacción de los países consumidores en términos de conservación energética y desarrollo de fuentes alternas de energía, se tradujo en una caída abrupta de la renta por barril. Así, la caída del ingreso petrolero nacional, una vez que éste alcanzó sus máximos históricos, fue cuadrática, al caer simultáneamente precios y volúmenes. Una vez maximizada la renta por barril, el desarrollo futuro del ingreso petrolero nacional dependerá de la evolución de los volúmenes. La renta por barril pasa a ser la variable subordinada en función del volumen de producción. El país debe percibir la máxima renta que permita al desarrollo de sus vastas reservas de petróleo en el largo plazo.

La década de los setenta marca el fin de la Venezuela rentista. La caída de la renta y la gradual recuperación del ingreso petrolero nacional al crecer los volúmenes, a partir de mediados de los ochenta, representa el inicio de una nueva etapa del desarrollo contemporáneo nacional, la Venezuela productiva. En el presente ensayo hemos descrito este proceso desde la perspectiva del petróleo.

La superación de la Venezuela rentista trasciende al sector petrolero. Se trata de construir un nuevo modelo de desarrollo nacional, basado en el aumento de la producción y la productividad, en la creación de riqueza en el país. En el pasado, buena parte del ingreso nacional consistió de transferencia neta de recursos del exterior: renta e inversión transnacional en el sector petrolero. Ninguna de estas dos variables va a volver a tener la importancia relativa del pasado. El aumento del ingreso depende cada vez más de creación de riqueza en el país, incluido el sector petrolero. Crear las condiciones para la creación de riqueza en el país, en particular en el sector petrolero, es el reto por delante.

El sector petrolero es, dadas nuestras ventajas comparativas y competitivas, el de mayor potencial de crecimiento en el país. Para que se materialice este potencial es necesario hacer las reformas institucionales de acuerdo con el cambio ideológico que se está dando de la relación del petróleo con el país. Es necesario para la realización del potencial de crecimiento del sector petrolero abrirlo a la inversión y a la gerencia privadas. Nadie duda hoy en día del derecho soberano del Estado de regular el desarrollo del recurso de su propiedad.

El control de la producción fue determinante para la estatización de la industria. Hoy, una vez ejercido el control a través de la producción estatal directa, el Estado puede ir abriendo espacios crecientes para que, bajo su control, sea el sector privado quien realice la producción, en condiciones políticas y de desarrollo nacional muy diferentes de cuando se inició la producción petrolera en el país. El nivel de desarrollo actual ha de servir de base para que el país se plantee una estrategia de desarrollo volumétrico petrolero con creciente valor agregado nacional. El grado de integración del sector petrolero a la economía nacional augura muy importantes efectos multiplicadores de arrastre sobre el resto de la economía, en la medida que se expanda el sector petrolero.

Una vez maximizada la renta, la estrategia se ha de orientar al desarrollo volumétrico de nuestra inconmensurable base de recursos de hidrocarburos, maximizando el valor agregado nacional en la producción y procesamiento de petróleo en el país. La política de orientación rentista fue muy exitosa y contribuyó singularmente a la transformación del país. Hoy el país es otro y la política petrolera debe ser reflejo de la nueva realidad nacional. Superar el pasa-

do, entendiéndolo y sintiéndonos orgullosos de él es el reto, nada fácil, que nos toca enfrentar.

APERTURA PETROLERA: NOMBRE DE ESTRENO PARA UN VIEJO PROYECTO ANTINACIONAL

Carlos Mendoza Pottellá

"La apertura petrolera deberá apuntar hacia una política de privatización de Petróleos de Venezuela (Pdvsa) y sus empresas filiales, aseguró ayer el presidente del holding estatal, Luis Giusti.

'Debemos diseñar una política más agresiva para la apertura de Pdvsa y las empresas filiales al sector privado' dijo el máximo representante de la petrolera estatal... al referirse a la significación del proceso de licitación que se viene realizando para la adjudicación de las 10 áreas con potenciales reservas de crudos livianos y medianos."

(Economía Hoy, 25-1-1996, p. 10)

Emprendimos la elaboración de este trabajo en diciembre de 1995. En el mismo, y como podrá constatarse en las páginas que siguen, hacemos esfuerzos argumentales y sometemos al juicio del lector cifras y testimonios, para sustentar nuestros asertos sobre el carácter desnacionalizador del proyecto aperturista. Pero el futuro nos alcanzó en enero de 1996 con la licitación de los diez lotes y... como en las películas de Hitchcock, los acontecimientos se precipitaron: todo lo que hasta ahora había sido sugerencia, indicio, propuesta a largo plazo, planteamiento ideológico, aparece ahora de cuerpo entero ante los ojos de los que todavía pueden y quieren ver.

La reseña de la intervención de Luis Giusti en el foro de VenAmCham no puede ser más ilustrativa. En ese evento, el dirigente petrolero quitó el tenue velo que ocultaba públicamente la realidad en cuanto a la orientación de la actual política petrolera venezolana. Dejó claro, de paso, que ahora son ellos, los gerentes petroleros, y sus clientes, representados en el selecto auditorio, quienes tienen el poder para decidir sobre el destino de lo que antes había sido definido como patrimonio colectivo de los venezolanos. En consecuencia, el flamígero heraldo del fin de la historia dictaminó que el sueño nacionalizador terminó... para gloria eterna del negocio globalizado.

Pero siempre quedamos los dogmáticos y empecinados adoradores del pasado. Que nos perdone pues, el nuevo evangelista -y su Dios, el gran capital petrolero- por empeñarnos en transcribir lo que habíamos pergeñado en la oscuridad, antes de recibir la luz de sus palabras sobre el apocalipsis privatizador. Y que nos perdone el lector por contarle el final y quitarle todo el sus-

pense a la cuestión. Confiados en que podremos contar con su indulgencia, volvemos a nuestra antigua reláfica, donde tratábamos de demostrar lo que ya hoy es evidente y público. Precisar los alcances y la significación de la llamada apertura petrolera es una tarea que trasciende a la simple semántica o al poner puntos sobre las íes. Representa, por el contrario, una empresa de primera magnitud, cual es la de develar su carácter como el mayor y más lesivo proyecto desnacionalizador, plataforma para hacer más elitista y antinacional el ya de por sí injusto aprovechamiento privado del más valioso bien público.

Se trata de la revancha definitiva del poder petrolero, que ha visto llegada la hora de acabar de una vez por todas con los sueños populistas y socialis-toides que todavía obstaculizan la integración del país en el escenario mundial unipolar, donde se impone a los pequeños el "libre mercado" de las transnacionales y las grandes naciones que fundamentan su poderío económico y político precisamente en la disposición de mercados externos irrestrictamente abiertos y el resguardo proteccionista de sus economías domésticas.

"La apertura petrolera forma parte de una estrategia internacional de apertura económica, que lideriza el capital transnacional, especialmente el de los Estados Unidos de norteamérica, en la búsqueda de un reacomodo de las grandes potencias económicas mundiales para optimizar su tasa de ganancia en el mercado internacional. Esta situación, que se inscribe dentro de una política de globalización, tiende a reducir el papel de los Estados del llamado tercer mundo dentro del proceso económico, y muy especialmente, el rol de los Estados productores de petróleo puesto que serán éstos quienes apuntalarán las demandas y necesidades energéticas de los países industrializados. A nivel nacional esta estrategia capitalista pretende en Venezuela, dedicarse a la fase más rentable de la industria petrolera (la explotación) y aun mucho más: la explotación de los crudos livianos y medianos que requieren de proceso de refinación menos sofisticados que los crudos pesados." (Padrón, 1995)

Estas circunstancias se pueden identificar claramente en el proceso que estudiamos y tienen su expresión en la versión "comunicacional/" corporativa, según la cual:

"Es necesario entender, que la Nacionalización no es ni puede ser una condición estática, sino un proceso dinámico. El acto, el 1° de enero de 1976, de traspaso de las operaciones petroleras a manos venezolanas, fue sin duda un acto nacionalizador. Pero pretender trasladar las condiciones de aquel entonces a las realidades de hoy, sería meternos en una especie de callejón de autarquía, ubicándonos

al margen de las oportunidades que nos ofrecen las tendencias de globalización." (Giusti, 1995)

Por eso su principal embate -con una inconstitucionalidad que parece más buscada que accidental- es contra la Carta Magna vigente, esa que define su orientación económica al disponer, en su Artículo No. 97, que "el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control".

La negación de esta Constitución como rasgo definitorio de la política aperturista, ha sido expuesto por un conspicuo exponente del poder petrolero, Andrés Sosa Pietri, quien, en reciente artículo de prensa, esgrime su criterio de que la soberanía no reside en el Estado o en "el pueblo", sino en el individuo. A partir de ese postulado determina el carácter absolutista, socialista, marxista-leninista, fascista, de nuestras tradiciones jurídicas y las contrapone a las muy libertarias que permitieron a los Estados Unidos ser una gran nación. Todo ello le sirve para calificar como exabrupto carente de cultura democrática a la impugnación de la apertura petrolera por inconstitucional:

"Impugnar la apertura petrolera, o algunos de sus aspectos, por violar nuestra Constitución o la soberanía nacional es un contrasentido... nuestra historia republicana evidencia el tránsito del soberano-rey al soberano-civil, ya sea éste el dictador-déspota antes o el dictador-partidos políticos ahora.

"Influenciados además por las doctrinas marxista-leninista y fascista, igualmente absolutistas, muchos de nuestros pensadores se apartaron de las ideas liberales de Bolívar y Sucre, tomando la noción de que la soberanía descansa en el Estado o el pueblo como un todo... los Estados Unidos florecieron porque, en verdad, dieron la soberanía al individuo... No reservaron al Estado ningún bien material (a excepción de algunos parques naturales), o actividad industrial, comercial o de servicios. Cada quien produciría prioritariamente para sí y su familia, y subsidiariamente para la comunidad. ¡Gran distinción con el absolutismo! Pues en éste el trabajo pertenece primero al soberano-rey, al soberano-Estado o al soberano-pueblo y sólo después al trabajador y su familia." (Sosa Pietri, 1996)

Dada esta fundamentación, para ser libertario y moderno, para encontrar la senda del progreso y la multiplicación de los panes, hay que dar la batalla contra esa Constitución estatista y fascista que hoy nos rige.

Limitando el enfoque a lo estrictamente petrolero, la proclamada apertura no es más que un nuevo escalón, otra vuelta de la rosca, en un proceso que se inició simultánea y paradójicamente con la "nacionalización". Ese proceso, ya se avizora, continuará con la minimización y autocastración de la empresa petrolera estatal y la vuelta a un régimen concesionario en condiciones peores a las prevalecientes en los tiempos de Juan Vicente Gómez.

"...en la proposición actual del Ejecutivo Nacional de licitar diez áreas exploratorias, de una extensión 'típica de unos dos mil kilómetros cuadrados', aunque suman un total de 17,6 mil km², no se prevé ni el pago de un bono, ni la reversión de tierras valorizadas por la actividad exploratoria de los contratistas (o 'inversionistas' como se denominan). Además de extenderse el período de exploración a nueve años, en ningún momento se definen lotes de explotación. A los contratistas se les concede la explotación de los yacimientos, hecho sin precedente en nuestra legislación." (Mommer, 1995, 295-296)

En efecto, desde 1920, con la promulgación de la primera Ley de Hidrocarburos, se estableció que una concesión era un lote definido -diez mil hectáreas o 100 km² según la nueva unidad de superficie que utiliza Pdvsa- sobre el cual se realizaría -durante sólo tres años- una labor exploratoria, al cabo de la cual se repartirían 10 parcelas de explotación -500 has. cada una- en la mitad de su superficie, intercaladas con las 10 parcelas de reserva nacional, tal como en un tablero de ajedrez las blancas y las negras. El Dr. Mommer realizó en el trabajo referido el primer y más completo análisis crítico comparativo del esquema de ganancias compartidas con los instrumentos concesionarios y de contratos de servicios establecidos en nuestra legislación. Mommer demuestra como el sistema adoptado para instrumentar la política de apertura es un engendro concebido a espaldas de toda nuestra tradición jurídica y política en materia petrolera. Ya sean concesiones, contratos de servicio o convenios de asociación, ninguna figura contractual petrolera conocida otorga tantas ventajas al socio extranjero y retrocede tanto en las conquistas históricas en esa materia, satisfaciendo, a priori, las aspiraciones máximas del capital transnacional.

La consideración fundamental que debe tenerse en cuenta para el análisis de estas circunstancias es la de que se trata de un problema político, de un problema de relaciones de poder, en el cual una peculiar agrupación, integrada por factores privados nacionales y extranjeros vinculados al negocio petrolero y cúpulas gerenciales de la empresa pública, ha logrado imponer como verdades indiscutidas un conjunto de postulados que mezclan circunstancias objetivas con una carga considerable de falacia. Dichos postulados forman parte de un programa definido, que tiene como norte la expansión constante del negocio petrolero -independientemente de la pertinencia macroeconómica

y rendimiento fiscal de esa expansión- y la creciente privatización de las actividades primarias y fundamentales de esa industria. Ese conjunto de verdades establecidas, que parte de concepciones hoy de moda en cuanto a la incapacidad del Estado para gerenciar actividades productivas, tiene una expresión particular, a saber:

La carga fiscal sobre Pdvsa es excesiva. Pdvsa es la empresa petrolera que paga más impuestos en el mundo. Mantener esa carga fiscal equivale a perpetuar el ya fracasado modelo de rentismo parasitario y continuar alimentando a un Estado paternalista e ineficiente.

El control "político" sobre la industria obstaculiza el desarrollo eficiente de sus programas. Las trabas burocráticas que imponen los distintos organismos contralores, ejecutivos y legislativos, deben ser eliminadas en beneficio de la autonomía gerencial para ejecutar eficientemente sus planes y programas. Este es el camino hacia la Venezuela productiva.

El mejor destino del ingreso petrolero es su reinversión en el mismo sector. No existe otra actividad económica en Venezuela que le permita obtener ventajas comparativas y competitivas similares. Cada dólar adicional invertido en la industria petrolera genera, directa e indirectamente, efectos multiplicadores en el Producto Interno Bruto superiores a los de cualquiera otra aplicación.

Venezuela debe ir hacia una más estrecha asociación con sus clientes desarrollados y abandonar asociaciones tercermundistas, de subdesarrollados y de perdedores, como la OPEP. La OPEP no ha beneficiado mucho a Venezuela y le impone trabas a un desarrollo que la llevaría a convertirse en una de las primeras potencias petroleras del mundo.

Para desarrollar la inmensa base de recursos petroleros de Venezuela, hay que desmontar todo el aparato de regulación y fiscalización que pesa sobre esa actividad industrial, porque ese desarrollo no es posible hacerlo con los recursos internos y es necesario atraer al capital petrolero internacional con proposiciones de una rentabilidad mayor a la ofrecida en otros destinos.

En verdad, en ese instrumento se ha materializado la voluntad política de quienes consideran que el petróleo es la única salvación del país, y que la expansión de ese negocio, dinamizará al resto de la economía nacional aun cuando esa expansión se haga a costa de sacrificar logros y principios anticuados -rentistas, estatistas o socializantes- tales como los de maximización

de la participación fiscal y control soberano del Estado sobre el recurso y su industria. Por el contrario, ese sacrificio será expresión de liberalización y progreso institucional, por cuya virtud se volcarán sobre el país flujos masivos de inversión extranjera, los cuales inmediatamente harán positivos los saldos de nuestra balanza de pagos, detendrán la caída del bolívar, generarán empleo y serán el detonante de una reactivación generalizada de nuestra economía. Los poderosos efectos multiplicadores serían tales, que el país se convertiría en destino privilegiado para capitales de inversión en otras ramas y hasta sería posible que retomaran los más de 100 mil millones de dólares depositados en el exterior por los beneficiarios criollos de la anterior bonanza petrolera.

El escenario óptimo de esta concepción es el de una privatización completa de las actividades petroleras, para permitir la convergencia competitiva en todas ellas de los capitales nacionales y extranjeros que quieran hacerlo. (Sosa Pietri, 1995) La participación nacional no se centraría en una exagerada presión fiscal, pues ello reeditaría el modelo rentista, sino en la multiplicación de actividades productivas que se generarían. Tal proceso podría iniciarse con un reparto del capital accionario de Pdvsa entre todos los venezolanos, tal como lo fundamenta otro -quizás el más aventajado- de los ideólogos del poder petrolero:

“ Al no resolver las diferencias entre Estado y nación, le dejará al Estado la propiedad de los yacimientos petroleros cuando éstos deberían ser propiedad de la nación. Es decir, de todos nosotros. El Estado es su ente regulador, mas no su dueño.

‘Mientras no entendamos que el Estado es parte de nosotros, pero no es todos nosotros, y que todos nosotros somos la Nación, seguiremos leyendo declaraciones como la de la UCV en relación con la apertura petrolera, en la cual se sugiere que todo lo que reste propiedad al Estado sobre la industria petrolera es ‘desnacionalizador’, así esa propiedad o parte de ella pase formalmente a manos venezolanas.’ (Quirós, 1995)

Se propone entonces, en nombre de la “nacionalización”, la desestatización, pues la Nación somos todos y cada uno de los venezolanos. Así, la empresa y su patrimonio dejarían de ser estatales. Lo colectivo se haría privado y las fuerzas del mercado harían el resto: asignarían, de la manera más eficiente, las mayores tajadas a los más capaces. Un poco más tarde en términos históricos, centenares de millones de ciudadanos de esa “Nación que somos todos”, incluyendo a los descendientes aún no nacidos que se encontrarán con que alguna vez en el pasado fueron despojados de una herencia descomunal.

Tales son la leyes del capitalismo, y con mayor razón, en el estadio salvaje en el que el mismo se encuentra en Venezuela. Pero, mientras eso sucede, el país se desarrollaría, desaparecerían la inflación y los desajustes macroeconómicos. Los venezolanos habrían sembrado, por fin, su petróleo... ¡Claro! Será inevitable que los que tengan más saliva traguén más harina. Ese escenario -el "propio" sueño americano- tiene rápida aceptación y adquiere rango de esperanza nacional para salir de la crisis, porque la opinión pública venezolana ha venido siendo modelada por los medios de comunicación masiva para aceptar como excelentes todos los emprendimientos del poder petrolero. Como ya dijéramos, se trata de una verdad petrolera, un sentido común petrolero, insuflado en el consciente, el subconsciente y el inconsciente de los venezolanos, plagado de falacias y verdades a medias.¹ Es, pues, ineludible la tarea de remontar la cuesta de la desinformación, del palangre y las imágenes corporativas con las cuales nos quieren hipnotizar los medios y la gerencia transnacionalizada de Pdvsa. Para ello, debemos comenzar por las más simples definiciones y algunos recordatorios de la historia reciente de nuestra política petrolera.²

En primer lugar sobre el término apertura: ¿qué es lo que se quiere abrir? ¿qué es lo que estaba cerrado? La primera aproximación a esa definición ha sido expuesta por varios analistas, en el sentido de que se trata de abrir lo que cerró la ley que reserva al estado la industria y el comercio de los hidrocarburos: la participación del capital privado en las actividades de exploración, producción, refinación y mercadeo de los hidrocarburos en el territorio nacional.

Este punto de vista fue desarrollado, con mucha pertinencia jurídica, por el Dr. Alvaro Silva Calderón en su participación en el ciclo de foros sobre el tema, auspiciado por la Universidad del Zulia (Silva Calderón, 1995). En el mismo sentido opina el Dr. Luis Vallenilla, quien hace partir el proceso de la apertura desde 1989, con la propuesta del Proyecto Cristóbal Colón, incluyendo luego a las asociaciones estratégicas de la Faja del Orinoco y al programa de reactivación de campos "marginales." (Vallenilla, 1995) Así también lo concibe Quirós Corradi, cuando habla de:

¹ El tema de la "verdad petrolera" es desarrollado con más detalles en Mendoza Pottellá, 1995b.

² Una historia bastante conocida hace unos años por cualquier estudiante de Economía, pero que hoy, por la voluntaria omisión de las Escuelas y Facultades de Economía de las Universidades Nacionales, se ha incorporado al baúl de las cosas olvidadas por pasadas de moda. Aunque sea inusitado en un trabajo de esta naturaleza, nos referimos especialmente a la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela, porque es la de nuestra adscripción.

"...la apertura petrolera, como continuación de un proceso que incluye la operación por empresas privadas de campos marginales de producción; asociaciones estratégicas en la Faja del Orinoco; asociaciones para la manufactura y comercialización de la orimulsión y proyectos especiales como el de la producción de gas costa afuera, denominado Cristóbal Colón..." (Quirós Corradi, 1996)

Antes, un material promocional de Pdvsa revelaba muy diáfano que la apertura ha sido una estrategia largamente madurada, pensando en la expansión del negocio y el aumento de la participación del capital transnacional:

"A comienzos de los ochenta, Petróleos de Venezuela identificó la conveniencia de adelantar una estrategia de internacionalización...

Como complemento natural de esa estrategia, a comienzos de esta década, se inicia el proceso de apertura del negocio petrolero en nuestro país. En respuesta a lineamientos del Ejecutivo Nacional, Pdvsa emprende la búsqueda de fórmulas de participación del sector privado en todos sus segmentos de negocio. Esta apertura ha originado convenios operativos para la reactivación de campos de producción, asociaciones estratégicas para producir crudos de la Faja del Orinoco y explotar gas costa afuera, y sociedades para el desarrollo de Orimulsión, a los cuales se suman otros esfuerzos de asociación con capital privado que se han venido adelantando en las áreas de petroquímica, carbón y suministro de servicios industriales." (Pdvsa, 1995)

Y, finalmente, así lo confirma el presidente de Pdvsa en reciente entrevista:

"La apertura es un proceso que comienza en el país hace más de diez años, y que probablemente continúe con otros programas, todos ellos encausados dentro de una estrategia, cuyo objetivo es, fundamentalmente, expandir, fortalecer y diversificar el negocio petrolero, abriendo espacios para la participación del capital, la tecnología y el mercado controlado por el sector privado externo." (Giusti, 1996)

Con estas definiciones se caracteriza, en verdad, parte del proceso aperturista, su concreción última, pero se deja de lado al proceso mismo. En este aspecto, compartimos más bien la opinión de Gastón Parra Luzardo:

"A lo largo de estas dos décadas, el poder petrolero, ejercido ahora por Pdvsa, creada por decreto del Ejecutivo Nacional el 30 de agosto de 1975, ha venido desarrollando y puesto en práctica toda una políti-

ca dirigida a profundizar, de manera progresiva, el proceso de privatización de la industria petrolera.”³ (Parra Luzardo, 1995)

Porque en verdad, a nuestra manera de ver, y como ya hemos dicho, se trata de una etapa más dentro de un curso de política de largo aliento, cuyos primeros determinantes se manifestaron hace más de treinta y cinco años. Aunque pueda parecer exagerado, tal es la perspectiva que debemos tomar para analizar el bosque de la política petrolera venezolana y no perdernos en el follaje de los megaproyectos.⁴

Retrocedamos, pues, unos 35 años para tomar ese punto de mira... y encontramos nuevamente con el recién promulgado texto constitucional y su Artículo 126, en el cual se elimina la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos y se lo remite a la aprobación del Congreso en sesión conjunta. Quedaba allí parcialmente reflejado uno de los cinco vértices del *Pentágono de Acción* de Juan Pablo Pérez Alfonzo: no más concesiones. La severidad de esa política, tal cual se percibía públicamente en ese entonces, iba más allá de lo dispuesto en el referido artículo constitucional, porque la expectativa era la de que en los ventidós años que faltaban para el término concesionario, la Nación estaría en condiciones de asumir directamente las operaciones de exploración, producción, refinación y sus derivaciones.

Ese fue el verdadero cierre. Allí comenzaron a morir las esperanzas de las corporaciones petroleras extranjeras en el sentido de que, llegado 1983, año cuadragésimo y terminal del 80% de las concesiones de hidrocarburos, éstas serían renovadas. Para mayores amenazas, en otro de sus vértices, el pentágono perezalfoncino contemplaba la creación de una pequeña empresa -la CVP- con lo cual se instauraba, desde ya, el posible germen de la administración petrolera estatal que, llegado el momento, monopolizaría las referidas operaciones. Ante estas circunstancias, la reacción de las concesionarias fue rápida y fulminante: por un lado, no más inversiones, no más depreciación, ni amortización ni agotamiento. Todas esas partidas pasaron a engrosar el excedente oculto que se repatriaba. Menudearon también, a partir de entonces, las denuncias sobre desmantelamiento, venta y reexportación de equipos de la industria.

³ El Dr. D. F. Maza Zavala, comentando el libro de Parra Luzardo sostiene, pertinentemente, que “el artículo 5 preanunciaba hace veinte años, la llamada apertura petrolera, ahora de actualidad.” (Maza Zavala, 1996)

⁴ Esa ha sido siempre característica fundamental del comportamiento político del capital petrolero: planificación sobre una base global y a muy largo plazo, mucho más allá de las narices de los políticos de los países donde le toca moverse.

Y por otro lado, masiva sobre-explotación, sacar la mayor cantidad de petróleo en el menor tiempo posible, violando todas las normas técnicas y acelerando la irreversible declinación de los yacimientos. De esta suerte, la producción de las concesionarias en Venezuela -que no la producción de Venezuela, como añoran Sosa Pietri (1990) y otros cultores de la Leyenda Dorada petrolera- pasó de 2 millones 846 mil barriles diarios en 1960 a 3 millones 700 mil en 1970. Esa fue la cumbre irrepetida a partir de la cual se inició un proceso de declinación de la producción, hasta el nivel crítico de 1 millón 680 mil barriles diarios para 1985.

Para el lapso 1965-1970 el saqueo era cada día más evidente y el país tuvo que apretar un poco más la cerradura. Tanto en el plano fiscal como en lo referente al deterioro de los activos físicos de la industria. Así, en el primero de esos campos, en materia tributaria, se produjo una escalada de controles y fijaciones de nuevas tasas impositivas que trataban de contener el desbordamiento de excedentes de las concesionarias. Rememoremos un poco el proceso. Desde su instalación en el país, las concesionarias se despachaban y se daban el vuelto a la hora de pagar impuestos, ya que las bases para la determinación de, por ejemplo, la renta neta gravable a los fines del impuesto sobre la renta, no eran otras que sus propias declaraciones de precios realizados y costos operativos incurridos. De hecho, en 1959, el reiterado envilecimiento de los precios declarados fue el detonante que condujo a la constitución de la Opep. En Venezuela, con su política de "participación razonable", eje del citado pentágono de acción, Pérez Alfonzo intentó poner tomiquetes que contuvieran el desangramiento fiscal, promoviendo elevaciones sucesivas del Impuesto sobre la Renta (ISLR) cuando los beneficios de las concesionarias superaran el nivel del 15% de sus activos fijos netos. En ese contexto, la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) fue concebida más como lugar para verificar los niveles reales de los costos de operación que como inicio de un camino alternativo al concesionario.

De muy poco sirvieron esas propuestas de Pérez Alfonso en manos de gobiernos no convencidos de la pertinencia de esa política. La Comisión interministerial prevista en su pentágono para vigilar las magnitudes del negocio petrolero nunca fue puesta en funcionamiento real y, para 1968, por ejemplo, se verifica que los beneficios netos de las concesionarias montaban al 40% de sus activos fijos netos. (Mejía Alarcón, Cuadros IV-6 al IV-10, pp 267-273).⁵

⁵ El profesor Mejía realliza una estimación tomando como base, no los precios de realización declarados a los fines del ISLR, sino los precios de liquidación de la regalía y los resultados son terroríficos. Como puede observarse en su cuadro IV-10, el porcentaje de utilidades netas de la industria petrolera respecto al valor neto de sus activos fijos, tiene como nivel mínimo el 26, 93 por ciento registrado en 1960, a partir del cual se inicia una escalada que culmina en el 103,53 % ya referido para 1968, continuando sobre 90 % en los años subsiguientes. Es decir, que las concesionarias

Luis Vallenilla dedica una sección de su ya citado trabajo sobre la apertura a analizar la desinversión 1960-74, pidiendo que no olvidemos esa experiencia. Remitimos al lector a ese texto. (Vallenilla, 1995, pp. 76-94)

La conciencia de esa inconveniente circunstancia obligó a la revisión del esquema impositivo basado en los precios de realización declarados por las concesionarias y, en consecuencia, en 1966, previa reforma de la Ley de ISLR, se llegó a un acuerdo con esas compañías sobre un programa de incrementos escalonados en los precios de referencia para fines fiscales, programa mediante el cual el Estado comenzó a tener ingerencia en la determinación de la base imponible.

"En la reforma de 1966 se incluye por primera vez el llamado sistema de los precios de referencia. En vista de que desde 1958 venían reduciéndose constantemente los precios del petróleo venezolano, se creó un mecanismo llamado de los convenios o precios de referencia, para discutir y fijar con las empresas concesionarias un nivel de precios que sirviera para el cálculo de los ingresos o ganancias en el pago de impuestos, a fin de evitar que se siguieran deteriorando el precio y, en consecuencia, los ingresos del país." (Hernández Grisanti, 1986)

Pero aún este acuerdo, firmado para un lapso de cinco años (1967/1971) se convirtió en camisa de fuerza que colocaba a los precios de referencia fiscal por debajo de los niveles determinados por la tendencia alcista que mostraron los precios internacionales a partir de 1968. Y así, en diciembre de 1970, el Congreso denuncia el acuerdo y otorga al Ejecutivo, mediante reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, la facultad de fijar unilateralmente los precios de referencia fiscal, conocidos a partir de entonces como Valores de Exportación. En esa misma reforma, la escala gradual de las tasas de ese impuesto para los distintos niveles de ingreso, que tenía para entonces un tope del 52% en su tramo superior, es sustituida por una tasa única del 60% para todos los niveles.

El "cierre" impositivo llega así a niveles formalmente impresionantes: para 1974, ya habiéndose producido, a finales del año anterior, la primera explosión de los precios determinada por la OPEP, la tasa del impuesto sobre la renta venezolano alcanzaba el 70,03% y los Valores Fiscales alcanzaban hasta un 30% por encima de los precios realizados y promediaban un 27%. A ello se agregaba una regalía -impuesto de explotación- del 16,66%, liquidada

recuperaban, completamente y cada año, el valor neto de sus activos fijos. Estas circunstancias fueron verificadas también por Franklin Tugwell (1975).

en boca de pozo sobre la base de un precio calculado a partir de una mezcla de crudos norteamericanos, e impuestos menores como los superficiales y municipales.

Pues bien, pese a todos estos instrumentos de recaudación y control, las compañías se daban maña para burlar al fisco. Así, por ejemplo, aunque las cuentas oficiales reportaban para ese año 1974 un reparto de 95% del ingreso neto para el Estado y 5% para las concesionarias, la Creole Petroleum Corporation representó, en el mismo lapso, la mitad de las ganancias internacionales de la Exxon. Milagros de la prestidigitación contable. (Mendoza Pottellá)⁶

Sin embargo, la medida que completa el cierre, en cuanto al deterioro físico de las instalaciones productivas, el último broche, lo constituyó la Ley de Bienes Afectos a Reversión, promulgada en 1971.⁷ La misma estableció la obligatoriedad de revertir, en plenas condiciones de funcionamiento, todos los activos adquiridos por las corporaciones extranjeras para el ejercicio de su rol concesionario, junto con el establecimiento de un fondo para garantizar el mantenimiento de esas condiciones hasta el término de la concesión. Llovieron demandas de nulidad, amenazas de bloqueo y sanciones comerciales. La cerradura se había hecho insoportable.

Mientras eso sucedía en Venezuela, desde hacía un tiempo, y haciendo referencia a la inestabilidad del Medio Oriente y la creciente severidad de los instrumentos fiscales de los Estados petroleros, habían comenzado a aparecer estudios de voceros del gran capital petrolero internacional sobre la necesidad de barajar el juego, de repartir de nuevo las cartas para explorar nuevas opciones... Es así como se conocen las primeras propuestas internacionales de nuevos tratos petroleros. De 1968 data un trabajo (Brannon, 1960) en el cual se exponen, entre otras cosas, las conveniencias de dejar la fase de producción en manos de países que no tendrían otros con quienes dirigir esa industria que no fueran los hombres formados por las compañías, imbuidos y comprometidos con su cultura e intereses corporativos y fieles garantes, por eso mismo, del mantenimiento de nexos con sus casas matrices. Además, siempre urgidos de obtener mayores ingresos forzando la producción, los gobiernos "nativos" no observarían la disciplina requerida para mantener precios altos. Otro destacado analista petrolero, Secretario de Energía de Nixon por

⁶ Ver cifras en cualquier edición de *Petróleo y Otros Datos Estadísticos*, MEM, Caracas, entre 1975 y 1984.

⁷ El principal redactor de esa Ley fue, precisamente, el ya citado Dr. Alvaro Silva Calderón, quien, con seguridad de manera involuntaria, olvidó a esta dilecta hija suya a la hora de determinar donde se había producido el cierre al que se refiere la política de apertura.

más señas, advierte, más tarde, sobre de los peligros del creciente nacionalismo árabe y postula la apertura de esa olla a punto de explotar, sin que ello signifique, en verdad, una pérdida apreciable de control real sobre el negocio (Atkins, 1973).⁸

En el plano de los hechos, primero fue el Acuerdo General de Participación en el Medio Oriente (1971) mediante el cual las "majors" petroleras iniciaron un programa de cesión escalonada -previa indemnización- de sus activos en las actividades "upstream" a los países ribereños del golfo arábigo-persa y a los libios. Y luego vino el adelanto de la reversión para Venezuela. A finales de 1973, en el ambiente caldeado por el enfrentamiento sobre la Ley de Bienes Afectos a Reversión, perfilándose claramente la conflictiva posibilidad de acortar unilateralmente el plazo que comenzaba a vencerse en 1983, aparecen las refrescantes declaraciones de Kenneth Wetherell, Presidente de la Compañía Shell de Venezuela y Robert N. Dolph, su par de la Creole,

"a la luz de lo que ocurre en el mundo es de suponer que las relaciones entre las concesionarias y el gobierno puedan cambiar quizás mucho antes de 1983." (Dolph)

"La empresa está dispuesta y preparada a examinar cualquier nuevo esquema de relaciones para las actividades petroleras, a fin de cumplir con las aspiraciones y objetivos de la nación venezolana." (Wetherell)(Rodríguez Gallad y Yáñez, 1977, pp. 137-138, 144-145)⁹

En cada una de las cuales se hace explícita la voluntad de sus respectivas compañías de seguir cooperando con Venezuela ...aún después de las trascendentes decisiones que soberanamente tomen su pueblo y Gobierno en materia petrolera.

Se inician entonces las negociaciones trascorrales que, con el nombre de "avenimiento", dieron luz verde al adelanto de la reversión y garantizaron a las concesionarias jugosas indemnizaciones sobre activos largamente depreciados, contratos de asistencia técnica y comercialización mediante los cua-

⁸ Sus planteamientos eran ya moneda de curso legal entre las transnacionales varios años antes de la publicación de este artículo.

⁹ Según la misma fuente, (pág. 115), un año antes, en octubre de 1972, J. J. de Liefde -Presidente, para entonces de la Compañía Shell de Venezuela, relativizaba la importancia del vencimiento de casi todas las concesiones de su compañía para 1983, aludiendo a lo mucho que ésta tenía que ofrecer al país en los campos tecnológico y gerencial. ¿Acertada predicción o primeros indicios de una estrategia largamente madurada?

les se les remuneró con creces su tan reclamado, cuan inmerecido, lucro cesante y permanencia en todos los emprendimientos de sus antiguas filiales, ahora "operadoras" nacionalizadas. (Maza Zavala, 1977) Comenzó a funcionar el conocido esquema umbilical Shell-Maraven, Exxon-Lagoven, Mobil-Llanoven, Gulf-Meneven y así sucesivamente, que se manifestó de manera expresa, además de los referidos contratos, en los programas de cambio de patrón de refinación y en los "megaproyectos" de la Faja del Orinoco. Las corporaciones habían accedido, por estas nuevas vías, a zonas que antes les estaban vedadas por encontrarse limitadas a las fronteras de sus parcelas concesionarias.

De tal suerte que, cosas veredes, Sancho amigo, la apertura se inicia en Venezuela con la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Y justamente, los contratos de Asistencia Técnica y Comercialización constituyen el primer eslabón de esa apertura, que continúa y profundiza la participación transnacional en el negocio petrolero venezolano. Atrinchera en el privilegiado papel de asesores tecnológicos, convidados permanentes en todas las actividades de sus antiguas filiales y comercializadores de la producción exportable de crudos y derivados, las más poderosas de las antiguas concesionarias se mantienen a la espera de su reinserción como protagonistas directas en las operaciones petroleras venezolanas. El atajo lo constituyen los contratos de servicios y empresas mixtas que permite el Artículo Quinto de la mencionada Ley, y las primeras excusas se buscan en la complejidad tecnológica implícita en el desarrollo de los crudos de la Faja, en la posibilidad de reactivar difíciles campos marginales y la explotación del gas no asociado costa afuera de Paria.

Antes de continuar con el análisis de estos y otros escalones de la apertura, es necesario hacer referencia a un elemento, quizás el más importante de todos, en el proceso estudiado: el desmantelamiento del sistema tributario petrolero. Ese objetivo se encuentra abiertamente expuesto en las primeras y ya citadas propuestas aperturistas (Brannon y Akins). Veamos algunos hitos de ese desmoronamiento fiscal. Una de las nuevas obligaciones que debe asumir el Estado al reservarse la industria y el comercio de los hidrocarburos es la de proveer los fondos para el mantenimiento y subsiguiente desarrollo de esas actividades. Y para ello se establece un *aporte legal* que deben realizar las operadoras para la constitución de esos fondos,

"... a los fines de proveer a la empresa prevista en la base Segunda de recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional, las empresas operadoras constituidas conforme a las bases Primera, Tercera y Cuarta, según sea el caso, entregarán mensualmente a aquélla una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por

ellas durante el mes inmediatamente anterior. Las cantidades así entregadas estarán exentas del pago de impuesto y contribuciones nacionales y serán deducibles para las operadoras a los fines del impuesto sobre la renta." (Artículo 6, Base Quinta)

Esta es la primera modificación sustancial del esquema impositivo vigente durante el régimen concesionario: con este aporte, Pdvsa tenía garantizados, de arrancada y por voluntario sacrificio del fisco nacional, los fondos para realizar las necesarias inversiones que las concesionarias habían dejado de hacer durante los quince años previos.

Pero ello no bastó. Promediando 1976 se constató que, de mantenerse invariables los demás elementos del sistema impositivo, las nuevas operadoras -con la excepción de la antigua CVP- registrarían pérdidas contables. Y de nuevo operó el sacrificio fiscal: la tasa del impuesto sobre la renta fue reducida de 70,03% (nivel 1975) a 65,13%. Los Valores de Exportación, con un promedio de 27% sobre los precios realizados de 1975, fueron reducidos, entre 1977 y 1979 a niveles entre el 11 y el 14%. (Mendoza Pottellá, 1995b, 107). Ese sacrificio fiscal no se ha detenido en ninguno de los veinte años siguientes. Como exponemos en la obra citada, imponiendo como verdad la falacia de la exacción fiscal que estrangula a Pdvsa y que le impide desarrollar sus megaproyectos, todos los instrumentos de percepción impositiva han sido envilecidos para dar un respiro al comprometido flujo de caja de la industria. La regalía, por ejemplo, se liquidó entre 1979 y 1985, a precios inferiores a los de realización, cosa que no había sucedido nunca en la era concesionaria. La diferencia unitaria fue de diecisiete dólares por barril en el año pico de 1981 y promedió unos doce dólares en el resto del período. Las ganancias cambiarias del Banco Central, eliminadas, y el Impuesto sobre la Renta (ISLR) a las empresas suministradoras de asistencia técnica y servicios tecnológicos, minimizado, fueron otros de los campos por donde pasó la podadora fiscal del poder petrolero.

La reducción escalonada del Valor Fiscal de Exportación (VFE), que ha conducido hasta su eliminación definitiva a partir del presente año, fue aprobada entre gallos y medianoche por un Congreso de salida -en pleno interinato de Ramón Velásquez- acosado por las presiones de Fedecamaras y todos los demás voceros del poder petrolero, en orquestada campaña sobre la delicada salud de la gallina de los huevos de oro. Ese proceso fue estudiado por nosotros en los trabajos citados arriba.

Pero existe otro elemento de merma impositiva, cual es el denominado "factor fiscal para el cálculo del valor mercantil de la producción a los fines de liquidar la Regalía". De esta suerte, y por convenio entre el Ministerio de Energía y Minas y las operadoras, para *reconocer* costos de recolección y

transporte por oleoducto hasta el puerto de embarque, la regalía no se calcula directamente como el 16 2/3% del precio de realización en boca de pozo, tal como establece la Ley de Hidrocarburos vigente, sino que, previamente, a este precio se le aplica un factor fiscal, el cual, para 1994, se determinó como 0,86079. Con este mecanismo, el impuesto de explotación o regalía para ese año fue en realidad de 14,34%.

Los cálculos hechos para 1996, con las presunciones oficiales de precio de realización promedio de 14,50 \$/bl y al tipo de cambio vigente de 290 Bs./\$, reflejan que la eliminación de los VFE comportará una merma de 494 mil millones de bolívares en la percepción fiscal. Y el "factor fiscal" aplicado a la regalía reducirá el monto recaudado por este concepto en 105 mil millones de bolívares. Es decir, que por el sólo concepto de estas dos graciosas concesiones, Pdvsa deja de aportar al fisco 600 millardos de bolívares. Pero ni siquiera éste, es el escalón final de la degradación impositiva en materia petrolera. Porque precisamente en los más recientes esquemas del proceso aperturista se consagran reducciones adicionales de las tasas del ISLR, del 65,7 al 34%. Tal el caso de las "asociaciones estratégicas" para la explotación de crudos extrapesados, para la reactivación de campos "marginales" y el proyecto Cristóbal Colón en particular, en el cual se adquirió además el compromiso de que en tal rebaja no habría vuelta atrás, ya que de suceder algún imprevisto legislativo en esta materia, Lagoven indemnizaría a sus socios.

En perspectiva, ya se conocen las solicitudes, hechas por Pdvsa al Ministerio de Energía y Minas¹⁰ de reducción del ya mencionado factor fiscal aplicable a la regalía que se genere en las áreas nuevas, para llevarlo hasta niveles de 0,76 -en el caso de los lotes orientales- en consideración de lo remoto de las áreas concedidas, y una fórmula de ajuste del mismo impuesto de explotación en los desarrollos de baja rentabilidad. En cuanto a la primera de estas solicitudes, debemos remitir a los lectores a la revisión de los sitios donde se encuentran los lotes que se entregarán a las compañías extranjeras, para que verifiquen que los mismos -y en particular los orientales- se encuentran muy cerca, cuando no encima, de áreas petroleras tradicionales y de sus medios de transporte. Sobre esta materia, y a manera de ratificación de lo dicho, es pertinente transcribir la descripción de los lotes "La Ceiba" y "Guanare", publicadas al día siguiente de sus respectivas licitaciones y que

¹⁰ Convenios de Asociación Exploración / Producción Areas Nuevas, Regalía, "Determinación de un Factor Fiscal por Area para el cálculo del Valor Mercantil", (Propuesta para suscribir un convenio con el MEM) y "Consideración de la Fórmula de Ajuste para desarrollos de baja rentabilidad". (Solicitud de aprobación del MEM para su inclusión en los Convenios).

revelan que las nuevas concesionarias no necesitarán -como las de hace 70 años- contratar baquianos lugareños para llegar al sitio:

"La Ceiba, con 1.742 kilómetros cuadrados ... Reveló ser una de las áreas de mayor interés por poseer una infraestructura de comunicaciones, dos aeropuertos y el puerto de La Ceiba a 80 kilómetros. Cuenta con instalaciones petroleras adyacentes de los campos Tomoporo, Barúa y Motatán y tres estaciones de flujo en un sistema de transporte con capacidad de 115.000 barriles diarios hasta Bachaque-ro." (*El Nacional*, 23-01-1996, D-5)

"En materia de vialidad, el área [Guanare] se incorpora a la red vial nacional a través de autopistas y carreteras principales. Una vía férrea ... aeropuertos comerciales en Acarigua, Guanare, Barquisimeto y Valencia... proximidad de servicios telefónicos en toda la región ... servicios bancarios, comerciales, hospitales, hoteles e instituciones educativas de nivel superior y técnico ... cuenta con infraestructura petrolera adyacente. Por el extremo oriental con el Oleoducto La Victoria (Apure)-El Palito (Carabobo), con capacidad de transporte de 190.000 barriles diarios. Ochenta kilómetros al norte pasa el gasducto Nurgas, con capacidad de transporte de 1.000 millones de pies cúbicos diarios; y 180 kilómetros al noreste, se halla el terminal de embarque y al Refinería El Palito, cuya capacidad de procesamiento es de 110.000 barriles diarios. En dirección suroeste se encuentran los campos de Barinas-Apure, con infraestructura para manejar su producción actual que es de 140.000 barriles diarios de crudos livianos y medianos." (*El Nacional*, 24-01-1996)

Por lo demás, ni aunque se encontraran en el corazón del Amazonas incurrirían en costos de transporte que justificaran una reducción de la regalía en un 24%. Lo más grave de esta propuesta está en el hecho de que de sus resultados nos enteraremos en unos cuantos años, pues como se trata de un convenio entre el Ministerio de Energía y Minas y Pdvsa, los mismos pueden ser mantenidos, por razones de confidencialidad, lejos del escrutinio público.

Respecto a la segunda de estas propuestas estimulantes de la inversión extranjera, consideramos que hablar de desarrollos de baja rentabilidad es prácticamente tentar al demonio, porque si alguna habilidad demostraron las concesionarias extranjeras durante siete décadas en Venezuela, fue esa de hacer aparecer como ínfimas sus descomunales ganancias. (Ya citamos el botón de muestra de 1974, cuando el supuesto reparto del ingreso neto de 95-5 a favor del Estado escondía colosales ingresos de las concesionarias.) Esta fórmula, como todo el esquema de ganancias compartidas, peca precisamente de un aparente desconocimiento de la historia petrolera venezolana. Pero

no podemos asumir esa hipótesis benévola. Consideramos que se trata de un descarado entreguismo, pues ya se sabe que se contrató a una empresa extranjera para que formulara una propuesta que recogiera los más modernos instrumentos contractuales, vale decir, los términos más atractivos para el inversionista extranjero. Y es que es en este punto donde se encuentra la mayor evidencia de la inconveniencia del referido esquema: desmontado completamente, como ha sido, el sistema de control y participación fiscal que se estableció trabajosamente en el país a partir de 1920, volveremos a la época en que las concesionarias se despachaban a placer.

Ese desmontaje, que se inició también tempranamente, con el planteamiento de permanentes conflictos de competencia entre Pdvsa y el Ministerio de Energía y Minas (MEM), tuvo su momento culminante en la gestión de Humberto Calderón Bertí, quien provocó la salida de ese Ministerio de más de 300 funcionarios profesionales y técnicos -liquidando de hecho la capacidad fiscalizadora del MEM- y transfirió a Pdvsa muchas funciones, con la justificación a posteriori de que él aspiraba, como en efecto hizo, pasar de Ministro a Presidente de Pdvsa.

Pero todavía hoy, el escaso y acosado personal técnico que queda en ese Ministerio se resiste a aceptar su frustrante destino. Así lo testimonia uno de sus dirigentes, quien se refiere a las condiciones de los Convenios de Asociación presentados por el Ejecutivo al Congreso en diciembre de 1994 en los siguientes términos:

"Este documento fue elaborado por Pdvsa y, avalado por el MEM (sic). Es inadmisibile que siendo el MEM el organismo encargado de la fijación de políticas, fiscalización, control y conservación de la industria petrolera, no haya participado activamente en su formulación: ni sus profesionales, técnicos y directivos medios tuvieron acceso a esa discusiones. De hecho esta nueva política post-nacionalización fue formulada por la industria, una vez más se margina a los funcionarios del MEM en la elaboración de decisiones fundamentales para el país." (Rodríguez Muller, 1995)¹¹

La evidencia de que la capacidad fiscalizadora del MEM ha desaparecido -o es eludida, como acabamos de leer- se encuentra en las propias estadísticas

¹¹ Alberto Rodríguez Muller es Secretario General del Sindicato de Empleados Públicos Profesionales, Técnicos y Administrativos del Ministerio de Energía y Minas (SEPPTA-MEM). ¡Cuán diferente a la burlona versión de Giusti! "El nuevo esquema propuesto, el cual fue elaborado bajo la dirección del Ministerio de Energía y Minas, con la activa participación de Pdvsa, fue el resultado de un intenso esfuerzo de análisis y consulta..." (1995).

oficiales, según las cuales, a partir de 1990 se ha producido una explosión de costos que va mucho más allá de los incrementos naturales derivados de la declinación de los yacimientos y que ha determinado que, por ejemplo, en el año que acaba de transcurrir se alcanzaron las cifras máximas de producción y mínimas de participación fiscal en los últimos veinte años.

Finalmente ello ha sido admitido pública y oficialmente, cuando se hace circular una propuesta del Seniat en el sentido de que la Asamblea de Pdvsa sea presidida por el Ministro de Hacienda por la incapacidad del MEM para cumplir con sus responsabilidades en esta materia:

"El planteamiento ... persigue fortalecer los controles del fisco sobre la industria petrolera, aspecto que ha estado en la discusión pública durante los últimos años, especialmente después de que el aporte fiscal interanual de Pdvsa comenzara a caer dramáticamente.

"El propio ejecutivo planteó en ocasiones su incapacidad para establecer controles estrictos sobre las finanzas de Pdvsa, que durante años ejecutó sus planes de manera completamente autónoma.

"En la actualidad la asamblea de la casa matriz es presidida por el Ministro de Energía y Minas. Desde ese organismo, precisamente, surgen observaciones en torno a la incapacidad técnica del despacho para supervisar eficientemente las finanzas de la industria." (*El Nacional*, 15-01-1996, E-12)

Entonces, si esta ancestral técnica ha venido siendo aplicada impunemente al fisco por la gerencia de Pdvsa ¿qué se puede esperar de sus maestros en la materia?

Colocados ya en la fase final de la licitación de los diez lotes ¿cuál empresa va a ofrecer el mayor nivel de participación del Estado en las ganancias? Con seguridad, todas las concurrentes lo harán en los lotes de mayor prospectividad. Llegarán al máximo y ofrecerán las bonificaciones adicionales previstas, porque es muy fácil ofrecer el 120% de una base imponible que perfectamente puede ser minimizada hasta llegar a niveles negativos.

Por todas las razones anteriores, varios analistas hemos denunciado que con la negociación de las diez áreas nuevas se trata de entregar lo mejor de lo que nos queda en crudos livianos y medianos, en condiciones inaceptables: vender el lomito, no ya a precios de lagarto, sino de huesos para la sopa. Pues bien, en la medida que nos acercábamos al 22 de enero, se comenzaron a producir las confirmaciones de que ello sería así:

"La calidad de las áreas nuevas de crudos livianos, medianos y condensados bajo el esquema de ganancias compartidas hace prever que será muy competida la licitación para las empresas participantes, según el Presidente del Grupo Veba AG, Ulrich Hartmann." (*El Nacional*, 14-01-1996, E-4)

Y al momento de reescribir estas líneas -25 de enero- ya han sido licitados seis lotes, en cuatro de los cuales las licitantes ofrecieron el PEG máximo de 50% y en tres de estos, bonos extras. En el quinto de esos bloques (Golfo de Paria Este) se presentó un sólo consorcio licitante, el cual ofreció un PEG del 29% y en el sexto (El Sombrero) la licitación fue declarada desierta.

Los rostros desafiantes y las demostraciones de alegría de los petroleros nativos, contrastan con el hecho nada enorgullecedor de que ése es y será el resultado de haber aceptado, de antemano, las aspiraciones máximas de los potenciales socios. Y que los aparentemente succulentos bonos son apenas unas vergonzosas migajas que podrán ser recuperadas -de acuerdo con las propias estimaciones preliminares de reservas en cada lote- en uno o dos meses de una producción sobre la cual las nuevas concesionarias tendrán el control por casi cuarenta años. Tal nivel de complacencia, inadmisible en una negociación donde estaba en juego el mayor patrimonio colectivo de los venezolanos, nos lleva a colegir que los autores de esta propuesta simplemente se adscribieron, sin ninguna resistencia, a términos establecidos por intereses extranjeros, tal cual como hicieron los negociadores oficiales en los catorce contratos de asistencia técnica suscritos en 1975. En nuestra opinión -dejando de lado fundadas reservas sobre la inevitabilidad de esa negociación- en estas ofertas al capital extranjero los representantes oficiales de Venezuela no tenían que colocarse contra la pared, como lo hicieron. Las condiciones mismas de las áreas que se licitan justifican, por el contrario, la exigencia de una justa compensación por los trabajos que ya han sido realizados en ellas y que han permitido su delimitación y el establecimiento de sus posibilidades productivas. Esto lo revela el propio documento que se sometió a discusión, al mencionar la cuantía de los recursos que se espera localizar en cada bloque y lo confirman luego los materiales que se entregaron a las empresas licitantes, contentivos de auspiciosos registros sísmicos y columnas estratigráficas. Tales fueron sólo los indicios y muestras para orientar el proceso, puesto que a los ganadores de las licitaciones se les hará entrega de paquetes detallados con los resultados de esos muchos años de actividad exploratoria.

Para constataciones de última hora, volvamos a la información ya citada sobre los lotes La Ceiba y Guanare, al día siguiente de sus respectivas licitaciones:

"Menegrande y Maraven grabaron en La Ceiba, con expectativas de reservas por 791 millones de barriles, 1.061 kilómetros de líneas sísmicas 2D (bidimensional)." (*El Nacional*, 23-01-1996)

Obsérvese que la información disponible sobre el lote comienza a producirse hace más de veinte años, pues se cita a la concesionaria Mene Grande como realizadora de una parte del programa exploratorio. Lo peor de esta referencia periodística es lo que no dice. Resulta que el "Comunicado de Prensa" emitido con los sellos MEM-PDVSA-CVP dice además lo siguiente:

"El área ha tenido cierta actividad exploratoria en los últimos 50 años. 1000 km de sísmica 2D han sido grabados y se han perforado 10 pozos. El más reciente, La Ceiba-1X perforado en 1992, probó hidrocarburos en las arenas del Eoceno de la Formación Misoa."¹²

Esas cuatro líneas confirman irrefutablemente el aserto intuitivo y apenas certificado nebulosamente por referencias verbales de funcionarios de los niveles operativos, de que las licitadas no eran áreas de "riesgo", tal como se le hizo tragar al desprevenido Congreso Nacional, para que diera su beneplácito. Algo semejante ocurrió con la información aparecida en *El Universal* sobre el lote de Guanare: "olvidaron" que el Comunicado de Prensa hablaba, además de "sísmica 2D", de un pozo exploratorio perforado en 1965.

¿Y qué diremos del área de Guarapiche? En ella se encuentra ubicado Guanoco, con el lago de asfalto más grande del mundo, en donde se perforó y probó, en 1913, el primer pozo petrolero venezolano, el Bababuy N° 1, y en cuyos límites dos de las empresas del consorcio licitante triunfador, British Petroleum y Maxus operan los "campos marginales" de Pedernales y Quiriquire con reservas superiores a 1.000 millones de barriles de crudos medianos y livianos.

"El consorcio British Petroleum, Amoco y Maxus ganó ayer el área Guarapiche (Lagoven) considerada la más promisoría del programa de licitación petrolera al ofertar un bono especial de 109 millones de dólares. ... el área ganada puede ser, geológicamente, una proyección de El Furrial, el último campo gigante detectado en Venezuela y del cual se encuentra bastante próximo".(*Economía Hoy*, 25-01-1996, 1)

¹² Ronda de Exploración 1995, Conferencia de Licitación, Caracas, 22 al 26 de enero de 1996. Comunicado de Prensa, Mañana, lunes 22 de enero de 1996, La Ceiba.

"A esta área de Guarapiche los expertos de Pdvsa les estiman 'conservadoramente' no menos de 1.000 millones de barriles." (*El Universal*, 25-01-1996, 2-11)

Ahora bien, si Venezuela no está en guerra, si su industria petrolera tiene un potencial excedentario que la lleva a violar flagrantemente las cuotas admitidas dentro de la OPEP, si alrededor y dentro de ellos existe una infraestructura petrolera y una base de recursos humanos no despreciable, si se tienen recursos para mantener inversiones gigantescas en negocios en el exterior con rentabilidad marginal y negativa, ¿por qué fue aceptado un instrumento que desmejora los términos en que se negociaba el petróleo venezolano en 1920? Intentaremos dar respuesta a esa interrogante en lo que sigue.

La apertura es apenas el capítulo contemporáneo de una política que ha tenido siempre el mismo signo: la expropiación del patrimonio colectivo en beneficio del gran capital transnacional y de las élites aprovechadoras criollas, cuya punta de lanza la constituyen hoy, y desde hace veinte años, las cúpulas gerenciales de mentalidad privatista enquistadas en los puestos de comando de la empresa estatal. En los últimos eventos de esa política -prólogos de la privatización que anuncia formalmente Giusti- hubo todo un proceso previo de preparación y ensayo general. En cada escaramuza por la internacionalización, la orimulsión, el Cristóbal Colón, el mejoramiento de crudos extrapesados y los campos marginales, se quedaron pedazos de soberanía, de capacidad de control y fiscalización, jurisdicción de las leyes y tribunales nacionales y, como se constata en las cifras oficiales, de integridad de la participación fiscal. Todo ello, en nombre del mantenimiento de la autonomía operativa y financiera de Pdvsa y sus filiales, pero con los propósitos reales abiertamente planteados por su Presidente: expansión del negocio y "estímulo" a la participación del capital extranjero. De esta manera es que llegamos "preparados" para negociar con nuestros antiguos y nuevos socios: con un viejo cuerpo legal, reglamentario y de control dismantelado, pero con un instrumento completamente nuevo y aceitado, "traje a la medida de las transnacionales", según el titular de Reporte Petrolero. (*Apertura Petrolera...*, 1995)

Un evento destacado de esta preparación es el denunciado por Luis Valenilla en su obra ya citada: de como Lagoven interpuso, el 26 de noviembre de 1990, un recurso ante la Corte Suprema de Justicia para solicitar derogaciones de los artículos 2° y 5° de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y 3° de la Ley de Hidrocarburos. Solicitud que se hace -supuestamente- para evitar la prohibición de licuar el gas libre y poder promover el Proyecto Cristóbal Colón. Los entretelones de esta diligencia judicial, por sí solos, constituyen uno de los capítulos más oscuros en la historia de una Corte que no destaca precisamente por su verticalidad frente a los poderosos, sobre todo, si éstos son petroleros. En esa oportunidad, la Corte no sólo

dictaminó las derogatorias pedidas, sino que se extralimitó, otorgando más de lo que se le pedía y lo que no se le pedía, incurriendo en las causales de nulidad que los juristas denominan *ultrapetita* y *extrapetita*.

Analizando todas las "ventajas" adquiridas por Lagoven con estas derogatorias, Luis Vallenilla explica que

"En efecto, de haberse aplicado el artículo 3°, el Proyecto Cristóbal Colón habría tenido que someterse a un plazo más corto y a la jurisdicción de los tribunales venezolanos y no a un arbitraje, práctica que rompiendo una tradición de 90 años (desde el decreto de Cipriano Castro de 1904), viene utilizándose recientemente. Por otra parte los contratos operativos, que son calificados "de servicio" en documentación de Pdvsa, posiblemente tendrían que haber sido aprobados por el Congreso Nacional y haberse sometido a las disposiciones del artículo 3° aplicables, lo que hubiera permitido que sus condiciones económicas hubiesen sido mejor conocidas. Por ejemplo, en lo que respecta a la remuneración a los contratistas, que se calcula en fórmulas complicadas que aparecen en los apéndices de los contratos y no son conocidas por nadie, o casi nadie, fuera del alto nivel de Pdvsa; y ni siquiera, posiblemente, por los directores externos de la Corporación.

"Finalmente, lo más importante de todo: de estar vigentes las normas del artículo 3° de la Ley de Hidrocarburos aplicables, no hubiera sido posible presentar a la consideración del Congreso Nacional los Convenios para crudos livianos y medianos en la forma como han sido concebidos." (Vallenilla, 1995, 42-43)

Es así, pues, como Pdvsa ha devenido en la antítesis de lo que debería ser y lo que el común de la gente piensa que es: la empresa del Estado para la administración eficiente de los recursos públicos de hidrocarburos se transforma en facilitadora de oportunidades de negocios privados.

Tal como queda demostrado al inicio de este trabajo, la realidad fundamental que pretenden eludir nuestros gerentes petroleros es la de la propiedad del Estado sobre los recursos de hidrocarburos y los derechos que como propietario le corresponden. Pese a la anómala condición de compañía anónima que se le confirió a Pdvsa,¹³ sus ejecutivos no son otra cosa -aunque les pese- que

¹³ Figura establecida precisamente para garantizar la inatangibilidad de los sueldos devengados por los antiguos hombres de confianza de las transnacionales, quienes amenazaban con irse al exterior si se los ubicaba dentro de las modestas escalas de remuneración vigentes en la administración pública.

funcionarios públicos y, en tanto que tales, ejecutores de la política estatal, de la política de los propietarios, en la gestión de esa industria. Pdvsa no es una empresa que deba buscar cobijo en Fedecamaras o en VenAmCham, es una empresa estatal. Parecería una verdad de perogrullo, pero éste es uno de los problemas más delicados que se le plantean al país en materia de política petrolera. Las prioridades de los gerentes de Pdvsa se orientan según los intereses de sus clientes, socios internacionales, proveedores y contratistas; con los cuales no tiene secretos y con cuyo concurso planifica estrategias para enfrentar las políticas y orientaciones estatales. Por eso mismo, recela de los poderes públicos, esconde información a sus legítimos contralores y reniega de su condición estatal. En su visión corporativa lo importante es la expansión del negocio, aún al precio de minimizar los dividendos a repartir entre los propietarios. Como queda más que demostrado, el más importante foco generador de tendencias privatistas de la industria petrolera nacional se encuentra en sus cúpulas gerenciales. En efecto, durante todos los años de existencia de Pdvsa, los esfuerzos de su gerencia transnacional han estado enfrentados al más acendrado interés nacional: bajar la participación fiscal, boicotear a la OPEP, hacer descuentos a los "clientes tradicionales" y a "nuestras filiales en el exterior", fomentar negocios inviables para la Nación pero lucrativos para el capital privado.

La política de expansión a todo trance de la producción es característica. No importa si en esa expansión se violan normas técnicas, con lo cual se acelera el agotamiento de los yacimientos, no importa si esa expansión va a sobrealimentar a un mercado estructuralmente saturado y a convertirse en factor de debilitamiento de los precios, no importa violar los topes asumidos en el seno de la Opep -en realidad, es lo que menos importa.¹⁴ No importa si crecen los costos y las posiciones competitivas del país a mediano plazo se comprometen. No importa si, para garantizar esa expansión se ofrecen condiciones exageradamente generosas al capital petrolero internacional, en des-

¹⁴ Dando cuenta de los inesperadamente altos niveles de producción en el Mar del Norte (6,2 millones de barriles diarios para este año, en comparación con las predicciones de un tope de 3,2 millones en 1990), una nota de Bhushan Bahree, redactor de *The Wall Street Journal*, "La OPEP, amenazada por el Mar del Norte", aparecida en *El Nacional*, del 10 de enero de 1996, (D-5) plantea el agravamiento de los problemas de la OPEP por estas cifras y por el hecho de que "...la situación actual del mercado parece indicar que los países que no forman parte de la OPEP podrán satisfacer para el año 2000 la mayor parte de la creciente demanda de petróleo." Esto viene a confirmar las expectativas que han surgido a raíz de las nuevas localizaciones de crudos en diversos países no-OPEP. Pero lo más destacado de esta nota es la constatación de una circunstancia disolvente ante la cual el mundo político venezolano se hace el desentendido: "...Venezuela de hecho está por su cuenta al extraer volúmenes muy superiores a lo que establece la cuota de producción que le fijó la OPEP."

medro de la participación nacional. Lo único que importa es que florezcan los negocios que alimentan el poder y las fortunas de los particulares y las corporaciones que los proponen y ejecutan.

Aclaremos, de paso, que no nos estamos refiriendo a las pequeñas raterías -aquéllas que hoy pueden llegar hasta las decenas y centenas de millones de bolívares- que se denuncian en los niveles operativos intermedios, de contratación y supervisión de proyectos, servicios, asesorías, construcciones civiles, donde, ha comenzado a institucionalizarse el "*¿Cuánto hay pa'eso?*", Quirós *dixit* (Quirós Corradi, 1995). A diferencia de nuestro citado, nos referimos a fiascos nacionales donde si está involucrada la alta gerencia de Pdvsa. En *El Poder Petrolero...* (Mendoza Pottellá, 1995b) analizamos varios de esos negocios ruinosos para el país, -megaproyectos de la Faja, Orimulsión, internacionalización- que se han convertido en fuente del déficit fiscal y de los problemas de flujo de caja de la industria. Aquí volveremos brevemente sobre uno de ellos por su carácter paradigmático: la internacionalización.

Hoy ya no se trata simplemente y tal como denunciáramos en el V Congreso Venezolano del Petróleo, (Mendoza Pottellá, 1994; ver también Mendoza Pottellá, 1995a) de pírricas ganancias de decenas de millones de dólares frente a ventas y activos de decenas de millardos, sino, peor aún, de que esas supuestas ganancias constituyen apenas la púdica cobertura de los colosales descuentos de tres, cuatro y hasta siete dólares el barril, con los cuales se entrega el petróleo a "nuestras filiales en el exterior". Esto le consta ya a muchos funcionarios del MEM y de otros despachos oficiales que han tenido que ver con las cuentas de esas operaciones, pero que aún no se sienten con las fuerzas suficientes como para enfrentarse al poder petrolero. Como ha señalado Iván Pulido Mora: "...Pdvsa ha modificado la forma de presentación de sus estadísticas, para que el país no sepa cuánto es lo que la industria gasta en divisas en el exterior. Utilizan el concepto de ingresos netos de divisas, como resultado de restarle al ingreso por exportaciones petroleras, los gastos de Pdvsa en el exterior. Eso lo hacen porque sencillamente no le rinden cuentas a nadie." (*El Nacional*, 17-09-1995, D-1)

No vamos a repetir los cuadros y gráficos que incluímos en los trabajos referidos, pero sí debemos insistir que esta es una situación que clama a la responsabilidad nacional. Que no es posible admitir la callada por respuesta.¹⁵

¹⁵ En su oportunidad, Alberto Quirós Corradi tuvo la gentileza de comentar esa ponencia en su habitual columna de *El Universal*, reconociendo que nuestros planteamientos tenían suficiente entidad como para merecer la respuesta contundente que, con seguridad, según él, podría dar Pdvsa. (*El Universal*, 24 de noviembre de 1994, 2-2). Esa respuesta nunca llegó, en consonancia con la tradicional política petrolera de 'low profile' y no dar beligerancia a planteamientos críticos. Trece meses después de aquél debate, nos satisface constatar que sea el propio Quirós, quien, por lo que se

La ceguera de nuestros políticos sólo nos permite desgarrarnos en estas páginas con la esperanza de que algún día esta denuncia pueda ser reivindicada. Pero entonces será tarde y las pérdidas de la Nación habrán sido irremediables.

"...la inercia de la internacionalización a ciegas ha conducido al contrasentido ya indicado: a la sobre expansión en refinación y mercadeo externo, con cero creación de empleo en el país y márgenes de utilidad estrechos, nulos o negativos. Al mismo tiempo se descuidó la debida atención a la búsqueda de los crudos livianos y medianos remanentes en el país, los más valiosos en rendimiento económico, cuya explotación Pdvsa pretende ahora entregar a las transnacionales, con pérdida apreciable de beneficios para el país." (Mieres, 1995)

Desde el punto de vista estrictamente político, en todos estos veinte años, las fuerzas de la apertura transnacional han tenido como gran acierto la imposición, a la sociedad venezolana, de su visión corporativa -la "verdad petrolera" tantas veces mencionada aquí- como axioma incontrovertible. Y uno de los principales pilares del imperio de esta visión acrítica y deformada de la realidad lo constituyó el pacto de los máximos líderes de AD y Copei para sacar al petróleo del debate político.

De tal manera, en nombre de la importancia para el país de la actividad petrolera, de la necesidad de alejarla de la politiquería y el clientelismo partidista, se permitió que la más antinacional de las políticas, la de las transnacionales y las mafias aprovechadoras, se apoderara de ella. En nombre de la meritocracia se ha permitido el enquistamiento de una dinastía gerencial que reproduce su filosofía y patrones de conducta antinacionales, a través de un sistema de premios y castigos que privilegia la incondicionalidad y el acriticismo y crea una verdadera cadena de complicidades y favoritismos dignos del más rancio régimen feudal. Como afirmamos en el trabajo ya citado, la verdad petrolera tiene potencialidades de inundación amazónica y capacidad de penetración de vaso capilar. Ella está plenamente instalada en la mente de

ve, ha mantenido su preocupación sobre el problema, el primero de los formadores de opinión pública petrolera que expone abiertamente dudas al respecto: "...¿se necesita continuar siendo el dueño del 100% de la Citgo en Estados Unidos para disfrutar de los beneficios que genera su operación?... Revisar la política de internacionalización. ¿Cuánta participación accionaria se requiere para mantener los beneficios que hoy se obtienen de esas operaciones? ¿Cuáles son, en verdad, esos beneficios? ¿Cómo podrían cuantificarse los beneficios adicionales recibidos por ser el único accionista de una empresa dada? (Quirós Corradi, 1996). Confiemos en que la capacidad de convocatoria de Quirós, sin duda mayor que la nuestra, conduzca a otra apertura, en esta ocasión, de los ojos y oídos de los políticos venezolanos.

todos los directivos de medios de comunicación¹⁶ y en la de la mayoría de los dirigentes políticos del país, aún en los más radicales y contestatarios.

En general, ese nuevo paradigma, que pretende encontrar soluciones teóricas universales, dentro del marco de la globalización que se nos quiere imponer, desprecia olímpicamente todo lo que sea un matiz nacional que interfiera con la eficiente aplicación de sus desempolvados dogmas. Venezuela, como los demás países exportadores netos de petróleo, es una sociedad esencialmente anómala. Esa anomalía la aporta la disposición de una fuente generadora de ingresos sin contrapartida en el empleo de sus fuerzas productivas, de una renta, cuyos efectos se conocen en el país desde hace más de setenta años. Pero eso no necesitan estudiarlo nuestros modernos economistas: les parece preferible ir, desarmados del conocimiento de su propia realidad, a las fuentes del conocimiento económico puro. Mientras tanto, la política económica que más interesa al país, la relativa a la disposición y destino de los recursos generados por el petróleo, se los dejamos a los que siempre han sabido sobre la materia, a esos míticos *"expertos petroleros"* que sólo son el mascarón de proa del club -gang, mafia, cartel o como quiera llamarse a esa agrupación irregular- de aprovechadores privados del patrimonio público. La industria petrolera, atrincherada tras su condición de compañía anónima que maneja asuntos de alta complejidad técnica, ha convertido en coto cerrado el proceso de toma de decisiones estratégicas que comprometen al recurso fundamental de la Nación. El ámbito de discusión de estos temas se ha restringido a la cúpula gerencial y a sus asesores externos, debido al premeditado desmantelamiento del órgano legal para la fijación de las políticas aplicables al sector.

Los poderes públicos nacionales, y en particular el Congreso Nacional, consumen mucho de su tiempo discutiendo, por ejemplo, el déficit fiscal o la

¹⁶ Introducida ante la Corte Suprema de Justicia una demanda de nulidad contra los acuerdos del Congreso que dan su beneplácito a la apertura, la única reacción editorial de la prensa ha sido el llamado del *El Mundo* a elaborar una "primera lista de fusilables" con los demandantes. (16 de diciembre de 1995, titulares de primera página y mancheta de pág. 4.) Para los demás órganos de difusión esa demanda nunca existió -no es noticia- y en todo caso, se le aplica el bajo perfil, aún para presentar las refutaciones. Viene a cuento este comentario, porque una de las pocas y meritorias personalidades que han logrado vencer el cerco de silencio para manifestar su adhesión, afirma que la demanda fue introducida *"Sin bombo ni fanfarria, más bien a la chita callando"*. En verdad no fue esa la intención de los demandantes, quienes convocaron a todos los medios. (Ver: Augusto Lazo, "Una demanda de nulidad", *El Nacional*, 18 de enero de 1996, A-4. Ya hemos citado una muestra de la autocensura, cuando hicimos referencia al caso La Ceiba en los boletines de prensa de las rondas de licitación.

asignación del presupuesto nacional. Pero lo hacen a partir de datos sobre cuya génesis no tienen ninguna posibilidad de modificación. Es, decir, "planifican" a partir de parámetros que son fijados de manera independiente por los petroleros. Es en este ambiente de ignorancia y complicidad como se ha constituido, en torno al petróleo, el mayor centro de desviación de los bienes públicos hacia privilegiadas alforjas. Que no hay Recadi, ni banquero corrupto, ni beneficiario irregular del financiamiento estatal, que alcance siquiera a un punto porcentual de las perversas cumbres de enriquecimiento privado, nacional y extranjero, generadas por el poder petrolero. Tal es el trasfondo de esa vieja política que reaparece cada mañana con un nuevo nombre o moda. Ahora es el turno de la apertura y dentro de muy pronto -ya está en camino- será el de la privatización de Pdvsa.

Es así como hemos llegado a tener, supuestamente, la segunda empresa petrolera a nivel mundial y, al mismo tiempo, cinco sextas partes de la población venezolana colocada entre los estratos de *necesidades básicas insatisfechas*, *pobreza crítica* y *miseria extrema*. Es así, también, como en 1994, un negocio que movilizó 22 mil millones de dólares en sus operaciones nacionales e internacionales, y alcanzó las cifras máximas en producción de crudo y refinación en veintete años, reportó la mínima participación fiscal en ese mismo lapso, de 4,98 mil millones de dólares y retuvo para sí ganancias netas máximas. (Considérese, en contraposición, las cifras de 1976, cuando con ingresos de apenas 9 mil millones se generaba una participación fiscal de 7 mil millones.)

La responsabilidad de que éstas y todas las ya expuestas tropelías aperturistas sucedan impunemente (aunque parcialmente puede atribuirse al pacto "institucional" que tendió un manto cómplice sobre esas actividades irregulares) alcanza también a la voluntaria incultura petrolera de casi toda la dirigencia política y económica del país y a la inercia de sus universidades, que las ha llevado a dejarse imponer una emasculación de su capacidad analítica y crítica en esta materia.

"La sustitución del análisis por la fe proviene en mucho del abandono por las fuerzas políticas populares, por las universidades y por los medios de la cuestión petrolera nacional, luego de la nacionalización, en la creencia ingenua de que con ella todo estaba resuelto, porque supuestamente "el petróleo estaba en buenas manos". Con alivio, los nacionalistas cerraron los libros y se echaron a dormir. Así dejaron al "caballo de Troya" en Pdvsa actuar a sus anchas. Ahora Ministros, congresantes, dirigentes, profesores se sienten sorprendidos, perplejos, aún semidormidos. Su reacción es de desaliento y derrotismo." (Mieres, 1995)

La crisis nacional exige a los poderes públicos y a las colectividades políticas que pretenden encarnar la voluntad popular una asunción plena de sus responsabilidades en esta materia. Ello pasa por tomar una decisión política de amplias repercusiones, que afectaría a otros poderes constituidos y que sería duramente combatida.

El caso lamentable es que en la actualidad el país no cuenta con un liderazgo político capaz de emprender semejante tarea. Debemos empezar a construirlo. Y el primer paso en ese camino es delinear una política alternativa a la que se ha impuesto en los últimos veinte años. La política petrolera venezolana debe formularse claramente a nivel Estatal, es decir, debe ser establecida con la participación de todos los poderes públicos. La justificación es doble: la primera se refiere a que, cualesquiera sean los titulares de la propiedad sobre los recursos del subsuelo y los activos de esa industria, el Estado está en la obligación, claramente establecida en la Constitución y las leyes, de controlar, regular y fiscalizar a una actividad productiva que se desarrolla en su territorio. La segunda se refiere a esa condición actual que puede revertirse en el tiempo, pero mientras exista debe ser ejercida plenamente y sin complejos: el Estado es el propietario de los recursos y de la industria erigida para su explotación.

En el plano técnico-operativo de esa reivindicación, es necesario desmontar las bases de desinformación sobre las cuales se fundamenta la "verdad petrolera". Se hace necesario, por tanto, recabar toda la información disponible y contrastarla con las presentaciones voluntariamente sesgadas que se hacen de la misma. Hay que hacer evidentes los detalles que se ocultan detrás de las prácticas de agregación de las cifras. Analizar cada negocio, cada sector de actividad de manera de establecer la eficiencia particular de cada uno de ellos.

La situación conforma un serio problema político que sólo puede ser encarado teniendo todos los ases en la mano: Información certera y precisa como instrumento fundamental para la sustentación de una voluntad política y búsqueda de un apropiado nivel de consenso en torno a las propuestas concretas. Por lo demás, esa política petrolera, en tanto que política reivindicadora de los vulnerados derechos de los propietarios colectivos, debe ser también el producto de una amplia consulta en todos los estamentos de la sociedad. Para ello, debe dársele participación cierta a todas las organizaciones representativas que no lo hacen directamente en los poderes públicos centrales, como la CTV, Fedecamaras, gremios profesionales, universidades, corporaciones de desarrollo regional, estados y municipios, sin olvidar, desde luego, a ese poder público no deliberante que son las Fuerzas Armadas.

Bibliografía

- "Apertura petrolera: un traje a la medida de las transnacionales", (1995). *Reporte Petrolero*, Año 1, No. 9, Caracas, agosto 1995
- Atkins, James (1973). "The Oil Crisis. This time the wolf is here", *Foreign Affairs*, abril 1973.
- Brennon, Gerard (1968). *Políticas respecto a la OPEP*. Informe para el Proyecto de Políticas Energéticas de la Fundación Ford, Nueva York, 1968. Versión en castellano, mimeografiada, CEAP-FACES-UCV, 1976.
- Giusti, Luis (1995). "Mitos y realidades de la apertura petrolera" *El Universal*, 7 de marzo de 1995, p. 2-2.
- (1996). "La apertura generará inversiones por \$11.000 millones en 7 años", *El Universal*, 15 de enero de 1996, p. 1-2.
- Hernández Grisanti, Arturo (1986). *Los reparos petroleros*, Caracas, MEM.
- Maza Zavala, D. F., Gestión Perra Luzardo, Francisco Mieres y Carlos Mendoza Potellá (1977). *Incidencia de los contratos de tecnología y comercialización en el rumbo de la industria petrolera nacionalizada*, Caracas (mimeografiado)
- (1996). "Veinte años después", *El Nacional*, 10 de enero de 1996, p. A-4
- Majía Alarcón, Pedro Esteban (). *La industria del petróleo en Venezuela*, Caracas, ?
- Mendoza Potellá, Carlos (1994). *La industrialización foránea de los hidrocarburos venezolanos* Ponencia presentada en el V Congreso Venezolano del Petróleo, Caracas.
- (1995a). "¿Defenda est...Pdvsas?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No 2-3, Caracas, abr-sept 1995, pp. 267-280.
- (1995b). *El poder petrolero y la economía venezolana*, Caracas, CDCH-UCV,
- Mieres, Francisco (1995). "¿Debemos compartir lo más valioso del subsuelo?", *Cuadernos Nuevo Sur - Sudaca*, No 9, Caracas
- Morrmor, Bernard (1995). "Política petrolera de apertura: los convenios de asociación en crudos livianos y medianos propuestos por el ejecutivo nacional. Informe a la Comisión Permanente de Energía y Minas de la Cámara de Diputados", reproducido en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No 2-3, Caracas, abr-sept. 1995, pp 294-310.
- Padrón, Alejandro (1995). "El reto de la apertura petrolera y el papel del Estado", Ponencia presentada en el Ciclo de Foros Juicio sobre la apertura petrolera, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 18 al 27 de julio de 1995.
- Perra Luzardo, (1995). *De la nacionalización a la apertura. Derumbo de una esperanza*, Maracaibo, CEELA-LUZ.
- Pdvsas (1995). "La apertura", *Enfoque Corporativo*, No 31, Caracas, junio de 1995
- Quirós Corradi, Alberto (1995). "XX aniversario Pdvsas en la encrucijada", *El Universal*, 14 de septiembre de 1995, p. 2-2.
- (1996) :Pdvsas: 1996", *El Universal*, 4 de enero de 1996, p. 2-2.
- Rodríguez Gallard, Irene y Francisco Yañez (1977). *Cronología ideológica de la nacionalización petrolera en Venezuela*, Caracas.
- Rodríguez Muñer, Alberto (1995) *La apertura petrolera*, Caracas, agosto de 1995 (mimeografiado).
- Silva Calderón, Alvaro (1995). "La apertura desborda el Artículo Cuarto de la Ley de Nacionalización Petrolera", en *La apertura petrolera ¿conveniencia o necesidad?*, Maracaibo, CEELA-LUZ.
- Sosa Pietri, Andrés (1990). "La respuesta de la industria petrolera a la Venezuela de hoy", *Enfoque*, No 25, Caracas, agosto 1990.
- (1995). "¿Como invertir la inmensa fortuna que recibirá Venezuela si privatizamos a Pdvsas?", *El Universal*, 9 de septiembre de 1995, p. 2-2.
- (1996). "Apertura petrolera, sobemala y la parábola de los talentos", *El Universal*, 6 de enero de 1996, p. 2-2.
- Tugwell, Franklin (1975). *La política petrolera en Venezuela*, Caracas, Monte Avila Editores.
- Valenzuela, Luis (1995). *La apertura petrolera: un pegroso retor no el pasado*, Caracas, Ediciones Porvenir.

LA LEGISLACION PETROLERA COMO PLAN DE ACCION

Alvaro Silva Calderón

Legalidad y realidad

En general se exige que la libertad, dentro de la cual está comprendida la actuación del hombre en el campo económico, se garantice en los textos legales, incluidos los de más alto rango, como son las constituciones políticas. Sin embargo, a la Ley se la considera en el quehacer económico mas como limitadora de libertad que como garante de ésta y se pretende que todos puedan actuar de la manera más amplia y desregularizada posible. La acción libre pareciera lo primero y la adecuación a la legalidad lo siguiente, o mejor, pareciera que la legalidad debe obedecer a las realidades. Se afirma así que las leyes deben dictarse con arreglo a éstas y una vez dictadas se pide que sean reglamentadas con vistas a específicas situaciones de hecho, de ordinario cambiantes, y por último, frente a los casos concretos con frecuencia se quiere que las leyes se acomoden a negocios o decisiones previamente efectuados, muchas veces sin consideración de su legalidad.

Esta postura parte de la falsa idea de que toda realidad es buena y socialmente conveniente. Que la fatalidad de las leyes naturales no puede ser atenuada en sus efectos y que hay que dejarlas discurrir, y que las leyes sociales y económicas son igualmente fatales y respetables. Es necesario admitir la inevitabilidad de partir de la consideración de lo real. De tener presente los hechos. Pero no para aceptarlos tal cual aparecen, como si fueran inmutables y cuyos efectos debemos disfrutar o soportar sin escapatoria. Si la postura del hombre frente a los hechos y a la naturaleza fuera así, de nada serviría su inteligencia y su capacidad de discernimiento. No habría reglas de conducta racionalmente elaboradas, porque éstas serían imposiciones de los hechos o acomodados a ellos. De las realidades, unas son deseables y deben ser aprovechadas e incentivadas, y otras no son queridas y deben ser evitadas o constreñidas. Así el hombre se ubica ante la realidad, que lo incluye a él, en un plan activo y no de simple pieza sumisamente pasiva. El hombre mismo está integrado de esencias convenientes e inconvenientes. De tendencias naturales al bien, que debe propiciar y aprovechar y de tendencias negativas, que debe reprimir.

Las normas morales y legales tienen esos propósitos: alentar lo positivo, limitar lo negativo. Canalizar lo más convenientemente el discurrir de la realidad. Las normas morales y las normas jurídicas no son otra cosa que planes de acción. Proyectos que se pueden mover entre los extremos de la utopía, de lo que creemos o queremos que debe ser, y la palmaria realidad que es o aparenta ser.

Principios básicos del plan de acción minero-legal: La propiedad pública de los yacimientos

La realidad geográfica de Venezuela está signada por la existencia de gigantescos depósitos mineros, entre ellos los de hidrocarburos, de forma similar a como está signada por sus mares, sus ríos, sus montañas o sus llanos.

Estas realidades nos han impulsado en nuestras formas de acción social, no siempre de una manera homogénea, consistente, armónica o eficiente, pero indudablemente influidos por ellas. Hemos sido llaneros y criadores de ganado; navegantes, pescadores, agricultores y mineros.

Las minas, en general, las percibimos desde remotos tiempos gracias a las afloraciones naturales, casi de igual forma como nos damos cuenta de nuestros mares y montañas. Los metales y las piedras, preciosos o no, al comienzo a la vista de sus buscadores, determinaron una forma del quehacer social, según su abundancia, utilidad y valor. Algunos minerales requirieron de un mayor esfuerzo físico para su hallazgo y determinación y otros por último han requerido de un esfuerzo intelectual adicional para su percepción y la de su importancia económica y social. Pero la humanidad desde tiempos remotos se dio cuenta que las minas son un don natural. Que los yacimientos mineros se han formado por efecto de las fuerzas de la naturaleza, que han concentrado sustancias en determinadas áreas del globo terráqueo, sin que para ello haya intervenido el esfuerzo del hombre, quien se aprovecha de esta concentración, por lo que no se ha considerado justo que tal facilidad sea apropiada individualmente, sino que debe ser hecha en beneficio del conglomerado social.

Ante tal realidad las leyes han considerado conveniente que se dé a los yacimientos tratamiento de bienes especiales y se ha ideado para ellos un régimen de propiedad, ampliamente difundido, según el cual se los separa idealmente de la masa de la corteza terrestre para tenerlos como bienes inmuebles de dominio público, cuya explotación es de interés colectivo. A este régimen está adscrito nuestro sistema jurídico.

La primera piedra del plan de acción minero-legal es pues, la consagración de los yacimientos como bienes inmuebles propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles. Este principio cuenta con larga tradición, no es discutido, y está sin duda incorporado a nuestra constitucionalidad real. Sería por tanto conveniente incorporarlo expresamente a nuestra constitucionalidad formal, para que de allí sus consecuencias fluyan con toda certeza hacia la legislación ordinaria.

Así lo propusimos en la Comisión Bicameral para la Reforma Constitucional que funcionó en el Congreso de la República en el período 1989-93, con el siguiente texto: "La República tiene la propiedad exclusiva, inalienable e imprescriptible de los yacimientos mineros y de hidrocarburos que se encuentran

en el ámbito de su soberanía, o donde ella ejerza derechos económicos de conformidad con el Derecho Internacional."

El interés público de la explotación

Los bienes públicos deben ser puestos al servicio de la colectividad, ya para su uso directo o indirecto por ésta o para que generen otros bienes o riquezas en beneficio colectivo.¹

La forma de utilización o explotación de tales bienes, debe estar precisada en las leyes, las cuales, guiadas por orientaciones constitucionales básicas, desarrollan las formas de acción económica sobre los mismos. Dichas actividades son consideradas igualmente de utilidad pública y pueden ser llevadas a cabo por los entes representativos de la colectividad (Estado o corporaciones públicas); o por los particulares mediante relaciones de derecho público (concesiones), las cuales pueden emanar directamente de los textos legales (ope legis) o pueden surgir de actos particularizados de la Administración Pública. Esas relaciones pueden adoptar forma contractual, pero sujeta a normas de derecho público. (voluntad reglada y no libre de las partes, control estatal, fiscalización, caducidades, rescisiones o reversión en razón de interés social, etc). La explotación de los yacimientos como actividad de interés público, es otro de los principios básicos del plan de acción minero-legal.

La necesidad legal

En Venezuela la presencia o hallazgo de importantes yacimientos (oro, petróleo, hierro, aluminio) nos ha sorprendido, sin tener una legislación desarrollada especialmente para ello. Así sucedió, inmediatamente después de nuestra independencia de España, con los minerales en general y así también con el petróleo y el hierro después de transcurrido un trecho de la República. Por ello, se ha recurrido a formas legales diseñadas para otros propósitos (agrícolas, industriales, mercantiles, etc). Tal el caso de las formas contractuales tomados de la legislación ordinaria para atender relaciones esencialmente concesionarias, como sucedió con las actividades petroleras a comienzos del presente siglo.

En otros casos se ha legislado precipitadamente, en ocasiones en forma prolífica² o para situaciones específicas.³ Pero siempre el interés público ha

¹ Art. 106 C.N. "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

² Leyes de Hidrocarburos de 1920, 1921, 1922, 1925, 1928, 1935, 1936, 1938, 1943.

³ Reformas de la Ley de Hidrocarburos de 1955 y 1967.

aconsejado que se dicten leyes para trazar el plan que la colectividad quiere que se aplique a la minería y nunca se ha querido dejar ésta a la libre voluntad de los particulares interesados en ellas. Tales los casos de la Ley de Hidrocarburos de 1943, los de la Ley de Reversión de 1971 y los de la Ley de Nacionalización Petrolera de 1975.

Especialidad legal

Las leyes de minas no tuvieron previsiones específicas para los hidrocarburos, que fueron inicialmente regulados como los demás minerales. Fue solo al notarse la importancia de estas sustancias, cuando comenzaron a aparecer normas especiales que trataban de concretar un plan nacional de acción para ellas.

No bastaba con que los yacimientos de hidrocarburos fueran propiedad de la Nación, ni que su explotación fuera de interés público, ni que las relaciones entre el Estado y los particulares para llevarla a cabo fuera de derecho público, como lo señalaban las leyes para la minería en general. Había necesidad de dictar nuevas leyes que, además de contener el principio de que los yacimientos pertenecían a la colectividad, tuviera en cuenta el grandísimo valor económico e importancia, estratégica de los hidrocarburos y por eso se desgajó de la legislación minera la regulación de los mismos y se dictaron leyes específicas para ellos. Fue propósito de estas leyes que, dada la alta rentabilidad de los hidrocarburos, la Nación recibiera una participación mayor que la que recibía de yacimientos mineros menos productivos. Para ello se fijaron metas que se fueron logrando y superando escalonadamente. La mitad de lo producido (50/50). Impuesto de la renta especial y revisabilidad del mismo. Sometimiento de los concesionarios a las leyes u otros instrumentos legales dictados o que pudiesen dictar los Organos del Estado. Tratamiento de las actividades petroleras distinto al de otras actividades económicas, en busca de una justa distribución de lo producido en razón del capital y esfuerzo invertidos por los particulares y de la abundancia de la riqueza pública que se las había encomendado explotar.

De esta manera se frenaron los efectos de una pretendida intangibilidad contractual venida de la legislación civil, que no podía tener carta de admisibilidad en materia de hidrocarburos. Se podía por tanto legislar en busca de correctivos para las injustas desproporciones generadas por el avance técnico-económico o por hechos de la naturaleza. De esta manera se dictaron leyes impositivas dirigidas especialmente a la actividades petroleras, que las pechaban con tasas mayores que las de los contribuyentes en general y el Estado se mantuvo atento, no siempre con éxito, en la búsqueda de mecanismos correctivos de realidades económicas o conductas que pudieran conducir a injusto reparto del producto de los yacimientos de hidrocarburos. Se encaminaron las leyes a dejar claramente establecido el derecho de la Nación a decidir unilateral y soberanamente la porción que consideraba justa para la colectividad y aquella con la cual debían quedarse los particulares por la explotación de los hidrocarburos.

Pero el plan de acción contenido en las leyes de hidrocarburos, no se limitaba solo a conseguir los justos proventos que la colectividad debía recibir de ellos, sino que apuntaba también al carácter estratégico que la explotación de los hidrocarburos tiene para la economía como un todo y para la vida de la Nación y del mundo. Por eso, logradas las metas de participación económica, se plantearon las de rescate de las actividades petroleras de manos privadas para ser ejercidas directamente por la Nación, con miras a su integración a la economía en general. Plan de acción concretado en las leyes de Reversión y de Nacionalización, las cuales estaban llamadas a integrar las actividades petroleras con las demás de la economía nacional. Esta meta se encuentra actualmente en proceso de revisión con la llamada Apertura Petrolera, es decir, con el regreso de empresas privadas extranjeras a las actividades petroleras que la Nación se había reservado para ejercerlas directamente.

Adecuación de la legalidad

El marco legal vigente que en lo fundamental rige la materia de los hidrocarburos en Venezuela está integrado por la Constitución de la República, la Ley de Hidrocarburos, la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, la Ley que Reserva al Estado la Industrialización del Gas Natural, la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos y la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

A) La Constitución de la República consagra 1) El manejo de los hidrocarburos por la Nación como un todo,⁴ sin perjuicio del derecho de los estados donde se encuentran yacimientos de hidrocarburos en explotación de recibir mediante ley, asignaciones especiales; 2) La reversión a la Nación de las tierras adquiridas con destino a la explotación de hidrocarburos.⁵ 3) La explotación del recurso natural de hidrocarburos en beneficio colectivo de los venezolanos;⁶ 4) La aprobación por el Congreso de los convenios de interés nacional (lo son los referentes a la

⁴ Art. 136 C.N. Es de la competencia del Poder Nacional: ... Ord. 10º El régimen y administración de las minas e hidrocarburos ...

⁵ Art. 103 C.N. "Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva".

⁶ Art. 106. C.N.

explotación de los hidrocarburos), salvo los necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública y los que permita la ley.⁷

B) La Ley de Hidrocarburos (1943, con modificaciones en 1955 y 1967). Este texto legal recogió, una especie de arreglo general de las discrepancias existentes entre la Nación y las grandes concesionarias extrajeras venidas al país a comienzos del siglo, las cuales invocando conceptos jurídicos de corte privado, pretendían tener un tratamiento cerradamente contractual, que les garantizara ventajas adquiridas cuando la Nación carecía del ambiente necesario para celebrar justas negociaciones.

El plan de acción quedó allí redefinido. Se revisó el criterio con el cual actuó la República a comienzos del siglo, de atraer empresas extranjeras ofreciéndoles todo tipo de ventajas, en razón de que solo ellas disponían de los recursos financieros y de los conocimientos en la materia, mediante fórmulas jurídicas grandemente influidas por el derecho privado. Las concesionarias se sometieron a la potestad legislativa y fiscalizadora de la Nación en materia petrolera y a su vez les fueron saneados los vicios de sus negociaciones y se les renovaron las concesiones por 40 años más. Quedaron las concesionarias sujetas a todas las leyes de la República, dictadas o por dictarse.⁸ Se fijaron nuevas reglas de participación económica. La Nación pasó a tener un papel más activo de fiscalización y control. El plan trazado reiteró la posibilidad de recuperación de las actividades concedidas al vencerse los lapsos de las mismas o bien su renegociación antes del vencimiento. Dentro de ese plan había margen para una política en uno u otro sentido, la cual se fue definiendo por el primero. Se estableció que no se otorgarían más concesiones. Y hubo un reforzamiento constitucional de esa política.⁹

A medida que avanzaba el plazo de las concesiones, se pedía una política sustitutiva del no otorgamiento de las mismas. Se insinuó la participación accionaria del Estado en las compañías concesionarias, la constitución de empresas mixtas y por último los llamados contratos de servicio, para lo cual se

⁷ Art. 126 C.N. "Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo que fueran necesario para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley...."

⁸ Ley de Hidrocarburos Art. 59. "Los concesionarios están obligados: 9º A cumplir todas las disposiciones que les sean aplicables, contenidas en Leyes, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Ordenanzas, sin perjuicio de los derechos que adquieren en virtud de la concesión".

⁹ Art. 126 C.N. "... No podrá en ningún caso procederse el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional en todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen..."

modificó la Ley de Hidrocarburos y se introdujeron los lineamientos para dicha fórmula.¹⁰ Se celebraron cinco contratos de servicio con empresas extranjeras para actividades petroleras al Sur del Lago de Maracaibo. Estas negociaciones no tuvieron éxito. Solo una de ellas logró producción comercial, en un discutido proceso de calificación.

Ante la proximidad del vencimiento del más importante grupo de concesiones, que debía acaecer en 1983, las concesionarias iniciaron un proceso de desinversión que amenazaba la eficiente continuidad de las actividades petroleras, lo que originó la reincentivación del plan de recuperación por la Nación de las actividades petroleras concedidas.

C) La Ley Sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos (1971) inicia este proceso. Esta ley tuvo como propósito desarrollar las disposiciones constitucionales¹¹ y de la Ley de Hidrocarburos¹² para que se cumpliera eficientemente la finalidad de que, vencidas las concesiones, las actividades petroleras pudieran ser asumidas y ejercidas sin interrupción, directamente por el Estado y de facilitar el proceso de reversión y nacionalización. Esto último mediante un plan exploratorio de cumplimiento obligatorio en un plazo de tres (3) años o la consecuente devolución de las áreas inexploradas u ociosas, así como de los llamados campos marginales, anti-económicos o abandonados.¹³

D) La Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural (1971) fue un intento de Nacionalización parcial de este hidrocarburo, que no llegó a tener efectiva aplicación activa y el propósito con el cual la signó el legislador fue más de conservación del recurso que de desarrollo y aprovechamiento del mismo.¹⁴

E) La Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos (1973), avanzó en el propósito de que la Nación ejerciera directamente las actividades petroleras, al reservar las

¹⁰ Ley de Hidrocarburos Art. 3º.

¹¹ Art. 103 C.N.

¹² Ley de Hidrocarburos Art. 80 "... En el caso de concesiones de explotación la Nación readquirirá, sin pagar indemnización alguna, las parcelas concedidas y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se han construido".

¹³ Ley Sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos. Art. 12, 13 y 22.

¹⁴ Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural. Art. 5º "Sólo podrá licuarse el gas que se produzca asociado con el petróleo y que no está almacenado por razones de conservación, excepto que se estime más conveniente para la Nación reinyectarlo al yacimiento a utilizarlo para fines de mayor interés público..."

actividades de mercadeo interno que venían ejerciendo las concesionarias, aunque no cubiertas por sus concesiones sino como una actividad comercial general.

Tanto la Ley de Gas como la de Mercado Interno fueron dictadas en un escenario de concesiones y aspiraban solo introducir limitaciones parciales a ese régimen, desaparecido el cual los propósitos y razones de esas leyes deben ser revisados.

F) La Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (1975) aceleró el proceso de reversión y nacionalización al culminar el propósito de recuperar la totalidad de las actividades petroleras para ser ejercidas directamente por la Nación, lo que se logró mediante la aplicación de la Constitución de la República.¹⁵

Ese solo rescate no lograba la meta de incorporar la actividad petrolera a la economía nacional y a pesar de que se había dictado una Ley de Nacionalización, se pensó que esta debía ser perfeccionada o profundizada para el logro de sus objetivos.

Dos vías se pensaron para tal profundización o perfeccionamiento y se aspiró a que fuesen consagradas como un plan de acción en una reestructuración de la legislación de hidrocarburos. Una de esas vías es la Internalización Petrolera y la otra la Internacionalización Petrolera. La Internalización consiste en industrializar los hidrocarburos en el país tan profundamente como sea posible, no solo para la obtención de combustibles y lubricantes, que es el uso tradicional que se ha dado a tales sustancias, sino para el logro de una gama inmensa de productos de ellos obtenibles por procesos químicos y petro-químicos. Para este propósito se debía rediseñar el llamado patrón de refinación, a fin de que ésta permitiera determinar y separar cortes valiosos para su industrialización, que sirvieran de base a proyectos, desarrollables por el Estado, con sus propios medios o asociado al capital privado o por éste último en procesos corriente abajo después de la refinación.

Esta orientación, aunque cuenta con suficiente acogida conceptual, ha tenido muy limitada aplicación, sin que haya sido objeto de una política coherente y de empuje, ni de consagración en el texto de la Ley, habiendo tenido solo manifestaciones en instrumentos legales de rango menor, como decretos y resoluciones de escasa aplicación.

La internacionalización consistente en la adquisición de refinerías y otras instalaciones en el exterior para asegurar mercados a nuestro petróleo, tuvo,

¹⁵ Art. 97 C.N. "... El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional...".

desde el comienzo, aplicación gubernamental de amplio alcance y hoy el país tiene grandes inversiones en el exterior en asociación o de su exclusiva propiedad. Pero tampoco esta política ha tenido una consagración en un texto legal y ha sido puesta en práctica con base en discutidas interpretaciones legales.

La Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, mediante la cual la Nación asumió las actividades petroleras para ejercerlas en forma exclusiva, dejó abierta una excepcional y limitada posibilidad de retorno del capital privado a tales actividades.¹⁶ Esta posibilidad ha sido interpretativamente ensanchada, en contradicción con la naturaleza excepcional de la norma y con los propósitos y objetivos de los planes de acción de la ley que la contiene, a tal extremo que se considera que la llamada Apertura Petrolera no cabe o no encuentra sustento en nuestro vigente régimen legal de hidrocarburos y que para adoptarla, por ser un cambio del plan de acción (nacionalización) legalmente consagrado, es necesaria una previa modificación del ordenamiento jurídico vigente.

La celebración de negociaciones sin tener en consideración los propósitos de los planes de acción contenidos en las leyes o tratando de que estos se acomoden a tales negociaciones mediante interpretaciones posteriores, merma la estabilidad de las negociaciones así realizadas y al no obedecer su adopción a un plan asumido por la generalidad de la Nación, los riesgos de sus resultados aumentan grandemente. Lo razonable en materia de hidrocarburos sería que, teniéndose en cuenta las realidades nacionales o internacionales, se dictara una nueva Ley de Hidrocarburos que unifique la diversidad de textos ahora existente, que esclarezca y reitere los propósitos y principios que como valiosas conquistas orientan nuestro régimen jurídico y que incorpore las metas que los cambios de la realidad aconsejen, ya para dar paso, incentivar o aprovechar esas realidades o para constreñirlas, atenuarlas o mitigarlas, cuando ellas no convengan a los intereses presentes o futuros de la Nación, cuyo devenir debe quedar plasmado en textos legales como planes de acción.

¹⁶ Ley que Reserva al Estado la Industria el Comercio y los Hidrocarburos. "Art. 5º "... En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de cualquiera de las señaladas actividades, celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado..."

VENEZUELA: FACTOR PERMANENTE AUNQUE CAMBIANTE EN EL MERCADO PETROLERO INTERNACIONAL

Mazhar Al-Shereidah

En su *Pentágono Petrolero*, J. P. Pérez Alfonzo incluyó como documento, un artículo titulado "La política petrolera venezolana puede afectar la situación mundial", publicado en *World Petroleum* de julio de 1946, donde Ruth Sheldon escribió:

"La atención de la industria petrolera internacional se concentra fuertemente en Venezuela, donde ocurren sucesos que harán precedentes y pueden tener efectos políticos e industriales de alcance mundial."

Medio siglo después, la misma afirmación es válida, pero con un viraje de 180 grados en cuanto a lo que Venezuela busca y defiende, cuestión ésta que el presente trabajo intenta demostrar mediante una revisión histórica.

Facilidad relativa en los comienzos

En la segunda mitad de los años treinta, Venezuela se embarcó en un proceso de desarrollo industrial y urbano para incorporarse a lo que otros países latinoamericanos ya habían alcanzado. El petróleo fue en Venezuela vehículo y sostén de ese proceso transformador. La salida de México del mercado internacional a raíz de la nacionalización de su industria petrolera en 1938, mejoró la posición y destacó la importancia del petróleo venezolano. "En 1917 se exportaron 156 barriles diarios (b/d). En 1921 alcanzan 27, 000 b/d. En 1926 el petróleo, con un volumen exportado de 90.000 b/d, pasa a ocupar el primer lugar entre los renglones de exportación desplazando del mismo al café. En 1927 la exportación petrolera se eleva a 164,000 b/d. Para 1945 asciende a 870,000 b/d. Desde 1928 hasta 1969, Venezuela ocupó el primer lugar como país exportador de petróleo del mundo." (Barberii, 1991, 149-150) En 1943, Venezuela sancionó una Ley de Hidrocarburos ejemplar para su época y, hacia finales de los cuarenta, el país mejoró notablemente su participación en las ganancias de las compañías petroleras con la aplicación del llamado 50:50.

Esas herramientas legislativo-fiscales favorables para el desarrollo interno del país, sin embargo desmejoraron la posición comparativa de Venezuela en el mercado internacional. Convertirían al Medio Oriente en una opción preferida para las empresas petroleras, no sólo por la ausencia allí de un régimen legislativo comparable con el venezolano, sino porque en el Medio Oriente las condiciones

financieras eran más ventajosas para las concesionarias. Unido a lo anterior, se sumaba el hecho de que los crudos mesorientales eran más livianos y sus costos de producción eran notablemente inferiores a los venezolanos. Este conjunto de condiciones, favoreció el uso masivo de los crudos mesorientales para el ávido mercado europeo al iniciarse el Plan Marshall. De hecho, ya en 1949 el Medio Oriente produjo más petróleo que Venezuela y, en consecuencia, el gobierno venezolano envió una primera misión al Medio Oriente.

Las perspectivas de la industria venezolana estuvieron afectadas, también, por el hecho de que las reservas probadas de crudos livianos en el país eran notablemente menores que aquellos de sus competidores de Medio Oriente. Además, como el negocio estaba en manos de las concesionarias, el Estado carecía de control o influencia sobre precios (hasta por lo menos 1970) y niveles de producción (hasta la nacionalización de la industria en 1976).

Recurriremos a continuación a la información histórica para comprobar que éste cuadro general tiene vigencia por más de medio siglo e incidió de manera determinante en la formulación de la política petrolera venezolana.

La difícil carrera con el Medio Oriente

En 1948, los Estados Unidos pasó a ser, por primera vez, un país importador neto de petróleo. Para esa fecha, se inició la bipolaridad y la Guerra Fría y es así como el petróleo de la URSS debiera ser sacado de la ecuación Oferta-Demanda, por cuanto no participaba en las transacciones del mercado petrolero internacional (capitalista). De modo que desde finales de los cuarenta hasta comienzos de los sesenta, para el comercio de hidrocarburos, las exportaciones se agrupaban, básicamente, como procedentes de dos regiones: Venezuela y el Medio Oriente.

Ya en 1950, el Medio Oriente (Irán, Irak, Kuwait y Arabia Saudita) tenía reservas del orden de 48 mil millones de barriles y una relación Reservas a Producción (R/P) de casi 75. Venezuela tenía menos de 9 mil millones de barriles de reservas y su relación R/P era de 16. En ese año, las concesionarias habían producido en Venezuela 546 millones de barriles y en los cuatro países mencionados del Medio Oriente un total de 641 millones de barriles. Para 1955, la producción venezolana alcanzaba 787 millones de barriles mientras que la de Medio Oriente había subido a 1184 millones. (PODE 1965, p.147) El alto costo de producción en Venezuela en comparación con la nueva región exportadora, es reflejado en el hecho de que, mientras que en el Medio Oriente (Irán, Irak, Arabia Saudita, Kuwait, Abu Dhabi, Bahrain, Qatar e Israel) la producción se extraía de 606 pozos, en el caso de Venezuela funcionaban 9,716. (PODE 1965, p.146)

Para esa fecha, la tabla comparativa de la gravedad de los crudos producidos mostraba un resultado desfavorable para Venezuela. Mientras que la Gravedad Promedio API para los Estados Unidos era 34,0, para Canadá 35,4 y para el Medio Oriente 34,6, Venezuela alcanzaba solamente 25,4. (Ministerio Minas e

Hidrocarburos, 1959, 15) A pesar de eso, los datos consultados indican una persistente actividad exploratoria y de perforación en Venezuela por parte de las concesionarias de la época, como lo ilustra el siguiente cuadro. Sin embargo, allí se constata también que el petróleo que fluía de esos pozos seguía siendo, en términos relativos, pesado:

Venezuela: Pozos completados

Año	Nr. Pozos	Gravedad API
1917-1920	54	17,8°
1921-1925	390	22,7°
1926-1930	2.257	22,5°
1931-1935	890	21,4°
1936-1940	2.337	19,4°
1941-1945	2.029	24,0°
1946-1950	3.504	25,9°
1951-1955	5.450	25,5°

(PODE, 1965, 15-57)

El gobierno venezolano entendió que sus ventajas comparativas se estaban deteriorando y observaba con preocupación que las concesionarias estaban explotando las reservas de algunos países del Medio Oriente más rápidamente que las venezolanas:

Año % del crecimiento de la producción diaria

	Venezuela	Arabia		
		Irán	Saudita	Kuwait
1946	20.1	15.5	181.1	—
1947	12.0	5.6	49.9	174.7
1948	12.4	22.5	58.5	185.8
1949	-1.3	7.8	22.1	93.7
1950	13.4	18.4	14.7	39.7

(OPEC, 1980, 22,25,29,31)

Esto fue lo que motivó al gobierno venezolano a entablar relaciones con el Medio Oriente, hacer del conocimiento de sus gobiernos las reivindicaciones obtenidas en Caracas en lo legal y lo fiscal y tratar así de disminuir las desventajas que había acumulado Venezuela ante los ojos de las concesionarias. De un modo u otro, el Medio Oriente se movió de su letargo y el 50:50 se hizo la regla. Pero donde Venezuela compensó, con creces, sus desventajas respecto al Medio Oriente, fue en la cuestión del nacionalismo.

El nacionalismo en el Medio Oriente conduce en Venezuela a la Doctrina Petrolera

Efectivamente, en 1946 la Liga de Estados Arabes politizó al petróleo árabe, relacionándolo con la Cuestión Palestina (Al-Shereidah, 1995, 140) Además, la creación del Estado de Israel en 1948 llevó a por lo menos un país de esa Liga, Irak, a reducir su producción en un 25,6%. (OPEC, 1980, 24) En Irán, el nacionalismo que llevó Mossaddeq al poder y que desembocó en la nacionalización de su industria petrolera, condujo a la disminución de su producción, -47% en 1951, -92.1% en 1952 y otro -2.9% en 1953. El fenómeno nacionalista con sus respectivos conflictos en el Medio Oriente dio paso en Venezuela al nacimiento de una Doctrina Petrolera que subrayaba el carácter seguro, confiable y permanente del suministro petrolero venezolano tanto en tiempos de paz como en el caso de una guerra.

Ese ofrecimiento unilateral e incondicional venezolano de garantizar el flujo petrolero, no fue premiado ni agradecido con acciones tangibles de parte de los países importadores. Más bien, en Estados Unidos se hizo sentir una tesis discriminatoria que respondió a las presiones de los productores domésticos, naturalmente renuentes a otorgar un acceso privilegiado a cualquier productor extranjero. Las llamadas Restricciones, tenían como principal víctima (sea en términos anunciativos o prácticos) a Venezuela. Con el afán de encontrar fórmulas que favorecieran y aseguraran el consumo del petróleo venezolano, surgió la tesis venezolana del Trato Hemisférico.

Hacia finales de la década de los cincuenta, el sistema político venezolano experimentó nuevamente un cambio orientado hacia la democracia. La sustitución de importaciones se convirtió en lema orientador de los sucesivos planes para desarrollar el país y, nuevamente, el petróleo serviría de base y motor de dichos objetivos. Además, el fin de la prolongada represión política del período anterior permitió aflorar inquietudes y fuerzas que buscaban su ubicación en el nuevo escenario. Ello coincidió con la Revolución Cubana y el nuevo rol del socialismo soviético en el Caribe. Dentro de este contexto, el Decreto Sanabria de diciembre 1958, que implicó un aumento sustancial en la tasa impositiva aplicada a la industria petrolera indudablemente reflejó un ambiente propicio para nuevas exigencias pero posiblemente explica el brusco descenso en el ritmo creciente de la producción venezolana, lo cual condujo al gobierno de Betancourt a buscar soluciones.

Venezuela: Evolución de la Producción Producción Diaria

Año	Miles Barriles	Variación Porcentual
1955	2.157	13.9
1956	2.456	13.9
1957	2.779	13.1
1958	2.604	-6.3
1959	2.771	6.4

(OPEC, 1980, 32)

La OPEP para defender los precios

Perjudicado, o al menos irritado por las Restricciones, decepcionado por la falta de correspondencia en el Norte a su Doctrina Petrolera y golpeado por la baja repentina de los precios en el mercado mundial, el gobierno venezolano buscó nuevamente un entendimiento con el Medio Oriente. El momento era propicio porque la nacionalización del Canal de Suez en 1956, la formación de la República Árabe Unida en 1958, la revolución en Irak en el mismo año y la intensificación de las demandas en la Liga de Estados Árabes de usar el petróleo como arma política, daban fe de la vigencia del nacionalismo en la región árabe.

La creación de la OPEP diluyó el componente político netamente árabe presente hasta aquél entonces en el tratamiento de la cuestión petrolera en el Mundo Árabe (Al-Shereidah, 1995, 152-155). Con la OPEP, el énfasis se puso en cambio en "modificación de precios...mantenga sus precios estables...restablecer los precios...la estabilización de los precios." (OPEP, 1960) Venezuela fue en 1960 el país fundador de la OPEP con la política petrolera más perfeccionada desde el punto de vista legal, fiscal, técnico y conceptual. Betancourt, Pérez Alfonzo y Pérez Guerrero constituían un equipo sólidamente experimentado y capacitado para diseñar la política petrolera para un país que todavía ocupaba el primer lugar como exportador mundial, pero cuyas reservas apenas alcanzaban 17 mil millones de barriles de un total mundial de 265 mil millones.

En 1960, Venezuela produjo 1.041.675.132 barriles de gravedad promedio de 25.4 °API, de los cuales sólo 691.940.646 barriles eran mayores de 24.9°(PODE, 1965, 67). No es extraño que, ante el cuadro anterior, Pérez Alfonzo haya convertido a la 'Comisión Coordinadora para la Conservación y Comercio de Hidrocarburos' en uno de los cinco pilares de su política, ya que las reservas de crudos livianos se estaban agotando en Venezuela.

El país necesitaba crear un cartel para defender los precios mediante el prorrateo de la producción, o sea el autocontrol por parte de los exportadores del Medio Oriente. Venezuela quería la "unificación de políticas petroleras de los

países miembros"; valga decir que todos tuvieran su respectiva 'Comisión' para planificar los niveles de producción. Pero obviamente, Kuwait con 61 mil millones de barriles de reservas y Arabia Saudita con 52 mil millones (PODE, 1965, 149), no compartían la angustia venezolana, no sólo porque cuantitativamente no tenían un denominador común con Venezuela, sino porque simplemente no podían alcanzar a Venezuela en lo legal, fiscal, técnico y conceptual: su grado de desarrollo era incipiente, en cuanto a sus realidades políticas, culturales, sociales, económicas. De modo que el añorado cartel no pudo ser realidad, pero al menos se pudo lograr algunos acuerdos que contuvieran el deterioro de la situación venezolana.

La devaluación del bolívar a comienzos de los sesenta no condujo a mayores traumas gracias, en parte, al robusto crecimiento de la demanda petrolera mundial y al sostenido aumento de la producción venezolana. Entre 1963 y 1967, los aumentos interanuales registrados en el consumo mundial de petróleo eran de 6,6, 10,3, 6,9, 8,1 y 7,1% (Fuente: Algunos Aspectos de las Actividades Petroleras Venezolanas, Mundiales y Apéndice Estadístico, MMH. pp.I-A. 91-93). Fue así como la producción venezolana pudiera subir de un promedio de 2.846 mil barriles diarios en 1960 a 3392 mil en 1964 y 3.594 mil en 1969. (OPEC, 1980, 32)

La industria petrolera internacional cartelizada hasta 1970 se había caracterizado por su capacidad de mantener un precio estable alrededor de \$2/b. Por su parte, la solidez del dólar y su estabilidad, le garantizaba a los fiscos de los países de la OPEP ingresos estables. La clave para dicha estabilidad del precio radicaba en el carácter integrado (horizontalmente) de la industria, lo cual evitaba incrementos en la producción que no fueran consultados y acordados previamente. Así, en general, se evitaba el caos, y en caso de producirse algún síntoma preocupante, la causa provenía de las relativamente pequeñas compañías independientes.

La integración vertical entre el Upstream (aguas arriba) y el Downstream (aguas abajo) suministraba la información necesaria para ajustar la oferta a la demanda estimada. La devaluación del dólar en 1971 y el incremento del índice inflacionario en países de la OCDE, empeoró los términos de intercambio para los países de la OPEP y llevó a los ajustes de precio expresados en los Acuerdos de Teherán y Trípoli en 1971 y Ginebra I y II en 1972. Dichos ajustes satisfacieron parcialmente las demandas de los productores, tanto en los Estados Unidos como en la OPEP. Los primeros venían exponiendo que el bajo nivel de los precios en el mercado estadounidense, el cual resultaba en magras ganancias, les impedía a esas empresas efectuar las necesarias inversiones en exploración con miras a descubrir nuevas reservas y así mejorar la posición estadounidense en términos

* La industria petrolera siempre ha estado integrada verticalmente, desde las actividades a boca de pozo hasta el consumidor final. Las actividades más cercanas a la boca del pozo se identifican como *upstream* o "aguas arriba" y a las más cercanas al consumidor como *downstream* o "aguas abajo."

de la relación Reservas/ Producción, con las subsiguientes implicaciones geoestratégicas en la era bipolar.

En Venezuela, donde la producción había alcanzado en 1970 un máximo de 3,7 millones barriles diarios, comenzó una disminución de la misma, a consecuencia de la declinación de las reservas y especialmente de aquellas de crudos livianos y medianos. En 1971 las reservas estimadas alcanzaban sólo 13,7 mil millones de barriles con una duración de 10,6 años. La composición de las reservas para 1974 fue la siguiente: liviano: 2,9 mil millones de barriles; mediano: 5,0 mil millones ; pesado: 6,7 mil millones.

Factores políticos entusiasman a Venezuela en lo petrolero

La década de los setenta comenzó augurando para Venezuela signos positivos en lo petrolero por la conjunción de varios factores. En su campaña electoral, el candidato republicano Richard Nixon había prometido liberar los precios petroleros en el mercado interno estadounidense para así permitirle a esa industria disponer de recursos financieros propios con los cuales podría efectuar las inversiones en exploración que incrementarían las muy mermadas reservas petroleras de los Estados Unidos. Por otra parte, el gobierno libio del presidente Kaddafi había dictado en 1970 una disminución sustancial en la producción de su país y decretado un alza en los precios. Ello coincidió con la ruptura del Tapline (oleoducto) saudita y, en medio de un precario equilibrio entre la oferta y la demanda, Argelia e Indonesia incrementaron el precio de sus respectivos crudos. En diciembre 1970, Venezuela siguió el ejemplo de Libia, Argelia e Indonesia, incrementando el precio de su petróleo y el Legislativo estableció la Fijación de los Valores de Exportación.

La conferencia de la OPEP en Caraballeda, seguida por los Acuerdos de Teherán, Trípoli, Ginebra I y II, contribuyeron al optimismo venezolano en materia de precios e ingresos a la vez que estimularan las posturas políticas desafiantes en la región árabe seguirían favoreciendo, en lo petrolero, al país. El clímax de esas creencias se expresó en el lema 'Hacia la Gran Venezuela', cuando la intensidad de los conflictos en el Medio Oriente condujo al Embargo Petrolero Árabe y a la cuadruplicación de los precios.

Venezuela se sintió tan confiada en el futuro, que el propio presidente Carlos Andrés Pérez confrontó en carta pública al presidente Ford diciendo: "Me apresuro a expresarle que...en América Latina...sí podemos afirmar que los países desarrollados han venido abusando de las necesidades fundamentales del hombre latinoamericano o asiático o africano... La confrontación económica la han creado los grandes países..." (*El Nacional*).

Pérez Alfonzo comprendió la cuestión palestina al punto de defender la Resolución condenatoria de la ONU contra el sionismo en los siguientes términos: "Después de todo este tiempo [de la falta de acatamiento de las Resoluciones

ordenando a Israel devolver las tierras ocupadas] parece que únicamente las armas podrán obligarlos a hacer justicia a los palestinos." (Pérez Alfonso, 1975) Manuel Pérez Guerrero alertaría ante el 'Grupo de los 77': "Si no hay orden, habrá desorden...los países en desarrollo usarían el 'arma del petróleo' aunque de una manera 'razonable.'" (An-Nahar, 1977)

Así, en 1975 con apenas 18 mil millones barriles de reservas probadas, Venezuela nacionalizó la industria petrolera, segura de que la demanda crecería, los precios aumentarían, los conflictos continuarían y se agudizarían y que el país dispondría de suficientes recursos financieros como para consolidar su, ahora, industria petrolera nacional. La revolución Iraní de 1978-79 y el estallido de la guerra entre Irak e Irán a finales de 1980, proporcionaron incrementos en los precios, supuestamente capaces de solventar necesidades y penurias.

Más economía y menos política develan desventajas para Venezuela

Los altos precios del petróleo en el segundo quinquenio de los setenta y comienzos de los ochenta, consecuencia de los acontecimientos políticos ya mencionados, restaron atención a nuevas tendencias preocupantes en el mercado mundial petrolero. El desmantelamiento del control que las empresas petroleras concesionarias habían ejercido sobre la producción petrolera de los países de la OPEP no fue sustituido por ningún esquema de coordinación entre los miembros productores después de la nacionalización. En lugar de una planificación de la oferta por los ex-concesionarios, se dieron planes individuales, egoístas y anárquicos por parte de las respectivas compañías petroleras nacionales. Cada una producía sobre la base de las reservas y la disponibilidad financiera para incrementar su capacidad de producción y así sus respectivas tajadas en el mercado. En el caso venezolano, los potenciales peligros de esta situación fueron agravados por los niveles de endeudamiento del Estado venezolano, con lo que implicaba en términos de futuras limitaciones financieras.

A comienzos de los años ochenta, la recesión mundial se manifestó en el estancamiento de la demanda petrolera; la oferta No-OPEP se vigorizó; la sustitución energética se hizo palpable; mejoraron el ahorro y la eficiencia energéticos; y el precio del petróleo inició el camino hacia la baja. Ello coincidió con altas tasas de interés en el mercado financiero internacional. La fuga masiva de capitales venezolanos no se hizo esperar y el bolívar colapsó.

Con la devaluación de febrero 1983, el país estrenó un período que aún persiste, signado por el binomio devaluación-inflación, acompañado por el estancamiento de la economía. Durante los años ochenta, la producción petrolera mundial disminuyó en casi 37 millones de barriles. De un total de 205.639.288 mil barriles entre 1971 y 1980 cayó a 168.710.019 entre 1981 y 1990. (PODE 1991, 196) Simplemente, la demanda bajó y de los países de la OPEP se demandaba menos. Efectivamente, de una producción de 26,5 millones b/d en 1980, la OPEP bajó su producción a 22,7 millones b/d en 1990. (International Petroleum Statistics Report, Nov.1995, p.41)

Paralelamente, el derrumbe de los precios se hizo incontenible, al punto que en el primer trimestre de 1990 llegó a \$ 13 el barril, que en términos absolutos significó apenas la tercera parte de lo que fue en 1980. Venezuela, que en los años sesenta tanto había impulsado la adopción de un sistema de prorrateo de la producción, contempló en los años ochenta que la implantación del mismo por la OPEP, no dio los efectos esperados: ni siquiera la salida temporal del petróleo de Irak e Irán del mercado a causa de su guerra, pudo evitar el colapso de los precios.

De hecho, se había puesto de manifiesto la fragilidad de la OPEP que varios comentaristas habían advertido ya en los años sesenta. Por esa época, Pedro R. Tinoco hijo, había sostenido que "desde un principio la posición de Libia y de Irán fue de alcanzar los mayores niveles de producción"... "La falla principal de la OPEP ha radicado...en no haber podido cumplir los convenios relativos a niveles de producción, esenciales a todo esfuerzo eficaz de defensa de los precios." A su vez, el entonces Ministro de Minas e Hidrocarburos, José Antonio Mayobre habló el 31 de mayo de 1967 ante el Senado en los siguientes términos: "Existe una situación natural desventajosa para Venezuela en el mercado mundial petrolero... El principal factor...de costos desfavorables a Venezuela es la naturaleza, y contra eso es muy difícil luchar... Venezuela fue el campeón de la idea de que era necesario restringir la oferta, mantener la producción en términos racionales... Cuando existe un desequilibrio, cuando la oferta es superior a la demanda, la defensa, si es posible hacerla, es una restricción de la oferta..."

Cambios geoestratégicos y su efecto sobre Venezuela

En la segunda mitad de los ochenta, se gestaron y se produjeron cambios sustanciales a nivel mundial que invalidaron ciertos supuestos que, hasta entonces, habían servido en Venezuela para formular la política petrolera. Efectivamente, la perestroika y el consiguiente aflojamiento de las tensiones entre la URSS y los Estados Unidos, el fin de la guerra Iran-Iraq, la aceptación de la OLP de resolver el problema palestino por la vía pacífica y la formación de los bloques económicos a nivel mundial, entre otros, hicieron que en Venezuela se tomara conciencia de la conveniencia de modificar los supuestos que hasta aquel entonces habían inspirado doctrinariamente la formulación de su política petrolera.

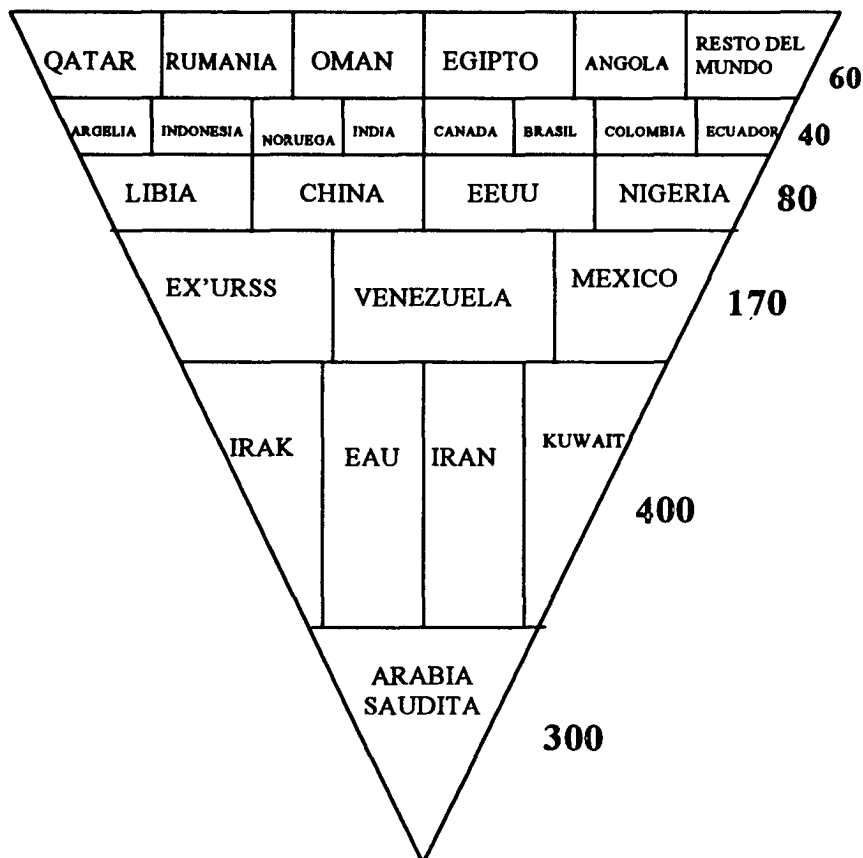
En vista de que la política de defensa de los precios había fracasado, iba tomando cuerpo la tesis de incrementar la producción. Estratégicamente, se comprendió que no se podía seguir esperando a que el Medio Oriente auto-restringiera su producción, ya que el cuadro se había hecho mucho más complejo que entre 1949 y 1975. Además, la oferta se había diversificado demasiado. Era evidente, además, que el nacionalismo, fuera árabe, persa o islámico, había dejado de ser un efectivo recurso de presión política que pudiera incrementar la importancia relativa del petróleo venezolano. Además, se constató que las probabilidades de choque entre EEUU y la URSS habían desaparecido, por lo que perdía sentido la "Doctrina Petrolera Venezolana."

Bajan los precios, suben las reservas

Así, se fijó la atención en las reservas con mayor énfasis. A falta de descubrimientos nuevos o evidencia de importantes extensiones de las reservas conocidas, se hizo una revaluación de las reservas comprobadas, tomando en cuenta los avances tecnológicos disponibles. Fue así como las llamadas 'revisiones' permitieron que las reservas declaradas pasaran de 29.330 Mn barriles para el 31 de diciembre de 1985 a 55.521 Mn un año después. Esta adición de 26.845 Mn barriles permitió prolongar la estimada duración de las reservas de 47,8 años en 1985 a 84,8 años en 1986 (PODE, 1991, 41) y proporcionó la base para una reelaboración conceptual, a cargo de aquellos representantes del pensamiento neoliberal que tomaron el timón de la economía venezolana a finales de los ochenta. Al presentarse el fenómeno de la inestabilidad socio-política, evidenciado a través de los intentos de golpes militares, la obtención de fuentes financieras adicionales mediante el recurso petrolero se colocó como prioridad para la supervivencia del sistema político-económico venezolano, lo cual legitimaba el empeño en incrementar la capacidad de producción. La disponibilidad de 'amplias' reservas petroleras, cumpliría el rol de salvador de la patria, solucionador de la crisis y facilitador del desarrollo y bienestar del venezolano.

En todo caso, cualquier evaluación de las nuevas concepciones que se han impuesto en torno a la política petrolera venezolana, requiere de un conocimiento de los factores que pudieran incidir en el futuro desenvolvimiento del mercado mundial y, otra vez, nos lleva a revisar la información en torno a las reservas. El total mundial de reservas probadas es de aproximadamente 1.050.000 millones de barriles. En materia de reservas, los países petroleros integran diferentes categorías de acuerdo con la cuantía de las mismas. Así, Arabia Saudita sería el miembro solitario de una categoría "AAA" con casi 300 mil millones de barriles. La categoría "A", la integrarían: Irak, Emiratos Arabes Unidos, Irán y Kuwait con aproximadamente 100 mil millones de barriles cada uno. La categoría "B", con reservas superiores a los 50 mil millones de barriles, estaría compuesta por: Venezuela, Ex-URSS y México. Estados Unidos, Libia, China y Nigeria, serían los integrantes de la categoría "C" con rangos entre 17 y 30 mil millones de barriles. El grupo de miembros de la categoría "D" con reservas entre 6 y 10 mil millones de barriles, serían: Argelia, Indonesia, India y Noruega. La categoría "E", la integrarían: Canadá, Colombia, Brasil, Ecuador, Reino Unido, Qatar, Omán, Yémen, Malasia, Egipto, Angola con reservas de entre 2 y 6 mil millones de barriles.

En forma gráfica, la situación podría representarse como sigue, donde para cada una de las distintas franjas (desde 'AAA' hasta 'E', de abajo hacia arriba) las reservas totales del grupo están registradas a mano derecha.

Distribución de las Reservas Probadas**Mundiales de Petróleo****(Total mundial 1.050 MM B**

Visto en términos absolutos, las reservas probadas venezolanas (63 mil millones de barriles) de crudos convencionales, equivale a más del 6% del total mundial. Sin embargo, si tomamos en cuenta que el 71,5% de estas reservas están constituidas por crudos pesados y extrapesados y que sólo unos 9,6 mil millones de barriles son medianos (entre 22,0 - 29,9° API) y 8,3 mil millones de barriles son livianos (30,0 grados API o más), tendríamos un total de unos 18 mil millones de barriles de reservas 'apetecibles', lo cual colocaría a Venezuela en la categoría "C".

La primera ronda de la 'Apertura' ha puesto de manifiesto el interés del inversionista extranjero en el petróleo venezolano, a pesar de que: las perspectivas mundiales de crecimiento de la demanda petrolera sean modestas; las expectativas sean de precios bajos; y a pesar del adjetivo 'áreas de alto riesgo' que utilizara Pdvsa para promover la 'Apertura'.

No cabe duda que lo que ofrece Venezuela en la actualidad constituye la máxima atracción existente en el mercado por tratarse de reservas disponibles para el inversionista y en el país más explorado y con datos comprobados a la mano. Ciertamente, ningún país abierto para el inversionista en estos momentos ha sido tan densamente explorado como Venezuela; ninguno ha sido y es tan importante productor como Venezuela. Los 'descubrimientos' no tardarán en producirse y sin duda alguna, se tratará de yacimientos gigantes.

Pozos completados por países

Región o País	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Venezuela	883	505	230	560	541	647	618
Europa	851	1.162	889	923	1.017	785	589
Medio Oriente	802	868	1.107	970	1.037	1.089	905
África	903	658	611	11.136	638	642	677
Total Mundo	98.690	91.657	58.547	64.078	44.893	49.340	52.771

(PODE, 1991,192; PODE 1994, 146)

Conclusión

El signo distintivo de la Venezuela actual es aparentemente el de un país que busca 'grandeza' en las cifras de producción petrolera. Pareciera haberse contagiado con el 'virus saudita' aunque su subsuelo no ofrece reservas tan generosas como las de ese país árabe. Lo que queda claro es que Venezuela no podrá buscar importantes aumentos de su producción y, a la vez, contribuir en la OPEP a defender el nivel de precios, de manera que está necesariamente planteada la posibilidad de su desincorporación a esa organización, propuesta que algunos ya han asumido.

Las razones que hayan llevado a Venezuela a escoger esta opción seguramente serán motivo de debate, pero resulta evidente que tiene relación con su actual crisis económica, lo arraigado de un modelo de sociedad altamente dependiente de las importaciones y sus actuales limitaciones para acceder a divisas, que se encuentran agravadas por las dimensiones de su deuda externa. En circunstancias en que las condiciones del subsuelo determinan reservas 'modestas' de petróleo liviano y altos costos de producción (y para aumentar la producción), se ha optado por ofrecerles a las inversionistas extranjeras condiciones suficientemente atractivas como para atraerlas, ya que esas

inversiones son vistas como el 'santo remedio' para superar la situación actual de crisis.

Bibliografía

- Al-Shereideh. *Mundo árabe y occidente. El petróleo de rodajas*. Fondo Editorial Tropykos-FACES/UCV, 1995.
- AN-NAHAR. Arab Report & Memo, 13 de junio, 1977.
- Barbieri, Efraín (et al). *La industria venezolana de los hidrocarburos*. CEPET, 1991.
- Ministerio de Minas e Hidrocarburos. *Petróleos crudos de Venezuela y otros países*. 1959.
- El Nacional*. 20 de septiembre, 1974, A-1.
- OPEC. Resolución 1.1. Bagdad, 14 de septiembre, 1960.
- _____. *Annual Statistical Bulletin*, 1980.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo. Rueda de prensa, Caracas, 20 de diciembre, 1975.
- Petróleo y otros datos estadísticos (PODE)*. 1965.

DOCUMENTOS

CONGRESO DE LA REPUBLICA EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Considerando

que el Ejecutivo Nacional presentó el 7 de diciembre de 1994, un proyecto de Marco de Condiciones a los fines de la celebración de Convenios de Asociación para la Exploración a Riesgo de nuevas áreas y la producción de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas;

Considerando

que tales Convenios de Asociación con el Capital privado permiten la exploración y en consecuencia el posible descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos especialmente de crudos livianos y medianos;

Considerando

que en los próximos 10 años se presentarán oportunidades de mercado que exigirán un aumento de la capacidad de producción de nuestro país para atender la cuota que nos corresponde en el incremento de la demanda petrolera mundial;

Considerando

que los nuevos Convenio de Asociación contribuirán a la consolidación y al crecimiento de la industria petrolera nacional, sin menoscabo de nuestra soberanía sobre tan fundamental recurso energético;

Considerando

que el petróleo ha sido y continuará siendo pilar fundamental y motor del crecimiento y desarrollo económico del país y que se hace necesario seguir consolidando el sector petrolero tanto público como privado para el impulso y fortalecimiento de la economía nacional;

Considerando

que la Comisión Bicameral de Energía y Minas ha realizado un detenido análisis del marco de condiciones que se ha propuesto para los Convenios de Asociación;

Considerando

que de acuerdo con el artículo 5to. de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos; se requiere la autorización de las Cámaras Legislativas Nacionales reunidas en sesión conjunta, tanto del Marco de Condiciones como de los convenios de asociación.

Acuerda**Artículo 1º**

Autorizar la celebración de los Convenios de Asociación para la EXPLORACIÓN A RIESGO DE NUEVAS AREAS Y LA PRODUCCIÓN DE HIDROCARBUROS BAJO EL ESQUEMA DE GANANCIAS COMPARTIDAS, conforme al Marco de Condiciones que se señala en el artículo siguiente:

Artículo 2º

Cláusula del Marco de Condiciones:

PRIMERA: El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, en uso de sus atribuciones legales, determinará las áreas geográficas descritas en el anexo "B" (en lo adelante las "Áreas") en favor de una filial el petróleo de Venezuela, S.A. (en lo adelante la "Filial"), para realizar las actividades relacionadas con la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos, con el transporte por vías especiales, almacenamiento y comercialización de la producción obtenida en las Áreas, y con las obras que su manejo requiera, todo de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

SEGUNDA: La Filial llevará a cabo los procesos de licitación, que sean necesarios para seleccionar a las empresas inversionistas privadas con las cuales celebrará Convenios de Asociación para realizar las actividades descritas en la Condición Primera, conforme al artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos.

Con base en los resultados de cada proceso de licitación, la filial celebrará un Convenio de Asociación (en lo adelante el "Convenio") con la o las empresas inversionistas que resultan favorecidas (en lo adelante los "inversionistas").

Los inversionistas podrán ofertar en relación con las actividades referidas en la Condición Primera, en todas las Areas, pero sólo podrán ser seleccionadas, según los resultados del proceso de licitación llevado a cabo por la filial, para celebrar convenios hasta un máximo de cinco (5) Areas, dependiendo de la clasificación de los inversionistas.

TERCERA: Con la firma de cada Convenio por parte de los Inversionistas y la Filial (en lo adelante las "Partes"), y de conformidad con los términos y condiciones allí establecidas, quedará constituida una asociación (en lo adelante la "Asociación") para realizar las actividades descritas en la Condición Primera de laca una de las Areas correspondientes.

CUARTA: En cada Convenio las Partes constituirán antes de dar inicio a las actividades del Convenio, un comité (en lo adelante "Comité de Control"), conformado por igual número de miembros asignados por los Inversionistas y la Filial, que presidirá un miembro asignado por esta última. Para la validez de sus deliberaciones y decisiones, se requerirá la presencia y el consentimiento de los miembros asignados por la Filial, teniendo el Presidente doble voto para resolver los casos de empate.

Las Partes someterán a la aprobación del Comité de Control las decisiones fundamentales de interés nacional relacionadas con la ejecución del convenio. Estas decisiones estarán descritas en el Convenio e incluirán, entre otras, la aprobación de los planes de exploración, evaluación y desarrollo, así como de cualquier modificación a tales planes, incluyendo la extensión de los lapsos de exploración y explotación, y la ejecución de reducciones en la producción de acuerdo con los compromisos internacionales de la República de Venezuela. A estos fines, se le informará al Comité de Control sobre todas las materias de importancia de la vida de la Asociación y se le someterán los recaudos y cuentas necesarios para poder realizar la fiscalización y auditoria por parte de los entes que el Comité de Control designe.

QUINTA: Los inversionistas y la Filial, o una Filial designada por ella para cada Convenio (en lo adelante la "Filial Designada"), constituirán, antes de iniciar las actividades del Convenio, una sociedad anónima en Venezuela (en lo adelante la "Empresa Mixta"), en la cual la Filial o Filial Designada poseerá el 35% del capital social y los inversionistas el 65 %. La empresa Mixta tendrá por finalidad dirigir, coordinar y supervisar las actividades de exploración, producción, transporte y comercialización objeto del Convenio, asegurándose un óptimo nivel de producción comercial y aplicando al efecto la normativa establecida en la legislación vigente y los criterios técnicos y comerciales comúnmente reconocidos por la industria petrolera internacional. Dicha dirección, coordinación y supervisión se llevarán a cabo la manera estipulada en el Convenio, sin menoscabo de las atribuciones del Comité de Control. Esta participación de la Filial o la Filial Designada se hará mediante acciones doradas, las cuales conferirán prerrogativas a sus representantes en

las decisiones sobre materias de trascendencia que, conforme al respectivo Convenio de Asociación deban ser decididos por la Asamblea y la Junta Directiva de la Empresa Mixta. Cuando el ejercicio de la acción dorada haya generado controversias en el seno de la Empresa Mixta, la Filial o la Filial Designada tendrá el derecho de recurrir al Comité de Control para que éste adopte la decisión final.

La Empresa Mixta quedará igualmente facultada para llevar a cabo por sí misma, o hacer realizar por terceros, las operaciones requeridas para cumplir el objeto del Convenio, si así lo considerase conveniente.

SEXTA: Dentro de los términos y condiciones de la Asociación pautados en el Convenio, se establecerá el compromiso de los Inversionistas de llevar a cabo las actividades exploratorias en el Area por su exclusiva cuenta y riesgo, con base a un plan allí establecido (en lo adelante el "Plan de Exploración"). Cada Area estará dividida en sectores geográficos de igual superficie (cada sector un "Bloque"). Cumplido el Plan de Exploración da continuación al esfuerzo exploratorio deberá ser aprobada por el Comité de Control. Esta aprobación otorgará a los Inversionistas el derecho a continuar la exploración por su exclusiva cuenta y riesgo en un número de Bloques determinado, en proporción al esfuerzo adicional propuesto por los Inversionistas. Aquellos Bloques no están incluidos en el esfuerzo explorado adicional que fuese aprobado, o en un Area de Desarrollo (un Bloque o grupos de Bloques en el Area para el cual se apruebe un Plan de Desarrollo), quedarán excluidos del objeto del Convenio igualmente, al culminar el esfuerzo exploratorio adicional, quedarán excluidos de las previsiones del Convenio los Bloques que no sean objeto de un Area de Desarrollo. Los Bloques que queden excluidos del Convenio volverán a la Filial para su administración directa. La aprobación por parte del Comité de Control estará supeditada al cumplimiento de ciertas condiciones que aseguren la idoneidad, racionalidad y eficiencia del esfuerzo adicional a ser ejecutados por los inversionistas, a la luz de los objetivos perseguidos mediante el Convenio.

SEPTIMA: Si en el curso de cualquier fase del esfuerzo exploratorio se descubren yacimientos de hidrocarburos dentro del Area, los Inversionistas deberán definir las características y comercialidad de tales descubrimientos con base a un plan (en lo adelante el "Plan de Evaluación"), el cual se someterá a la aprobación del Comité de Control para establecer su idoneidad técnica y su compatibilidad con los objetivos del Convenio.

Ejecutado el Plan de Evaluación, los Inversionistas deberán definir la viabilidad de la explotación comercial del descubrimiento y someter a la aprobación del Comité de Control un plan para desarrollar la producción (en lo adelante el "Plan de Desarrollo").

La explotación de los yacimientos de crudos pesados que fuesen descubiertos, estará supeditada al resultado de los estudios de factibilidad que se realicen para determinar su viabilidad comercial y al Plan de Desarrollo correspondiente.

La explotación, uso y comercialización del gas asociado a la producción de crudos en un Área de Desarrollo, se efectuará en conformidad con las disposiciones legales aplicables y mediante la utilización de normas y técnicas de general aceptación en la industria petrolera internacional.

En caso de que sean descubiertos yacimientos de gas libre, su evaluación, desarrollo y comercialización estarán sujetos, dentro de la Asociación, a los acuerdos específicos que se concierten entre las partes, en función de las características de los yacimientos y las circunstancias de su futura explotación.

Aprobado el Plan de Desarrollo, los Inversionistas desarrollarán, conforme al mismo, los descubrimientos del Área de Desarrollo. En ejecución del Convenio de Asociación la Filial o Filial Designada y los Inversionistas, establecerán un Consorcio (en lo adelante "Consorcio", cada uno de sus integrantes un "Consociado"), en el cual la Filial, o en su defecto, la Filial Designada, adquirirá una participación de un 35% para financiar el desarrollo. Con el fin de preservar un manejo óptimo de su cartera de proyectos y dependiendo del atractivo comercial del descubrimiento, la Filial o Filial Designada tendrá la opción de reducir tal participación hasta el 1%. La decisión de inversión por parte de la Filial o la Filial Designada se consultará con el Ministerio de Energía y Minas por los mecanismos ordinarios a través de Petróleos de Venezuela, S.A. En todo caso, cualquiera que fuese la participación de la Filial o Filial Designada en el Congreso, serán preservadas indemnes las prerrogativas que conforme al Convenio de Asociación, a través de la participación mayoritaria en el Comité de Control y las Acciones Doradas en la Empresa Mixta.

Se establecerán lapsos determinados para la ejecución de los planes de evaluación y de desarrollo de los descubrimientos. En el Caso en que los Inversionistas incurran en incumplimiento sustancial no justificado de dichos lapsos, la Filial o la Filial Designada podrá ejecutar por su propia cuenta, la evaluación y el desarrollo del descubrimiento respectivo.

OCTAVA: Dentro de los términos y condiciones de la Asociación pautados en el Convenio, la producción resultante de la ejecución del Plan de Desarrollo será comercializada por los Inversionistas y la Filial o Filial Designada en proporción a su participación en el Consorcio, en los mercados internacionales, a precios de exportación y en las mayores condiciones obtenibles en ese mercado. Los Consorciados conservarán el derecho

preferente de adquirir la producción mediante un mecanismo que maximice los ingresos de los Consorciados.

Lo anterior no será óbice para colocar toda la parte de esa producción dentro del territorio nacional, siempre que ello no represente un perjuicio para los mejores intereses de los Consorciados.

La comercialización se supeditará a un plan y a una normativa de fiscalización y control que asegure su ejecución en los términos más favorables posibles para la Filial y los Consorciados.

NOVENA: La Filial recibirá una cuota parte de los beneficios que resulten de la venta o mercadeo de la producción proveniente de cada Area de Desarrollo, esto es, después de deducir los ingresos brutos los costos operativos permitidos por el Convenio (excluidos los costos financieros), la depreciación y los impuestos aplicables respecto de dicha producción. La cuota parte de la Filial, consistente en un bono sobre la rentabilidad neta del proyecto denominado "PEG", se calculará aplicando al total de los beneficios así calculados y antes del Impuesto Sobre la Renta el porcentaje ofrecido por los Inversionistas en el respectivo proceso de licitación. Este porcentaje se mantendrá fijo durante los primeros un mil millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica de ingresos brutos provenientes de la venta de la producción de cada Area de Desarrollo. Posteriormente, dicho porcentaje variará en función de la rentabilidad, medida de acuerdo al retorno sobre activos fijos de los Consorciados. Dicho porcentaje tendrá como límite mínimo el valor licitado por los Inversionistas, y como límite máximo el 50%.

A efectos del cálculo del bono sobre la rentabilidad "PEG", se define "retornos sobre activos fijos", como el cuociente de las ganancias antes del Impuesto Sobre la Renta dividido entre el valor en libros actualizado de los activos fijos despreciables.

La Filial percibirá el bono sobre la rentabilidad "PEG" y lo transferirá al Estado, previa deducción de sus gastos, como retribución al interés patrimonial del Estado por los derechos que conforme a la Condición Primera otorga a la Filial, para ejercer en asociación las actividades objeto del Convenio.

El remanente en las ganancias de cada Consorcio después del pago del bono sobre la rentabilidad del "PEG" será distribuido a los Consorciados, cada uno de los cuales será responsable por el pago de su correspondiente Impuesto Sobre la Renta.

DECIMA: La celebración y ejecución del Convenio quedarán sometidas al régimen establecido en la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, en razón de que su objeto se contrae al ejercicio de las actividades reservadas al Estado, conforme al artículo 1º de dicha Ley. En tal virtud, las referidas actividades, siendo además de la competencia del Poder Nacional, no estarán sometidas al pago de impuestos municipales ni estatales. Sin embargo, y en atención a lo establecido en el artículo 136º, Ordinal 10º, de la Constitución de la República de Venezuela, el Congreso de la República establecerá un sistema de beneficios económicos especiales con cargo al bono sobre la rentabilidad "PEG" y en favor de los Estados y Municipios en cuyos territorios se realicen las referidas actividades y a otros fines que considere conveniente.

DECIMAPRIMERA: La duración del Convenio incluirá un lapso pre-establecido para realizar el esfuerzo exploratorio, de 3 a 5 años, dependiendo de la complejidad del Area, y 20 años de operación comercial a partir de la aprobación del Plan de Desarrollo correspondiente a cada Area de Desarrollo. El plazo de la fase exploratoria podrá ser extendido en conformidad con la Condición Sexta, por un lapso entre 2 y 4 años.

En ningún caso, el Convenio tendrá una duración que exceda el término de 39 años contados a partir de la entrada en vigencia del Convenio.

DECIMASEGUNDA: En caso de que a los Consorciados se les requiera reducir la producción como resultado de compromisos internacionales de la República de Venezuela, tal disminución no excederá el porcentaje de reducción de la producción aplicable a la industria petrolera nacional como un todo. Este porcentaje será calculado con base a la capacidad disponible de producción. Asimismo, el plazo del Convenio podrá ser extendido para permitirle a los Consorciados producir el volumen acumulado dejado de producir por la reducción impuesta, en el entendido que tal extensión no podrá exceder el plazo máximo de duración aludido en la condición anterior.

DECIMATERCERA: En cualquier caso de terminación del Convenio, todos los bienes propiedad del Inversionista, de cualquier naturaleza, así como todos los demás derechos y acciones adquiridas con destino al cumplimiento del objeto del Convenio, deberán ser debidamente conservados y entregados en propiedad, libres de todo gravamen, a la Filial o a la Filial Designada, según responda.

Si la terminación del Convenio ocurre por el vencimiento de su plazo, la transferencia se producirá sin pago alguno. El Convenio incluirá previsiones que establezcan y regulen las formas de su terminación, distintas a su vencimiento natural por la llegada del último pautado al efecto. En dichas previsiones se velará por la protección de los intereses comerciales y derechos, en general, de la Filial o Filial Designada.

DECIMACUARTA: Los bienes afectos al cumplimiento del objeto del Convenio, serán contratados a tendiendo a principios de transparencia y competitividad. En caso de existir oferta nacional comparables a ofertas internacionales en costo, calidad y tiempo de entrega, se dará preferencia a la oferta nacional. Esta disposición se instrumentará a través de los respectivos Convenios.

El Convenio establecerá condiciones para maximizar el uso de mano de obra nacional y de servicios prestados por empresas venezolanas, entre otros, servicios técnico, de ingeniería y consultoría. De igual manera, se proveerán estipulaciones tendientes a la capacitación y adiestramiento de personal nacional en las especialidades en que fuere menester y al logro de una eficaz transferencia de tecnología foránea.

DECIMAQUINTA: La Filial arbitrará, tan pronto como sea factible, mecanismos que hagan posible la participación de Ahorristas o Inversionistas en el país, en la cuota que corresponda a la Filial o Filial Designada, en los resultados de la explotación comercial de las Areas de Desarrollo, todo ello sin perjuicio de la obligación financiera originalmente asumida por la Filial o Filial Designada.

DECIMASEXTA: Los Inversionistas, en la medida que reciban o administren divisas como consecuencia de la operación del Convenio, podrán mantener en el exterior cuentas en Institutos bancarios o de similar naturaleza, en las cuales depositarán dichas divisas, incluyendo las recibidas por el producto de cualesquiera ventas o por concepto de fondos pagados o aportados por los Inversionistas o por instituciones crediticias con el fin de efectuar los pagos y desembolsos que corresponda realizar fuera de Venezuela.

DECIMASEPTIMA: El Convenio se registrará e interpretará de conformidad con las leyes de la República de Venezuela.

Las materias Competencias del Comité de Control, no estarán sujetas a arbitraje.

El modo de resolver controversias en materia que no sean de la competencia del Comité de Control y que no puedan dirimirse por acuerdo entre las partes, será el arbitraje, el cual se realizará según las reglas de procedimiento de la Cámara Internacional de Comercio, vigentes al momento de la firma del Convenio.

DECIMAOCTAVA: Sin perjuicio de las demás condiciones que se establezcan para su calificación a los fines licitatorios conforme a la Condición Segunda, los Inversionistas deberán poseer sólida capacidad financiera para asegurar el cabal cumplimiento de las obligaciones que asuman conforme al

Convenio. Igualmente, deberán garantizar, a satisfacción de la Filial, todas las obligaciones que para ellos se deriven de acuerdo con el Convenio.

DECIMANOVENA: El Convenio, así como todas las actividades y operaciones que de aquél se deriven, en ningún caso comprometen la responsabilidad de la República de Venezuela ni menoscaban sus derechos soberanos, cuyo ejercicio, en ningún caso, podrá dar lugar a reclamaciones de otros Estados ni de potencias extranjeras, cualquiera que fuese la naturaleza o características de éstas.

VIGESIMA: La Filial, o en su defecto la Filial Designada, tendrá pleno acceso a toda la información, datos y recaudos que se produzcan por o para los Inversionistas con ocasión de las actividades amparadas por el Convenio.

VIGESIMAPRIMERA: El Ejecutivo Nacional podrá establecer un régimen que permita ajustar el Impuesto establecido en el artículo 41° de la Ley de Hidrocarburos, cuando se le demuestre, en cualquier momento, que no es posible alcanzar los márgenes mínimos de rentabilidad para la explotación comercial de una o más Areas de Desarrollo durante la ejecución del Convenio. A tales efectos, la Filial realizará las correspondientes comprobaciones de costo de producción por ante el Ministerio de Energía y Minas.

VIGESIMOSEGUNDA: El Convenio establecerá condiciones designadas a la preservación y conservación ambientales, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones legales aplicables.

VIGESIMOTERCERA: Para la colaboración de cada Convenio, la Filial enviará su forma final al Ministerio de Energía y Minas, a fin de que éste, en un lapso de ocho (8) días consecutivos lo someta a la consideración de las Cámaras Legislativas Nacionales, para que éstas procedan a su autorización previa con carácter prioritario.

Artículo 3°

Se ordena la publicación del presente acuerdo.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo en Caracas a los cuatro días del mes de julio de mil novecientos noventa y cinco.
Años 184° de la Independencia y 136° de la Federación.

EL PRESIDENTE,
Eduardo Gómez Tamayo

EL VICEPRESIDENTE,
Carmelo Lauría Lesseur

LOS SECRETARIOS
Julio Velasquez Martinez

Eduardo Flores Sedek

DISCURSO DEL SENADOR VIRGILIO AVILA VIVAS

Ciudadano Presidente del Congreso de la República. Ciudadano Vicepresidente del Congreso de la República. Distinguidos Senadores y Diputados: Es un honor para mi como Presidente de la Comisión Bicameral de Energía y Minas del Congreso de la República dar inicio a las sesiones conjuntas de este soberano Congreso para discutir el marco de condiciones bajo las cuales se propone aprobar el proceso de Apertura Petrolera en base a lo contenido en el Informe elaborado por la Comisión Bicameral de Energía y Minas, luego de cuatro meses de intenso trabajo.

En fecha 22 de febrero del presente año se instaló la Comisión Bicameral de Energía y Minas designada por el Congreso de la República con el propósito de conducir el proceso de recabación de información, su evaluación correspondiente y la elaboración de las condiciones que deberán regir los convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas, convenios propuestos por el Ejecutivo Nacional en diciembre de 1994. Desde esa fecha, conscientes de la importancia que los venezolanos le hemos dado siempre al tema petrolero. Importancia que se refleja en el diseño de una política petrolera de consenso durante la democracia, cuya consecuencia ha sido la continuidad y el creciente fortalecimiento del sector petrolero nacional, y ante la relevancia de esta nueva etapa de consolidación del sector petrolero venezolano, la Comisión se trazó como objetivo la toma de decisiones sobre la base de un gran y amplio apoyo nacional, promoviendo un proceso de análisis, consulta y discusión.

Para motivar la discusión se invitó a distinguidas personalidades de los diferentes sectores de la sociedad venezolana para oír, discutir y analizar sus respetadas opiniones, se crearon subcomisiones de trabajo para analizar los aspectos técnico-legales y la participación nacional dentro del esquema propuesto. Se consultó la calificada opinión de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso y se promovió un debate nacional sobre el proceso. Estos eventos ocurrieron entre marzo y junio de 1995.

El Ministro de Energía y Minas, el Presidente de Pdvsa, los Presidentes de la Cámara Petrolera, Fedecámaras, Fedepetrol y destacados juristas y representantes de diferentes agrupaciones políticas del país, entre otras personalidades y organizaciones, participaron en el diálogo abierto con el Congreso de la República.

En las discusiones planteadas todos los participantes reconocieron la trascendencia que este proceso tiene para la economía del país y para el fortalecimiento del sector petrolero venezolano.

Surgieron, sin embargo, ciertas observaciones relacionadas con aspectos de carácter legal y técnico contenidas en la solicitud del Ejecutivo Nacional entre los cuales destacan la validez del esquema en cuanto a los mecanismos de control exigidos por ley, la participación de las filiales de Pdvsa en todas las fases de la asociación, la obligatoriedad de aprobación de los convenios de asociación por parte del Congreso, la extensión de los períodos de exploración y un mayor respaldo a la participación nacional privada.

Todos estos elementos fueron debidamente analizados en función del alto interés nacional, de estructurar un proceso atendiendo a los intereses de cada uno de los factores participantes: el control del Estado en la exploración de sus recursos hidrocarbúricos, la promoción de una mayor actividad económica en el país, la participación de entes nacionales privados, así como la preservación del atractivo económico de los inversionistas en un ambiente de reglas claras, estables, favorables a la inversión.

Con la incorporación de las modificaciones que surgieron como consecuencia del debate suscitado, discusión que inclusive nos condujo a prorrogar por una semana esta sesión conjunta de las Cámaras del Congreso de la República inicialmente pautada para el 27 de junio pasado, podemos decir hoy que hemos logrado un marco de condiciones para los convenios de asociación con un sólido apoyo político, que cumple cabalmente con lo exigido por la Ley y que mantiene la competitividad de estos convenios como opción de inversión atractiva para los capitales privados asociados a nuestra empresa petrolera nacional.

Quiero señalar en detalle las modificaciones a la propuesta del Ejecutivo Nacional que surgieron con motivo del trabajo realizado.

Control por parte del Estado.- La garantía del control por parte del Estado es uno de los aspectos más importantes de los convenios de asociación. Esta afirmación es consecuencia no sólo del análisis exhaustivo de la Ley de Nacionalización, sino que además fue uno de los aspectos más debatidos y cuestionados de la solicitud del Ejecutivo a lo largo de las sesiones convocadas por la Comisión Bicameral.

Efectivamente, en el esquema propuesto por el Ejecutivo Nacional, los mecanismos de control estaban en manos de un comité de control por representación paritaria de los representantes del ente estatal y de los inversionistas. Si bien la Presidencia de dicho Comité estaba en manos de uno de los representantes del ente estatal, no quedaba claramente establecido

la solución de las decisiones del Comité en caso de empates, salvo el hecho de que había un poder de veto por parte de los representantes del Estado.

Sin embargo, tanto en las deliberaciones de la Comisión como en la opinión expresada por la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso, fue concluyente la determinación de establecer un esquema que permita ejercer el control de una manera positiva, no solamente impidiendo que se tomen acciones en contra del interés nacional, sino también imponiendo los objetivos del convenio y la posición del Estado en esos asuntos de interés nacional.

Por ello se han pretendido las instancias de control de una forma tal que ha quedado redefinido que permite la participación decisiva del Estado en la orientación, dirección y administración en todos los aspectos claves de los aspectos de asociación.

El comité de control, aún siendo conformado por igual número de miembros designados por Pdvsa y los socios privados estará presidido por un representante de nuestra empresa estatal, quien tendrá un voto doble en todas las decisiones del Comité con lo cual se garantizará la participación mayoritaria del Estado y en consecuencia se podrá ejercer el control porque el Poder Público asume una situación de mando. Además, es importante señalar que estas decisiones del comité de control en ningún caso estarán sujetas a procedimientos de arbitraje, ya que representan los intereses y la soberanía de la nación venezolana en el manejo de sus recursos hidrocarburíferos.

Adicionalmente se crea un mecanismo de control y de presencia permanente en las operaciones, tanto en la exploración como en la producción y el mercadeo mediante la participación de Pdvsa en una empresa mixta la cual dirigirá, coordinará y supervisará las actividades del convenio de asociación en esta empresa. Si bien la filial de Pdvsa tendrá un 35% de las acciones, su criterio será decisivo en las decisiones claves, ya que su participación se hará mediante acciones doradas.

Las operaciones de la empresa mixta se diferenciarán de la participación financiera, ya que el financiamiento de las actividades exploratorias será totalmente por cuenta y riesgo de los inversionistas privados.

En el caso de descubrimientos atractivos la filial de Pdvsa adquirirá una participación financiera de un 35%. En un consorcio que establecerá con los inversionistas con el objeto de financiar el desarrollo del descubrimiento la filial tendrá la opción de reducir su participación en el consorcio financiero hasta un 1%.

Participación Nacional.- La apertura petrolera representa una oportunidad única para impulsar el desarrollo económico, donde se promuevan

efectivamente las capacidades productivas de las empresas venezolanas y se generen oportunidades de inversión para el sector privado asociado a Pdvsa. Este aspecto ha sido objeto de intensos debates a lo largo del proceso de discusión de la apertura petrolera y su resultado ha sido la inclusión en el Informe de la Comisión Bicameral de nuevas opciones de participación nacional en los convenios de ganancias compartidas.

Una de estas opciones de participación la constituye la figura de los consorcios financieros que ofrece oportunidades de inversión directa en la exploración y la producción petrolera a las empresas nacionales que participen en las asociaciones con Pdvsa.

En la formación de estos consorcios no podrá incurrirse en ningún tipo de discriminación en contra de las empresas nacionales, siempre y cuando llenen los requisitos exigidos en cuanto a sus capacidades técnicas y financieras. De esta manera lograremos promover efectivamente la formación de un empresariado nacional capaz de competir en las actividades petroleras con las empresas provenientes de otros países.

Otra opción de trascendental importancia, que marcará un hito en las posibilidades de participación de toda la población venezolana en el negocio petrolero, la constituye el Fondo de Inversión Petrolera el cual servirá de vehículo de inversión en las actividades petroleras a los ahorristas institucionales y a las personas naturales. Sin lugar a dudas, dado lo rentable de este negocio, la opción de inversión en este Fondo constituirá un atractivo de primer orden para fomentar las capacidades de ahorro nacional, encauzándolas hacia la actividad productiva en el país y promoviendo la creación de un vínculo muy estrecho entre los venezolanos y su principal industria.

Por otra parte, el logro de una mayor actividad petrolera, mediante estos convenios de asociación, aumentará los requerimientos de bienes de capital y servicio relacionados directamente con la producción de hidrocarburos, lo cual abrirá atractivas posibilidades para empresas constructoras y suplidoras de esos bienes y servicios.

Adicionalmente el desarrollo de estas nuevas áreas requerirá de importantes inversiones de infraestructura en particular carreteras, oleoductos, sistemas de distribución y almacenaje de hidrocarburos, suministro de energía eléctrica, puertos y viviendas, entre otras, en el suministro de estos bienes y servicios y en la construcción de la infraestructura requerida para el desarrollo de las nuevas productivas y existirá obligatoriedad de adquisición de la oferta nacional cuando ella sea competitiva con la opción de importación. Al mismo tiempo, la adquisición de esos bienes y servicios se realizará mediante mecanismos que garanticen la competencia y optimicen los costos de asociación.

Finalmente, los convenios de asociación establecerán condiciones para maximizar el uso de mano de obra nacional y de servicios prestados por empresas venezolanas, entre las cuales se cuentan los servicios de Ingeniería y Consultoría. Así mismo se preverán estipulaciones tendientes a la capacitación y adiestramiento de personal nacional en las especialidades en que fuere menester y en procura de una eficaz transferencia de tecnología foránea.

Todas las provisiones anteriores están incluidas en el informe de la Comisión Bicameral, reflejando la necesidad de lograr un proceso de Apertura Petrolera con amplia participación venezolana tanto a través de sus empresas, sus profesionales, sus obreros, como mediante el fomento del ahorro y la inversión nacional en su principal actividad económica.

Duración de los lapsos de exploración.- La propuesta inicial del Ejecutivo contemplaba la realización de la exploración en un período total de nueve años, dividido en un plazo base de cuatro años prorrogables por dos períodos de tres y dos años respectivamente. Sin embargo, con el fin de optimizar el esfuerzo exploratorio, se consideró conveniente establecer plazos variables que incluyan un período base preestablecido de tres años para las áreas más pequeñas y sencillas y de hasta cinco años para las áreas más grandes y complejas.

Estos períodos podrán ser extendidos mediante aprobación del comité de control por un lapso de dos y cuatro años sujeto a la realización de esfuerzos exploratorios adicionales por la exclusiva cuenta y riesgo del inversionista privado.

Aprobación de los convenios de asociación por parte del Congreso de la República. Una de las conclusiones establecidas en el documento emitido por la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso de la República, es la relativa a la intervención del Congreso en el proceso aprobatorio de estos convenios de asociación, dada su importancia. La cito textualmente: "La solicitud del Poder Ejecutivo ha de ser objeto de intervención por parte del Congreso en dos momentos: el primero, una vez que las Cámaras Legislativas hayan sido informadas de todas las circunstancias por parte del Ejecutivo Nacional, culminaría con la aprobación del marco de condiciones propuestas dentro de las condiciones que fue el Congreso; y, el segundo, ocurriría antes de procederse a la celebración de los convenios de asociación, propiamente dichos, se sometería cada uno de ellos para la previa autorización del Congreso, caso en el cual se requerirá que se le suministre el cuerpo principal y definitivo, que fuera del caso luego, lo suscribirán las partes.

Esta importante conclusión así como la relativa al aspecto del control positivo por parte del Estado, ambas expresadas en el Informe de Asesoría

Jurídica del Congreso, están totalmente recogidas en el Informe de la Comisión Bicameral de Energía y Minas. En efecto, cada convenio de asociación se enviará oportunamente al Congreso de la República para su aprobación, luego de verificar la conformidad de su contenido con las condiciones fijadas previamente.

Impuestos municipales o estatales: El tema de los impuestos municipales o estatales ha sido de obligada discusión por el potencial impacto que tienen sobre la rentabilidad de los proyectos y por la legítima aspiración de los municipios y las regiones de percibir parte de los beneficios económicos generados por la actividad petrolera.

Durante las sesiones de consulta se expresó claramente que, de acuerdo a los Artículos 136 de la Constitución Nacional y 7° de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, las actividades de hidrocarburos sólo pueden ser gravadas a nivel nacional. Es decir, que no pueden aplicarse impuestos municipales ni estatales a tales actividades, sin embargo, en la búsqueda de mecanismos que permitan otorgar a las regiones una parte de ese beneficio económico, surgió la idea de derivarles parte de los beneficios obtenidos a partir de la participación del Estado en las ganancias de acuerdo a los elementos previstos en el Ordinal Décimo del Artículo 136 de la Constitución Nacional.

En vista de lo anterior, el Congreso establecerá con cargo al bono sobre la rentabilidad denominado "PEG", un sistema de beneficios económicos especiales en favor de los estados y municipios en cuyos territorios se realicen las referidas actividades. Igualmente quedará expresamente establecido en el marco de condiciones que apruebe el Congreso de la República que no es procedente una tributación distinta a la nacional para las actividades de hidrocarburos.

Renegociación e impacto ambiental: En otras modificaciones incluidas en el Informe de la Comisión Bicameral como parte de las condiciones a ser aprobadas por el Congreso, no se contemplará la posibilidad de compensación ni de renegociación de los términos contractuales para restablecer equilibrios económicos.

Por otra parte, dada la creciente importancia que tiene la preservación del medio ambiente, los convenios de asociación establecerán condiciones destinadas a la preservación y conservación ambientales, con el fin de minimizar el impacto de las operaciones sobre los ecosistemas existentes en las áreas que serán desarrolladas para la producción petrolera.

Conclusiones: Quiero concluir esta intervención expresando mi satisfacción por el trabajo realizado por la Comisión Bicameral de Energía y Minas, la cual tuve el honor de presidir. Han sido intensas y sin duda provechosas las

sesiones de trabajo cumplidas. Esta Comisión se dedicó con esmero a evaluar toda la información solicitada y recibida del Ejecutivo Nacional y de la industria petrolera, su análisis, requirió de un esfuerzo ingente de especialistas de las subcomisiones y de las sesiones plenarias de la Comisión Bicameral. El proceso fue enriquecido grandemente por la participación de personas e instituciones de la sociedad entera, bien fuera en forma directa, participando en grupos de trabajo o concurriendo a las sesiones de la Comisión o a través de los medios de comunicación social.

Puedo afirmar, sin lugar a dudas, que tenemos un producto que cumple a cabalidad con el marco legal venezolano. Esta afirmación la hago con el conocimiento que tenemos de la revisión y aprobación que hizo la Procuraduría General de la República de la solicitud elaborada por el Ejecutivo Nacional, la cual, a su vez, fue minuciosamente estudiada por la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica del Congreso de la República, cuyas observaciones y recomendaciones fueron incluidas en el Informe final de la Comisión Bicameral.

Puedo afirmar, finalmente, que hemos logrado diseñar un marco de condiciones que cuenta con un sólido apoyo de la mayoría de las fracciones representadas en este soberano Congreso, lo cual le da a este proceso de apertura de nuestro sector petrolífero un sólido sustento político que servirá de base para la culminación exitosa de los procesos de asociación de capitales privados a nuestra empresa nacional petrolera.

DISCURSO DEL SENADOR ALI RODRIGUEZ

**Ciudadanos Presidente y Vicepresidente del Congreso Nacional
Ciudadanos Senadores y Diputados
Presente**

..."Sin querer entrar en el terreno del tremendismo...hasta donde yo sepa jamás las grandes empresas transnacionales del petróleo han apoyado los pasos de Venezuela en la aspiración de una mayor soberanía y de un mejor trato sobre su petróleo; más bien tengo la impresión muy razonada de que cada vez que han podido obstaculizar, la han obstaculizado, y que lejos de ser buenos compañeros o buenos socios -como se ha dicho- para lograr para nosotros lo mejor, han tratado siempre de poner obstáculos, de crear reservas en este camino...

'Ahora bien, yo pregunto, con el mejor deseo de servir al país, con el mejor deseo de buscar caminos para el entendimiento: ¿son estos los socios que podemos tener? ¿Son estos los que nos van a ayudar a hacer frente a las situaciones venideras planteadas por la crisis energética? ¿Qué garantías nos dan? ¿Cuándo han estado con nosotros?

'...¿Para que vamos a asociarnos con ellos? ¿Para la comercialización? ¡Si ellos son nuestros compradores! Si la mayor parte del petróleo que vendemos no lo vendemos de Estado a Estado, sino que lo vendemos a las refinerías y a las grandes redes de distribución de empresas transnacionales. ¿De manera que las vamos a invitar para que participen del análisis de nuestras informaciones y de nuestras decisiones, cuando son ellos los que nos van a comprar?. Esto me ha recordado un artículo del Código de Comercio, el 269, según el cual el administrador que en una operación tiene, ya en su propio nombre o como representante de otro, un interés contrario al de la compañía, debe manifestarlo así a los demás administradores y abstenerse de intervenir en las deliberaciones sobre la materia. ¿Y justamente para la comercialización, para vender el petróleo a los grandes consorcios que refinan y distribuyen los productos en nuestro principal mercado que es el norteamericano, y en los otros mercados que están a nuestro acceso, vamos a invitarlos a que se sienten adentro, con nosotros, para fijar los precios, para trazar las normas y para marcar el camino?

...Uno de los venezolanos más expertos en materia petrolera... el doctor Julio Sosa Rodríguez, decía en unas declaraciones el 20 de julio de 1975: 'En efecto, en este tipo de empresas, aun cuando el capital privado se encuentre en minoría, su participación a nivel directivo, en donde se maneja información y se define acciones y estrategias, lo más probable es que con frecuencia sea fuente de conflictos de intereses y de ineficiencia de la operación, pudiendo

llegar incluso a mediatizar en una u otra forma el poder decisorio del Estado'. No es un consejero sarampionoso, no es un político demagógico.

'...No sé realmente si el honorable gobierno de la República se ha paseado por todas estas circunstancias".

¿Quién hizo afirmaciones tan graves cuan enfáticas? ¿Acaso Pablo Medina? No. Las hizo el Senador Vitalicio Dr. Rafael Caldera en su Discurso ante las Cámaras del Congreso Nacional en agosto de 1975. El Dr. Caldera tendría sus buenas razones para hacer estas advertencias y ese llamamiento al entonces gobernante Carlos Andrés Pérez. Hoy, todo el país puede igualmente preguntarle al Presidente Rafael Caldera: ¿Se ha paseado Ud., Dr. Caldera, por estas circunstancias que tan solemnemente advirtió? ¿Ha cambiado la naturaleza de las transnacionales o ha cambiado Ud.?

Tengo certeza firme de que el presidente Caldera sí se ha paseado por esas otras circunstancias. Sin embargo ha guardado un silencio sepulcral; silencio que esta vez es dramáticamente elocuente y que se traduce en un peligroso retraimiento del Estado en materias y decisiones que le son propias e intransferibles. A lo largo de estos meses, concretamente desde el 7 de diciembre de 1994, se ha abierto una cierta discusión sobre la nueva política petrolera. En torno a la misma, sin que la inmensa mayoría de los venezolanos conozca el tema, han opinado algunos sectores. El presidente Caldera, sin embargo, no ha expresado opinión alguna aun cuando autorizó enviar la proposición elaborada por Pdvsa al Congreso de la República.

Ante el vacío del Ejecutivo, se pretende colocar en manos de Pdvsa la función pública de elaborar las políticas y los planes, así como ejercer el control de las actividades. Esta empresa, con toda propiedad, podría exclamar hoy: *¡L'Etat c'est moi!* ("el Estado soy yo") al menos en lo que a la materia se refiere. Y este es un hecho sobre el cual se hace inevitable una advertencia: Pdvsa fue constituida expresamente como una empresa de derecho privado al registrarse como Sociedad Anónima. En efecto, su origen está en el Decreto el N°1.123 de fecha 30-08-75, en cuyo artículo 1° se establece expresamente: "Se crea una empresa estatal, bajo la forma de Sociedad Anónima que cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas". Posteriormente, el presidente Luis Herrera Campins hizo una reforma mediante el Decreto N° 250 de fecha 23-08-79 y más adelante, el presidente Jaime Lusinchi hizo lo propio con el Decreto N° 855 de fecha 24-09-85, pero ninguna de estas reformas modificó tal disposición.

Tal y como lo estableció la Corte Suprema de Justicia en su Sala Político-Administrativa, Sentencia del 18-07-85:

"En el derecho venezolano la sola creación de un ente por un acto de derecho público, no obliga a que se la declare persona pública. Así lo corrobora, en primer lugar, la propia ley que rigió al Banco Central de Venezuela hasta la reforma de 1974. Así mismo, por ejemplo, el Decreto 1.123 del 30 de Agosto de 1975 que creó la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A., cuyo objeto no es otro que realizar directamente o a través de sus filiales actividades netamente de carácter mercantil, o sea lo referente a la industria de los hidrocarburos.

No puede olvidarse que el artículo 97 de la Constitución autoriza al Estado para 'reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional'. Sería absurdo sostener que cada vez que el Estado haga uso de esa facultad y cree empresas para la explotación de alguna industria que se haya reservado, el nuevo ente deba ser calificado de público no obstante su objeto puramente comercial y su sometimiento a la normativa de derecho privado que le concierna."

Queda así claramente delimitada la función de la empresa: ejecutar la política y los planes trazados por el Ejecutivo Nacional. En otras palabras, "Zapatero a tus zapatos".

Este principio general ha sido ratificado recientemente por un dictamen de la Procuraduría General de la República en relación con la multitud de contratos firmados por la CVG, asumiendo funciones que son competencia exclusiva y excluyente del Ministerio de Energía y Minas. Bien se sabe la cantidad de irregularidades que han surgido como consecuencia de los Decretos que transfirieron a la CVG la facultad para contratar derechos de exploración y explotación mineras. Bien lamentable sería repetir tal error en una materia tan delicada como la de los hidrocarburos.

Pues bien, el vacío que ha dejado en Estado está siendo cubierto por una empresa de derecho privado, asumiendo funciones que no son de su competencia. Esto, definitivamente, no es bueno para el Estado y es muy malo y muy peligroso para la empresa. Ya en la elaboración misma del Informe, está presente esta peligrosa invasión de roles pues a Pdvsa se atribuyen competencias que, bajo ningún pretexto, le corresponden.

Pero, lo más grave radica en que el presidente Caldera, destacado jurista que conoce perfectamente el artículo 136 de la Constitución, según el cual el régimen y administración de los hidrocarburos es competencia del poder nacional, se haga la vista gorda ante lo que viene ocurriendo. En el caso concreto, es demasiado gruesa la omisión que ha hecho el Presidente de la atribución que le otorga el artículo 190, Ordinal Decimoquinto de la Constitución para celebrar los contratos de interés nacional. ¿Acaso existe un contrato de mayor interés nacional que éste que ahora se somete a la autorización del

Congreso? ¿Cómo queda la responsabilidad del Presidente ante el país cuando omite el compromiso ineludible de hablarle claro a los venezolanos sobre lo que afirmó ayer y lo que autoriza hoy en flagrante contradicción?

En distintas oportunidades la Causa R le propuso públicamente que procediera como lo hizo el Presidente Isaías Medina Angarita cuando encabezó la Comisión de Reforma Petrolera en 1942-1943. Éste no sólo consultó a todos los sectores del país, sino que el 17 de enero de 1943, convocó una concentración que reunió a unas 50.000 personas en la Plaza de los Museos, en el Parque de Los Caobos. ¡50.000 personas en la Caracas de 1943! En esa concentración tomaron la palabra veinte oradores representativos de todos los sectores del país, destacándose el más feroz opositor del gobierno, Rómulo Betancourt.

¿Cómo entender al presidente Caldera, colocado dos veces en la presidencia dentro de estos procesos democráticos nuestros, que ni consulta, ni convoca, ni oye proposiciones de buena fe, ni habla? ¿Qué le está pasando al presidente Caldera? ¿Por qué no hace, ahora que es Presidente, lo que le reclamaba a Carlos Andrés Pérez? ¿Acaso está en desacuerdo con la apertura como está planteada? ¿Si es así, por qué la autoriza? Si no es así, ¿por qué no explica las razones por las cuales cambió de opinión?

¿Qué es la apertura?

Es, sin duda alguna, una nueva política de hidrocarburos. El monopolio estatal sobre todas las actividades de hidrocarburos, era una política. La eliminación de tal monopolio, dando lugar a la inversión privada es, sin discusión, otra política. He aquí el problema concreto y esencial.

Pues bien, si se trata de una nueva política y esta versa sobre lo que es por definición un bien común de los venezolanos, el gesto más elemental del gobierno tenía que ser la más amplia consulta democrática. A la cabeza de todo el vasto proceso de consultas ha debido colocarse al Presidente de la República, asumiendo abiertamente las atribuciones que le da la Constitución. No habiendo ocurrido esto, los resultados no podían ser muy distintos a lo que hoy tenemos frente a nosotros.

La consulta se redujo a una convocatoria en el recinto del Congreso con una muy raleada concurrencia. Aún así, muchas de las opiniones expresadas, sencillamente han sido ignoradas por los redactores del Informe.

Las objeciones de la Causa R

Nuestras objeciones pueden sintetizarse en dos grandes conjuntos: el diseño y contenido de esta política de apertura; y la violación de nuestra normativa legal.

El diseño y contenido de la nueva política

De aprobarse el llamado "Marco de Condiciones", tal como está, simplemente se va reproducir la antigua relación Estado-empresas extranjeras que prevaleció en Venezuela desde los tiempos de Juan Vicente Gómez hasta el 1° de enero de 1976. Para demostrar esta afirmación basta con desnudar en su verdadero contenido la proposición. Tal y como lo hemos repetido hasta el cansancio, existen dos posibilidades. Veámoslas:

Primera: un inversionista extranjero gana la licitación contenida en la Condición Segunda. Explora por su cuenta y riesgo, tal y como lo hacía en tiempos de Gómez. Si descubre un pozo productivo, Pdvsa tiene la opción de suscribir entre el 1% y el 35% de las acciones de una empresa mixta para explotar el yacimiento. En la proporción original de Pdvsa, la participación podía ser de 0% en la explotación. ¡En el informe se elevó la participación desde 0% hasta el impresionante nivel del 1%! La patria le debe un tempestuoso aplauso al Congreso si aprueba tal conquista.

Si Pdvsa participa en el 35%, los ingresos generados serán:

1°.-1/6 por concepto de Impuesto de Explotación que establece el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos.

2°.-67,7% de Impuesto Sobre la Renta.

3°.-Un máximo de 50% por las ganancias que en la proporción original de Pdvsa se denominaba PEG, esto es, *Participación del Estado en las Ganancias*, pero que ahora, gracias a los cambios espectaculares que se le hicieron, se denomina *bono sobre la rentabilidad neta del proyecto, denominado "PEG"*. ¡Que lo entienda quien pueda! Tal como se expresa en el Informe, ese PEG o BRNP, como se le quiera llamar, se paga "como retribución al interés patrimonial de Estado por los derechos que conforme a la Condición Primera otorga a la Filial, para ejercer en asociación las actividades objeto del Convenio".

4°.-El pago por dividendos correspondientes al 35% de las acciones de Pdvsa.

Los tres primeros componentes del ingreso son, en lo esencial, renta, esto es, "retribución al interés patrimonial"; el último es ganancia, como retribución a la inversión, esto es, al esfuerzo productivo. ¡En todo caso, el componente de renta desborda ampliamente al componente productivo! Este esquema nos acerca más a Juan Vicente Gómez que a esa "Venezuela Productiva" que es ya un lugar común en los documentos oficiales.

Segunda: El inversionista extranjero asume toda la inversión en exploración y el 99% de las acciones en la empresa mixta para explotar el yacimien-

to. El componente rentista del esquema se ensanchará en la misma proporción en que se reduce la inversión de Pdvsa.

En adición, la introducción del PEG, merece una consideración. Desde los tiempos en los cuales Pérez Alfonzo salvó el voto de Acción Democrática en la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, sostuvo la tesis de que *"Una utilidad que exceda de una justa ganancia, una utilidad que sobrepase aquella que normalmente rinden los capitales que se invierten en Venezuela, sería en la industria privada una ganancia a título de habilidad excepcional, que a nadie perjudica... Más una ganancia excepcional en la industria del petróleo, que versa sobre bienes del dominio público y de los cuales dependen las condiciones de vida y el mejoramiento económico, social y cultural de los venezolanos, resulta, en cuanto exceda la justa remuneración del capital, una ganancia justificada por ser contraria al interés público y al bienestar general"*. En esa tesis fundamentó más tarde su proposición del impuesto adicional. Hoy, en las modernas legislaciones tributarias, se ha generalizado el Impuesto a las Ganancias extraordinarias en casos como el que contaba Pérez Alfonzo. La introducción del PEG tiene una similitud muy grande con la forma como se establecían los impuestos antes de la promulgación, durante el gobierno de Medina Angarita, de la Ley de Impuestos Sobre la Renta, es decir, de manera contractual. Fue esa Ley la que permitió conquistar la soberanía impositiva para Venezuela, hecho éste que se constituyó en mecanismo más eficaz para alcanzar la creciente participación de Venezuela que ya, para 1975 había ascendido al 93%. El PEG es una especie de sucedáneo del Impuesto a las Ganancias Excesivas, estableció contractualmente y no como decisión soberana del Estado. Lo correcto, si se trata de modernizar la política tributaria de Venezuela es, al lado de otras reformas, introducir un Impuesto a las Ganancias Excesivas dentro de nuestro sistema legal y no este PEG que contribuye la más primitiva forma de la medianería en la agricultura o, en el mejor de los casos, lo que en Derecho conocemos como un canon aleatorio típico en algunos contratos de arrendamiento que, dicho sea de paso, suele confundirse con los contratos de asociación, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Aunque los acomodos de la teoría económica en nuestros días da para muchas cosas, está bien claro, según el mismo texto del Informe, que el PEG es *"retribución al interés patrimonial del Estado"*, es decir, retribución por la propiedad lo que constituye la renta.

Pero lo que más interesa destacar son dos aspectos esenciales en la nueva política petrolera: si en verdad ella sirve para realizar el ideal de la "Venezuela Productiva" que recogen todos los textos oficiales en la materia y si, para poder cumplir tal propósito, coloca como su razón de ser, el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, esto es, la participación creciente y vigorosa de los venezolanos en los procesos de producción de hidrocarburos. Este es el problema central a debatir.

Pues bien, un esquema rentista, aún cuando los ingresos generados sean objeto de la más pulcra administración -hecho éste negado en las actuales circunstancias del país- y suponiendo la más eficaz distribución, generará un fenómeno inexorable: la inversión productiva de la renta exigirá siempre una inversión consuntiva, es decir, estímulo al consumo. Esta es la razón por la cual nuestro capitalismo rentístico avanzó a contra flecha, estimulado en forma tan impresionante el consumo para luego plantearse la inversión productiva, al revés de todas las formas de capitalismo normal, si es que esto existe. Así, más allá de los fenómenos de corrupción, existe una razón objetiva, intrínseca a la propia economía rentista, que está en el fondo de la actual crisis económica del país. Y no habrá una verdadera superación de esta crisis en tanto no se resuelva el problema de un desarrollo directo de nuestros factores productivos yacientes en la sociedad venezolana, hecho éste que comienza por la actividad productiva en los hidrocarburos, ya no sólo por parte del Estado, sino también, y esto es lo central, por el resto de la sociedad, vale decir, empresarios, inversionistas y ahorristas lo cual, obviamente, comporta una verdadera transformación cultural que tiene su raíz más profunda en la actitud del ciudadano frente a la producción.

La apertura será la política correcta sólo en la medida en que apunte hacia el futuro; no en la medida en que repita los esquemas del pasado cuyos efectos están a la vista. Así que los novísimos discursos sobre las bondades de la renta, simplemente están inspirados, bien en una visión nostálgica de lo que ayer fuimos, bien en una justificación de un esquema que contradice en forma demasiado ostensible los discursos productivistas.

La nueva política petrolera, tal como está planteada, es una política típicamente rentista. No podrá cumplir el proclamado objetivo de integrar a la sociedad venezolana en el negocio petrolero. Para demostrar esta afirmación, basta con examinar someramente el contenido de las condiciones Décimo Cuarta y Décimo Quinta, referente a los "bienes y servicios afectos al cumplimiento del objeto del convenio" y "a la participación de inversionistas y ahorristas del país". En el primer caso se habla de "oferta nacional comparable a ofertas internacionales en costo, calidad y tiempo de entrega". ¿Y quién ignora en este país la diferencias que representa el control de cambios con su acabala en la OTAC y las enormes diferencias en términos de inflación entre la producción nacional y la de cualquier otro país proveedor?. Pdvsa arguye que estos factores escapan a su competencia. Precisamente por eso hemos sostenido que, ya no sólo por razones legales, que los llamados a elaborar la política petrolera, deben ser los Organos de Poder Nacional que sí tienen competencia; y en consecuencia, pueden y deben elaborar políticas donde se ponderen todos los factores y no de manera aislada.

En cuanto a la participación de "ahorristas e inversionistas", ella queda condicionada a la voluntad de la Filial la cual "arbitrará, tan pronto como sea factible, mecanismos que hagan posible la participación... en la explotación

comercial de las Áreas de Desarrollo..." ¡Qué abultada diferencia con los compromisos asumidos con las grandes empresas transnacionales tan estigmatizadas por el Dr. Caldera! ¡Qué lucidez para cumplir el mandato expreso y muy explícito contenido en el Ordinal 5º del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central!

Un hecho es inocultable, el desafío del futuro nos está haciendo rebotar bien atrás hacia el pasado, hacia los tiempos que cubrieron el proceso desde Juan Vicente Gómez hasta la nacionalización. Aquí se nos está proponiendo repetir el viejo esquema rentista en materia petrolera. Esto no podrá menos que llevar nuevamente a las consecuencias que hoy estamos padeciendo en el conjunto de la economía y de la sociedad venezolana.

Una consideración final en este punto. A la chita callando, se reconoce que las inversiones en exploración no tienen la magnitud que requiere la reactivación del aparato productivo, pero que la apertura será una señal positiva para que venga la inversión extranjera. La apertura petrolera se nos presenta así como un recurso publicitario para que los inversionistas extranjeros sepan que ya estamos comportándonos como buenos chicos en los cuales se pueden fiar sin temores. Esto sólo representa candidez propia o suponerla ajena.

La Causa R y otros sectores del país han insistido en corregir el esquema propuesto que, en la proposición original de Pdvsa, apenas hacía una mención convencional al sector venezolano. Luego se introdujeron las condiciones de maras. En esta oportunidad, insistiremos en tales proposiciones, aún cuando los acuerdos cupulares convierten este debate en una simple formalidad.

La violación de nuestra normativa constitucional y legal

1. La violación a la Constitución

a) Artículo 136, Ordinal Décimo: "Es la competencia del Poder Nacional...el régimen y administración de las minas e hidrocarburos".

¿Qué se entiende en Derecho por *régimen y administración*? Esto es algo que no les ha preocupado a los abogados de Pdvsa, ni a los redactores del Informe que, al parecer, son los mismos. Según la Enciclopedia Jurídica de Guillermo Caballenas, de uso muy frecuente entre nosotros abogados, dichos términos están definidos así:

Régimen: "Modo de regir o regirse."

Regir: "Mandar, dirigir, gobernar, conducir, guiar, llevar. Estar en vigor un precepto, una orden, un mandato".

Administración: "Gestión, gobierno de los intereses o bienes; en especial, de los públicos.

Administración Activa: "La acción gubernamental cuando dispone lo necesario para cumplir las leyes..."

Este es un aspecto sobre el cual he insistido hasta el cansancio en todas las oportunidades en que ello ha sido posible obteniendo simples justificaciones más propias de rábulas que de verdadero juristas. Ahora insisto una vez más: Pdvsa no puede asumir, bajo ninguna forma ni pretexto, competencias que son exclusivas y excluyentes del Estado, esto es, de los poderes nacionales. Pdvsa no está comprendida dentro de lo que la Constitución define como Poderes Nacionales. Pdvsa es simplemente una persona de derecho privado, tal y como ha sido establecido por la Corte Suprema de Justicia. Pdvsa no puede, en consecuencia, ni licitar derechos que le han sido asignados por el Ejecutivo Nacional, ni tampoco puede ejercer funciones de control, ni siquiera ejerciendo la Presidencia de un Comité de Control con votos doble, ni a través de acciones doradas. El control del Estado ha existido desde mucho antes de haberse puesto en vigencia el tan comentado artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, tal y como se desprende de la simple lectura de las Constituciones Venezolanas desde el siglo pasado.

Cualquier disposición que viole el mencionado artículo de la Constitución es nulo de nulidad absoluta. La insistencia en conferirle competencias inconstitucionales a Pdvsa le va a provocar no pocos trastornos a lo que se ha logrado mantener como lo único sano en medio de la impresionante debacle del país. Así lo advertimos con toda responsabilidad.

b) Artículo 103: "Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la nación sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva". De manera que "Los bloques que pueden ser excluidos", como lo indica la Condición Sexta del Informe no deben retomar a la Filial "para su administración directa", sino en plena propiedad a la Nación.

c) Artículo 31: "Los municipios tendrán los siguientes ingresos:...Tercero: Las patentes sobre industria, comercio y vehículos...". Las disposiciones constitucionales no pueden derogarse mediante contratos como la Condición Décima del Informe lo quiere establecer. Estos contratos no entran en la situación de inmunidad tributaria prevista en el artículo 7° de la Ley de Nacionalización que solamente comprenden las empresas creadas conforme al artículo 6° de dicha ley.

2.-La violación de la Ley Orgánica de la Administración Central

Artículo 35°: "Corresponde al Ministerio de Energía y Minas la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas,

hidrocarburos y energía en general, que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias mineras, petroleras, petroquímicas y en particular, las siguientes actividades:

1°.-La fijación y ejecución de la política de investigación, desarrollo, fiscalización, control y conservación de los recursos energéticos, así como de las industrias petroleras, petroquímica y minera.

3°.-La planificación y control de la producción, distribución y consumo de las distintas clases de energía.

5°.-El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los hidrocarburos. Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones .

8°.-Los programas de producción, el estudio de mercados y el análisis y fijación de precios de los productos de la minería y del petróleo.

15°.-La planificación y desarrollo de las industrias mineras, petroleras, petroquímicas y energéticas del Estado.

De tal manera, no puede existir ninguna duda sobre la interpretación que se le debe dar a la mención del artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. El control es control del Estado, no de Pdvsa pues ambos tienen funciones y competencias muy claramente diferenciadas en nuestra Constitución y en nuestras leyes.

Así, preguntamos: ¿Puede existir alguna duda en torno a quién corresponde el control y a quién concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado? ¿Se requiere acaso del talento exegético de los abogados de Pdvsa para entender lo que dicen la Constitución y la Ley? ¿Existe algún Diputado o Senador en este recinto que no logre entender estas disposiciones?

3. Cuidado con el artículo 1.664 del Código Civil

"Es nula la Cláusula que aplique a uno solo de los socios la totalidad de los beneficios, y también la que exima de toda parte en las pérdidas la cantidad o cosa aportadas por uno o más socios." En la compañía anónima constituida, según el Informe, Condición Sexta "...se establecerá el compromiso de los inversionistas de llevar a cabo las actividades exploratorias...por su exclusiva cuenta y riesgo..." Una vez más lo advertimos pues Pdvsa podría correr el riesgo de unas cuantas demandas por no compartir pérdidas en exploración. No olviden que el sistema concesionario, que consagraba legalmente esa

posibilidad, fue derogado. No olviden tampoco que la Oficina Jurídica de este mismo Congreso emitió un Dictamen según el cual los Contratos Operativos no eran asociaciones precisamente porque no se compartía el riesgo.

Pero hay más.

4.-La violación del Decreto Constitutivo de Pdvsa

Decreto N° 250 del 23-08-79, Artículo 1°: "Se crea una empresa estatal, bajo la forma de una Sociedad Anónima, que cumplirá la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas."

Decreto N°250 del 23-08-79, Artículo 1°: "Se reforma el Decreto Ejecutivo N° 1.123 de fecha 30 de agosto de 1975 en los siguiente términos:

Cláusula Segunda (segundo y tercer párrafos): "El Cumplimiento del objeto social deberá llevarse a cabo por la sociedad bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde en conformidad con las facultades que le confiere la Ley.

Las actividades que realice la empresa a tal fin estarán sujetas a las normas de control que establezca dicho Ministerio en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 7° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos".

El Decreto N° 855 del 24-09-85, ratifica la función del control estatal.

Todo el dispositivo constitucional y legal, está concebido dentro del principio de la propiedad nacional de las minas y de los hidrocarburos. De allí que el Estado, como rector y administrador de tales recursos, tenga el interés más directo y explícito en su *régimen y administración*. Estas facultades reservadas a los Poderes Nacionales comprenden, como queda demostrado, *el control estatal directo, no delegado, tanto de las empresas nacionales como de aquellas que se constituyan de conformidad con las leyes de la República de Venezuela*.

Lamentablemente no ha habido ninguna posibilidad de convencer a los amigos de Pdvsa que las funciones de controlar, administrar, licitar -que es un acto de disposición sobre derechos asignados a la Filial-, dar participación a los particulares nacionales, cobrar regalías, impuestos y participaciones como retribución patrimonial y como soberano, son competencia de los Poderes Nacionales y, de ninguna manera, de Pdvsa.

Insistimos, a riesgo de ser reiterativos, la invasión de facultades que no le son permitidas, puede colocar a Pdvsa en una muy difícil situación legal y

patrimonial en el futuro. El que esta empresa esté incursionando en la elaboración de las políticas, no sólo le es inconveniente desde el punto de vista legal, sino que la coloca en el terreno de los debates políticos partidistas con sus consecuencias previsibles.

Ojalá un mínimo de sentido común, de racionalidad y de legalidad permita, en el último momento, que este Congreso corrija tanta falla jurídica y conceptual, desde el punto de vista de la política económica y de la economía política, que se aglomeran en este Informe sometido a la consideración de las Cámaras.

¿Qué propone la Causa R?

Pregunta obvia en todos los debates. Respondemos una vez más.

1º.-Definir claramente los objetos de la nueva política de hidrocarburos.

A tal fin, diseñar un esquema que permita la participación activa y creciente de los venezolanos en todas las facetas de la actividad de los hidrocarburos, conjuntamente con el Estado y los inversionistas extranjeros. Esta política no puede constreñir a los venezolanos a participar como simples proveedores de bienes y servicios tanto a la industria estatal como a los inversionistas extranjeros, sino que, además puedan hacerlo directamente en todas las facetas del negocio. En este orden, no puede olvidarse que la cuestión petrolera es una cuestión de Estado como lo son muchas actividades para muchos países, aun para aquellos que protagonizan el discurso sobre el libre comercio. Estos, con demasiada frecuencia, administran los mercados tanto en su ámbito nacional como en la esfera internacional. Ignorar esta realidad sería ingenuidad rayana en la estupidez.

2º.-Proceder a la unificación de toda la normativa en materia de hidrocarburos pues no se puede abrir la actividad de los hidrocarburos con los instrumentos legales que sirvieron para cerrarla a la inversión privada. Una nueva política de hidrocarburos reclama, obviamente, nuevos instrumentos legales, adecuados y eficaces para los objetivos de las políticas. Es un verdadero contrasentido que sigamos manteniendo el enjambre de leyes que hoy rigen simultáneamente la materia como son: la Ley de Hidrocarburos de 1943; la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas de 1971; la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos de 1973; la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos; además de la Ley Orgánica de la Administración Central; la Ley de Impuestos Sobre la Renta; la Ley Forestal de Suelos y Aguas; la Ley Penal del Ambiente; y toda la proliferación de Decretos, Instructivos y Acuerdos que menudean en nuestra Administración.

Cuando hemos hecho este planteamiento se nos ha respondido con las manos en la cabeza: "¿Y vamos a esperar a hacer esas reformas para aprobar la apertura?" Pero ocurre que esta proposición la venimos sosteniendo desde hace ya varios años. Sencillamente se ha ignorado. A estas alturas, tiempo ha sobrado para haber acometido esas iniciativa y haber despejado ante el país y ante los interesados a intervenir, tanto las políticas como el régimen legal, sin tener que acudir a tantos subterfugios como los que hemos presenciado en este último proceso.

3°.-Ante los hechos que se imponen, insistimos en la proposición remitida al Presidente de la República, acogiendo la idea resumida por el Dr. Alberto Quirós Corradi, luego de muchas consultas con distintos sectores venezolanos:

a) Los venezolanos, esto es, Pdvsa, y particulares, participarán en la fase de exploración con una inversión equivalente al 25% de la inversión total. El capital extranjero lo hará en un 75%

b) Descubierta un yacimiento comercial, los venezolanos participarán con ese mismo 25% en la explotación. Pdvsa asumirá el 35% de la parte invertida por el capital extranjero lo que hace un 26%, a precio de costo, tal como está planteado en la proposición original llevada al Congreso. Quedará así una participación accionaria total para el desarrollo de los yacimientos, de un 51% suscrita por venezolanos y 49% suscrita por capital extranjero.

c) Los particulares venezolanos, titulares de las acciones, ceden en Pdvsa el derecho de voto. Pdvsa queda así con la representación del 51% de las acciones, todo en correspondencia con el régimen legal actual.

d) Se reconocerá a los venezolanos el derecho de capitalizar sus servicios, tal y como se ha diseñado el proyecto de asociación estratégica para un nuevo módulo de Bitor. Es lo que permitirá la inversión de los venezolanos, bien en capital efectivo, bien con su industria, tal y como lo permite el Código de Comercio vigente.

e) Del 25% del capital suscrito, se coloca un mínimo del 10% en acciones de precio accesible a ahorristas venezolanos, Consejos Municipales y estados con prohibición expresa de venderlas en un plazo de diez años con el fin de evitar la concentración de las mismas.

f) En cuanto a las adquisiciones de bienes y servicios, se establecen las mismas condiciones de licitación y la misma matriz de selección para nacionales y extranjeros, introduciendo las reformas legales e institucionales que determinan la dañina desigualdad ante la cual se encuentran actualmente los venezolanos frente a la competencia extranjera. En todo caso, los inversionistas estarán obligados a desarrollar un programa de asistencia técnica integral.

4°.-En materia de control, se aplicarán las disposiciones establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Central en concordancia con los Artículos 5° y 7° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

5°.-La licitación de las áreas para exploración y explotación se ejecutarán de conformidad con los mecanismos que establezca el Ministerio de Energía y Minas, previa definición de la matriz de evaluación.

6°.-En material Laboral, se mantendrán los derechos adquiridos de los trabajadores, estableciendo sistemas de homologación en las remuneraciones tanto en la actividad realizada en las empresas estatales, como en las sometidas a la inversión privada. Además, en cada convenio, se introducirá una cláusula mediante la cual el inversionista se obliga a desarrollar un Programa de Formación Técnica para el personal contratado.

7°.-Sobre transferencia tecnológica, en cada convenio el inversionista se obligará a financiar actividades de Investigación y Desarrollo Tecnológico-Productivo en cooperación con Intevep, con otras empresas venezolanas, universidades nacionales y centros de investigación nacional de reconocido prestigio.

8°.-Normas ambientales: Los inversionistas estarán obligados a programar y poner en práctica todas las medidas de preservación y conservación ambiental, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones legales vigentes en la materia.

9°.-Patente sobre industria, comercio y vehículos: se aplicarán las disposiciones del artículo 31 de la Constitución y las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en la materia.

10°.-En todos los convenios se insertará la siguiente cláusula: "Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de este convenio y que no, puedan resolverse amigablemente, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras.

Cumple así la Fracción Parlamentaria con su obligación como organización profundamente compenetrada con el destino de esta Nación y de su gente, al fijar posición sobre lo que, sin lugar a dudas, es la decisión más importante en la cual ha de participar el Congreso de la República, ya no sólo en materia económica, sino en todo cuanto tiene que ver con la vida de los venezolanos, como lo demuestra la realidad de este ya agónico siglo XX.

DEMANDA DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO DE FECHA 4-7-95 DEL CONGRESO NACIONAL PARA CELEBRAR CONVENIOS CON INVERSIONISTAS PRIVADOS PARA LA EXPLORACION Y EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS BAJO EL ESQUEMA DE GANANCIAS COMPARTIDAS, PRESENTADO ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Como es conocido por la opinión pública, el 4 de julio del corriente año, el Congreso de la República aprobó un acuerdo que autoriza los llamados Convenios de Asociación con capitales privados, para explorar y explotar hidrocarburos en una superficie total de un millón ochocientos mil hectáreas. Esta es la licitación más extensa que se hace en Venezuela después de la Segunda Guerra Mundial y comprende, sin duda, potenciales enormes de crudos medianos y livianos, que son los más valiosos y escasos del país.

En la selección que se realizó entre 75 empresas, apenas una es venezolana y solo para participar en la licitación de un 10% de uno de los 10 grandes bloques en los cuales se divide tal superficie.

Pero, además, el mencionado Acuerdo, violenta normas constitucionales y legales que afectan seriamente su validez. Por ello, un grupo de venezolanos, consciente de tal anomalía, ha decidido acudir a la Corte Suprema de Justicia con el propósito de, por un lado, plantear los vicios que afectan ese Acuerdo y al mismo tiempo, llamar a los Consejos Municipales y los Estados en los cuales se pretende realizar actividades reguladas por dichos Convenios de Asociación, para que se adhieran a la demanda. Igualmente, convocamos a todas las instituciones, partidos políticos, gremios, sindicatos y distintas organizaciones de la sociedad civil, para abrir un amplio y urgente debate en torno a lo que debe ser la nueva política petrolera de Venezuela, de la cual depende la economía y la sociedad venezolana en los años futuros.

Dicho acuerdo contiene nulidades que se resumen a continuación:

1.-Viola las disposiciones de los artículos 29, Ordinal 3, 30, 31 Ordinal 3 de la Constitución que establece la facultad de los Municipios para crear y recaudar sus ingresos dentro de los cuales se cuentan las patentes de industrias, comercio y vehículos así como los impuestos sobre inmuebles

urbanos. En efecto, la Cláusula Décima del mencionado Acuerdo, entre otras, establece "...las referidas actividades (es decir, explotación, exploración, transporte y comercio de hidrocarburos), siendo además de la competencia del Poder Nacional, no estarán sometidas al pago de impuestos municipales ni estatales". Los ingresos de los Municipios son consustanciales a su autonomía, de allí la facultad para crear y recaudar sus propios ingresos que los otorga la Constitución. Así, esta suerte de inmunidad tributaria que establece el acuerdo de marras, es totalmente inconstitucional.

Pero, además, afecta seriamente la economía de los Municipios y Estados en los cuales se realiza actividad petrolera, lesionando su potestad para crear y recaudar sus ingresos y, con ello, su autonomía para atender los problemas de las comunidades.

2.-La Cláusula Decimoséptima del Acuerdo, establece: "El modo de resolver controversias que no sean de la competencia del Comité de Control y que no puedan dirimirse por acuerdo entre las partes, será el arbitraje, el cual se realizará según las reglas de procedimiento de la Cámara Internacional de Comercio vigentes al momento de la firma del convenio". Esta Cláusula viola el Artículo 127 de la Constitución que establece: "En los contratos de interés público, si no fuere improcedente el acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada, aún cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales Competentes de la República, en conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras."

Desde comienzos de siglo, con el gobierno de Cipriano Castro, todas las controversias en materia de hidrocarburos, se resolvieron siempre con arreglo a las normas y tribunales venezolanos sin que en ningún momento los inversionistas extranjeros hubiesen visto lesionados sus derechos.

3.-La Cláusula Segunda de Acuerdo confiere a una filial de Pdvsa, la facultad para licitar con el fin de seleccionar las empresas inversionistas privadas con las cuales celebrará Convenios de Asociación para realizar actividades que comprenden el ejercicio de derechos de exploración, explotación, transporte, almacenaje y comercialización de hidrocarburos. Esta Cláusula viola el Artículo 136, Ordinal 10 de la Constitución que establece: "Es de la competencia del Poder Nacional:...El régimen y administración de las minas de hidrocarburos...". La licitación es un acto de administración que sólo compete al Poder Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas. PDVSA, ni sus filiales, forman parte del Poder Nacional. Son empresas que se rigen por el Código de Comercio, tal y como lo establece el Artículo 200. En adición, el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central, establece: "Corresponde al Ministerio de Energía y Minas... 1.-La fijación y

ejecución de la política de investigación, desarrollo, fiscalización, control y conservación de los recursos energéticos, así como de las industrias petroleras "... 5.-"**...Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones**".

Así que esta Cláusula, plantea una clara invasión de Pdvsa en lo que es competencia exclusiva del Ministerio de Energía y Minas.

4.-La Cláusula Cuarta del Acuerdo, viola igualmente los artículos 136 de la Constitución y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central al otorgarle la función de control a un "Comité de Control" asignado paritariamente por el inversionista privado y la filial de Pdvsa, presidido por un representante de esta última, con voto doble y mediante acciones doradas. Ahora bien, tal potestad le está reservada de manera exclusiva y excluyente al Ministerio de Energía y Minas tal y como lo establece expresamente la última de las normas citada en su Ordinal 5º, que dice: "Corresponde al Ministerio de Energía y Minas...El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los hidrocarburos...". Esto concuerda con la disposición del artículo 5º de la Ley Orgánica de reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos que impone "...una participación tal que garantice el control por parte del Estado...".

5.-Del mismo modo, se viola dicho artículo 5º ejusdem que establece que, "En casos especiales..." (o sea, excepcionalmente), se podrán celebrar convenios de asociación con entes privados, ahora bien, el Acuerdo del Congreso Nacional del 4-7-95 no se refiere a casos especiales, sino que constituye una autorización amplísima para explorar y explotar hidrocarburos en UN MILLON OCHOCIENTAS HECTAREAS que abarcan diez grandes bloques dispersos desde el Estado Zulia hasta el Estado Delta Amacuro, comprendiendo además todos los tipos de hidrocarburos, livianos, medianos, pesados extra-pesados, gas, etc.

6.-El Acuerdo establece en su Cláusula Vigésimoprimera que "El Ejecutivo Nacional podrá establecer un régimen que permita ajustar el impuesto establecido en el Artículo 41º de la Ley de Hidrocarburos, cuando se demuestre, en cualquier momento, que no es posible alcanzar los márgenes mínimos de rentabilidad...". Ahora bien, el Artículo 41º citado establece que "Todos los concesionarios...pagarán... 1.-El impuesto de explotación, que será igual al 16 2/3 por ciento del petróleo crudo extraído, medido en el campo de producción..."; y en su Parágrafo Único establece, por vía de excepción, la posibilidad de rebajar dicho Impuesto "... en aquellos casos en que se demuestre a satisfacción que el costo creciente de producción, incluido en éste el monto de los impuestos, haya llegado al límite que no permita, la explotación comercial". Al mismo tiempo, en la Exposición de Motivos de dicha Ley, queda claro que tal impuesto constituye un mínimo.

7.-La Cláusula Sexta del Acuerdo establece que "...se establecerá el compromiso de los inversionistas de llevar a cabo las actividades exploratorias en el Área por su exclusiva cuenta y riesgo...". Esta disposición plantea el peligro de acciones contra la República en el caso en que el inversionista no encontrase yacimientos explotables, basándose en la disposición del Artículo 1.664 del Código Civil, que declara la nulidad absoluta de las sociedades leoninas, es decir, aquellas en las cuales una parte comparte beneficios, pero no las pérdidas. Nuestra jurisprudencia establece reiteradamente, aun en la llamada Sociedades de Cuentas de Participación la prohibición expresa de participar sólo en los beneficios, más no en las pérdidas.

Estas son violaciones más que evidentes y que, pese a todas las advertencias formuladas en las distintas discusiones, se mantuvieron y deben ser recogidas ante la Corte Suprema de Justicia.

Tales violaciones plantean serios riesgos patrimoniales y políticos para Venezuela. Su debate en la Corte, y la decisión correspondiente en resguardo de nuestra normativa legal, deben servir para reabrir la discusión en torno a la nueva política petrolera venezolana, en un momento de transición económica, política y social en el cual la economía petrolera continúa jugando un rol protagónico.

Nota: Aparte de la necesidad de exigir un respeto irrestricto a nuestra Constitución Nacional, los venezolanos debemos llegar por consenso a la confección de una política petrolera que facilitando la inversión privada venezolana y extranjera en renglones realmente necesarios - como el desarrollo de los crudos extra-pesados de la faja del Orinoco y la industrialización de éste y otros renglones específicos- garantice el pleno control y soberanía nacionales sobre nuestros recursos de hidrocarburos.

Caracas, 14 de diciembre de 1995

NULIDAD POR VICIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES CARACTERIZAN EL ACUERDO DEL CONGRESO SOBRE LOS CONVENIOS PETROLEROS BAJO EL ESQUEMA DE "GANANCIA COMPARTIDAS"

"En una iniciativa de alta virtud nacionalista y sentido patrio, contrariando el propósito de evidente intención económica antinacional, un grupo de individualidades calificadas -entre ellas el rector de la Universidad Central de Venezuela- demandaron la nulidad por inconstitucional, del acuerdo fechado el 04-07-95 del Congreso Nacional.

...Me solidarizo enteramente con dicha demanda de nulidad".

Juan Liscano
El Nacional, 07.01.96

Con fecha 4/7/1995 el Congreso Nacional aprobó un Acuerdo autorizando a Pdvsa para celebrar convenios con "inversionistas" (obviamente empresas extranjeras) sobre los mejores y más conocidos yacimientos de hidrocarburos del país. Este ACUERDO significa una deformación del esquema de concesiones que imperaba hace más de medio siglo y **contraría flagrantemente la Constitución Nacional y varias leyes de la República.**

El 14 de diciembre de 1995 se introdujo ante la Corte Suprema de Justicia una primera demanda de nulidad por evidentes violaciones a nuestra Constitución de las siguientes cláusulas del ACUERDO del Congreso: 1) EL ACUERDO no puede eximir del pago de los impuestos municipales y estatales a las actividades petroleras, tal como lo prevé su Cláusula DECIMA. 2) EL ACUERDO no puede trasladar la solución de controversias al arbitraje internacional, ya que la Constitución de la República establece la jurisdicción obligatoria de los tribunales nacionales en estos casos. 3) EL ACUERDO no puede otorgar facultades a una filial de Pdvsa para llevar a cabo procesos de licitación para el otorgamiento de áreas de exploración y explotación de hidrocarburos a inversionistas privados, pues, ésto constitucionalmente es competencia del Poder Nacional, ni tampoco transferir las funciones de control estatal a un comité paritario con participación de particulares.

En esta ocasión introdujimos ante la Corte Suprema una segunda demanda por ilegalidad, que lo vicia de nulidad. En efecto, el Acuerdo del Congreso de la República no identifica en ninguna parte las diez áreas del territorio nacional en las cuales se efectuarían las actividades de exploración y explotación a licitar. Ello puede comprobarse en la Gaceta Oficial de publicación del ACUERDO donde no aparecen ni linderos, ni coordenadas geográficas, ni planos de ninguna especie, que permitan alguna identificación posible de las valiosísimas áreas que se quieren otorgar. Esta disposición viola la ley de Nacionalización que prevee los convenios de asociación "en casos especiales", es decir, como excepción. La ausencia de objeto hace carecer de eficacia y validez a todas las cláusulas que sustentarían la licitación y subsiguiente celebración de los convenios por parte de Pdvsa y/o la filial, ya que son estipulaciones vacías que no se refieren a ningún objeto inmueble tangible e identificable.

Además, en este nuevo libelo se plantean asimismo las siguientes violaciones legales del ACUERDO del Congreso: 1º) La Cláusula SEGUNDA es ilegal por contravenir lo dispuesto en el Ordinal 5 de la Ley Orgánica de la Administración Central, que atribuye competencia exclusiva y excluyente al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, para "concertar los arreglos con el capital privado" en la explotación de hidrocarburos. Por lo tanto, no se puede autorizar a una filial de Petróleos de Venezuela para que abra procesos de licitación en áreas de hidrocarburos, pues se trata de actos de administración de bienes nacionales, para lo cual carece de competencia dicha Corporación. Es al Ministerio de Energía y Minas a quien corresponde realizar esta función de licitación. 2º) La Cláusula CUARTA contraviene, adicionalmente, lo dispuesto en el Artículo 35, Ordinal 5, de la Ley Orgánica de la Administración Central, que atribuye al Ministerio de Energía y Minas la administración y el control de la explotación de hidrocarburos, así como la concertación de los arreglos con el capital privado, "cuyo concurso sea necesario para dicha explotación". Por lo tanto, la función de control no puede ser ejercida por Pdvsa, ni por un Comité de Control, si no por el Ministerio de Energía y Minas. 3º) La Cláusula SEXTA del ACUERDO del Congreso comporta el riesgo de eventuales demandas de los inversionistas privados contra el Estado venezolano, al contravenir el artículo 1.664 del Código Civil, según el cual es nula la cláusula "leonina", es decir, aquella que aplique a un solo de los socios la totalidad de los beneficios, o que lo exima de las pérdidas. 4º) La Cláusula VIGÉSIMA PRIMERA es ilegal por contravenir lo dispuesto en el Ordinal 11 del Artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, en virtud de que en cualquier convenio o convención referente a la explotación de hidrocarburos, la República de Venezuela tiene siempre derecho al pago de 16 2/3 por ciento del crudo extraído.

La Nación venezolana debe entender que se la quiere confundir con una campaña destinada a hacernos creer que la llamada Apertura Petrolera es la alternativa "para salir de la crisis" y que es el esquema de Ganancias

Compartidas, "generaría inversiones por 11 mil millones de dólares en 7 años". Tal campaña pretende, además, ejercer un chantaje contra aquellos venezolanos que hemos señalado los vicios legales y los inconvenientes para Venezuela de tales decisiones.

Informamos a la opinión pública, que las compañías extranjeras, en el supuesto caso que llegasen a explotar las diez áreas no identificadas que se pretende licitar, tendrían hasta 39 años para realizar las labores de exploración y explotación, por lo que el ingreso de recursos financieros no será de la magnitud señalada.

Pdvsa obtuvo en 1993 la exoneración del impuesto denominado Valor Fiscal de Exportación, lo cual le producirá, en los próximos 5 a 7 años, unos 11 mil millones de dólares, recursos que unidos a los provenientes del aumento de la gasolina y de otros productos en el mercado interno y en el externo también, le permitirán continuar desarrollando las actividades que viene realizando. Una apertura al sector privado solo tiene sentido si contempla en primer lugar la participación indubitable en todas las fases, de los venezolanos.

La alternativa de que Pdvsa emprenda directamente el desarrollo de nuestros mejores crudos-livianos y medianos-que son los más valiosos y escasos, puede llevarse a cabo con los fondos mencionados, más una participación racional, complementaria, de la inversión extranjera.

Advertimos asimismo que a espaldas de la opinión pública, comenzó en 1989, acompañado de una intensa campaña publicitaria y de maniobras con apariencia legal, el proceso destinado a vender a Pdvsa a intereses extranjeros, a través de la llamada, "privatización de Pdvsa". Esto convertiría a Venezuela en una república de 4a. categoría.

La opinión pública venezolana no ha sido informada, en cambio, que es en la Faja Petrolera del Orinoco, donde se encuentran las inmensas reservas de crudos extra-pesados, hacia donde deben orientarse y promoverse prioritariamente las inversiones y tecnologías extranjeras, en un campo donde muy poco ha hecho Pdvsa.

ENTREVISTA A RODOLFO QUINTERO

Periódico *Compañero*, mayo-junio, 1976

Durante 1974-1975 un grupo de gente coincidió en que “en los años recientes, en particular en el gobierno de Carlos Andrés Pérez, se iba produciendo un reajuste en el cuadro de dominación en Venezuela; nuevas fracciones de la burguesía desplazan a otras, forzadas todas por la dinámica de la acumulación capitalista, y Venezuela se engrana de una nueva manera en la división internacional del trabajo, donde ya no es solamente un tradicional exportador de petróleo, sino que se le abren insospechados horizontes a la burguesía internacional, ...actual proceso de reacomodo que tiene como inmediata repercusión una intensificación del proceso de explotación de los trabajadores y el deterioro de las condiciones de vida...” Así se presentó el proyecto político asumido por los que se agruparon en torno a *Proceso Político y Compañero*, revista y periódico editados desde 1976 hasta 1978. En los números 2 y 3 correspondientes a mayo y junio de 1976, *Compañero* publicó en su página central los resultados de una entrevista sobre El Sindicato, al destacado dirigente sindical del sector petrolero, Rodolfo Quintero. El profesor Quintero, consecuente con su conciencia ucevista y a petición de la profesora Judith Valencia, concedió su “memoria viva” a los lectores de *Compañero*, no sin antes acordar el compromiso del anonimato para poder decir lo que el tiempo histórico le exigía sin herir a sus camaradas de trayecto aún con vida. Con el tiempo historiadores e investigadores sociales han trabajado y citado el material, dada la trascendencia del documento el Comité Editorial de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* reconoce la conveniencia de reeditararlo.

J. V. Profesor Rodolfo Quintero. ¿Cómo, cuándo y entre quienes ubica usted el despertar de las organizaciones laborales en Venezuela?

R.Q. Ya en las últimas décadas del siglo pasado existían en Venezuela grupos, particulares artesanales, que luchaban pero que no estaban organizados debidamente. Sin embargo, hubo situaciones conflictivas en los distintos talleres artesanales. Los talleres eran lo que se usaba para la época. Estos talleres tenían una característica muy particular, es que todo ese movimiento obrero originalmente es tocado por el anarcosindicalismo. En este país no había mano de obra calificada y ya en este siglo, cuando Juan Vicente Gómez se fué a Maracay y empezó a hacer contrucciones empezó a venirse una gran

cantidad de obreros italianos y españoles, en una época que abunda en el anarquismo. Con esta gente que contrató Gómez se vino una gran cantidad de anarquistas, quienes sembraron aquí la idea de la lucha obrera, pero con una tendencia marcadamente anarquista. Esos obreros españoles e italianos eran casi todos anarcosindicalistas. Yo recuerdo, ya para los años '27 y '28, época de las luchas estudiantiles, que todavía existían muchos anarcosindicalistas.

Ellos, los anarcosindicalistas, subestimaban el partido político y le daban importancia fundamentalmente al sindicato. Consideraban que el sindicato era la fuerza definitiva para la transformación de la sociedad y que la revolución tenía que fundamentarse en una huelga general que desquiciaría la actual sociedad y que necesariamente convertiría a la clase obrera en el elemento determinante de la dinámica social. Ellos predicaban esto e impulsaron organizaciones de las más antiguas como las de zapateros, albañiles y algunos grupos de trabajadores gráficos que nacieron bajo el signo anarcosindicalistas. Recuerdo que existía un compañero que se llamaba Antón, que era zapatero, que se reunía clandestinamente con quienes estábamos ligados al movimiento obrero. Con él aprendimos las primeras nociones de lo que era un sindicato y de cuál era la finalidad del sindicato. Los anarcosindicalistas fueron los que enseñaron a los intelectuales las primeras cosas referentes a los sindicatos.

J. V. Muchos han escrito sobre el papel de los estudiantes. ¿Cuando usted se refiere a los intelectuales piensa en los estudiantes de la época?

R. Q. Después de los anarquistas y de su influencia, sucedieron otras cosas importantes para el desarrollo de los sindicatos. Cuando los estudiantes fuimos al Castillo en el año 1928 y en el 1929, nos encontramos allí con Pío Tamayo, un venezolano que ya había participado en acciones revolucionarias en el extranjero. Al entrar en contacto con él los estudiantes nos dividimos en pleno Castillo. Allí nacieron los embriones de la Federación de Estudiantes Venezolanos y de la Unión Nacional de Estudiantes. Nosotros llegamos unidos y allí nos dividimos. Hubo un grupo que capitaneaba Don Rafael Arévalo González, el cual era una figura antigomecista respetable, periodista, y hubo otro al mando de Pío Tamayo. En el patio del Castillo de Puerto Cabello -que era un patio muy grande- los del grupo de Pío recibíamos las instrucciones bajo una cobija roja por lo que se llamaba la tienda roja. Sólo teníamos una cobija y era roja y la pusimos como tienda. Inmediatamente el otro grupo puso lo único que tenían, una sábana blanca, y se les llamó la tienda blanca. Allí se planteó la división del estudiantado. Se formó un abismo con el grupo blanco de la Federación en donde había gente muy buena: los Marturet, Juan Pablo Pérez Alfonso. Jóvito Villaba estaba en esos días en la Rotunda. Leoni no tomó posición, era el presidente de la FEV. Recuerdo que se convocó una

asamblea en el patio y hubo que suspenderla porque nos íbamos a caer a golpes. Entre los presos no había obreros. A los estudiantes nos tenían solos... Para los momentos existía un gran desconocimiento, indiferencia..., la lucha ideológica no se había planteado en el seno del movimiento estudiantil... Yo oí hablar de marxismo por primera vez en el Castillo de Puerto Cabello. Cuando llegamos al Castillo no teníamos tanto tiempo en la política y, fuera, sólo habíamos hablado con los anarquistas que no hablaban de marxismo pero sí de sindicalismo. Por eso, medio novatos aún, en el Castillo empezamos a oír hablar sobre marxismo y sobre partido político cuando Pío Tamayo -a pesar de su baja formación- nos hablaba sobre esas cosas. Para nosotros todo eso era un descubrimiento. Ahora uno recuerda las cosas que nos decía Pío y se da cuenta de las barbaridades que hablaba y contaba. Pero para nosotros todo aquello era sorprendente, una novedad. Pío nos habló por primera vez de los dictadores de la época, de otros países..., él fue un individuo que llegó de contrabando y se metió en el movimiento estudiantil. Era un venezolano que se había ido muchos años atrás y que había estado con Sandino y su guerrilla en Nicaragua. Era un individuo con trayectoria. Supo lo que pasaba aquí en el movimiento estudiantil, se dejó venir y apareció en la Semana del Estudiante. Escribió un poema sobre la Reina de los Estudiantes, sobre Beatriz I. Ese era un poema donde le pedía permiso a la Reina para ir a buscar la Libertad. Hubo un gran escándalo y se llevaron a Pío al Castillo de Puerto Cabello. Lo convirtieron en una figura muy luminosa.

J. V. Quiere usted decir que formando parte de "los de la tienda roja" descubrió el marxismo en el Castillo y una vez, en libertad -en tiempos de Gómez ¿cómo hizo para mantener el activismo político junto a los trabajadores?

R. Q. En el Castillo descubrimos el Marxismo, pero a nuestra salida de allí continuamos las relaciones con Antón, el zapatero que era anarcosindicalista, y seguimos trabajando mucho. Comenzamos a participar juntos cuando salimos del Castillo. Empezamos a frecuentar a los trabajadores..., les dimos literatura..., "25 lecciones para obreros"..., cosas disparatadas nosotros mismos repartíamos los materiales a los trabajadores.

En Caracas estaba comenzando el proceso de urbanización. Ya empezaba a crecer el Este muy tímidamente. El Conde, San Agustín, todo eso lo inundábamos con nuestra presencia. Teníamos un tipo de reclutamiento muy refinado con el conspirativismo en una época tan represiva. Pero nos salvaba que Gómez no sabía lo que era el comunismo. De manera que cuando sacábamos una hoja diciendo que el gobierno de Gómez no era el problema, que "era un accidente", que el problema era el sistema capitalista, las compañías extranjeras petroleras. Gómez no nos hacía nada. Eso desconcertó al gomesismo de una manera tal que en algunos periódicos como "El Universal y "El Nuevo Diario" se llegaron a ocupar de nuestras hojas y dijeron -como de

costumbre- que había extranjeros metidos en el país que estaban haciendo esa campaña. Porque, claro, en una época de caudillos, donde todo era una lucha caudillesca, donde el coronel tal se alzaba y el enemigo era Juan Vicente Gómez, no se hacía nada sin criticar a Gómez. Entonces, salir diciendo nosotros que Gómez no era el problema, que "era un accidente", que el problema era mucho más serio, mucho más profundo, que el problema era un problema de clase, hablar ese lenguaje en esa época -1930-, cuando se estaba celebrando el centenario de la muerte de El Libertador, era desconcertante para el gomesismo.

Caracas era una aldea grande que no llegaba a los 200.000 habitantes. Nosotros repartíamos mucha propaganda llamando a la lucha, llamando a la huelga, mezclando a Bolívar con la clase obrera dentro de una confusión enorme, sin literatura seria, atendidos a las prédicas de Pío Tamayo y con algunos materiales teóricos, supuestamente, que nos los pasábamos.

J. V. ¿Podríamos deducir que del reclutamiento surgen las primeras expresiones de organización de comunistas?

R. Q. Esa tolda roja, la Tienda Roja, salió organizada del Castillo para constituir las primeras células comunistas. Allí estábamos Juan Bautista Fuenmayor, Kotepa Delgado, García Maldonado, Fernando Key Sánchez, y un grupo de personas que creamos las primeras células de lo que nosotros llamábamos comunistas..., comunistas a nuestra manera. Al principio todo este se limitó a Caracas, a los gremios. En los gremios había detalles muy interesantes. Funcionaba en Caracas el gremio de tranviarios en esa época. El transporte en Caracas era el tranvía. Este gremio era muy combativo, pero con una gran peculiaridad: a la entrada de la sede del Gremio de Tranviarios había una Virgen del Carmen. Todos los obreros al entrar se arrodillaban y se persignaban. Pasaban a la asamblea y luego uno veía cómo aquel obrero que se había arrodillado muy humilde ante la Virgen intervenía combativamente en relación a sus reivindicaciones. Era la gente más agresiva y combativa que yo he visto en muchos años. En tiempos de Juan Vicente Gómez los tranviarios hicieron huelgas políticas en solidaridad con los estudiantes, pidiendo la libertad de los estudiantes. Esa era una huelga política, donde no pedían aumento de salarios sino la libertad de los estudiantes.

Los estudiantes teníamos contacto con los tranviarios, los panaderos, los trabajadores gráficos, los albañiles, los zapateros. Estos eran los gremios más grandes y combativos. Los primeros miembros de las células comunistas pertenecían a esos gremios. Cuando se intentó tomar el Cuartel San Carlos en abril de 1928, estaban unidos estudiantes, militares y obreros. En este Movimiento de abril del 28 resurgieron los restos de aquel Movimiento de 1918 en las personas de Pimentel, Gustavo Machado y Salvador de la Plaza. Estos movimientos son antigomesistas, a diferencia de los movimientos posteriores, en 1930 después de una larga prisión en el Castillo. Para 1930 ya el

enemigo político principal no es Gómez y aparece la bandera del antiimperialismo.

En 1931 sale el Primer Manifiesto del Partido Comunista y viene un norteamericano mandado por el Buró del Caribe, de inspiración troskista. Entonces tenemos dos elementos importantes: el movimiento sindical surge bajo las ideas del anarquismo y el movimiento comunista bajo la influencia troskista. Esta gente, la del Buró del Caribe troskista, se había dado cuenta de lo que pasaba en Venezuela y comenzó a traer material teórico marxista. Aquí no había un nivel de formación marxista. Los actos del año anterior fueron orientados por nosotros con toda una mezcla religiosa-marxista-bolivariana. En 1931 la policía da un golpe y recoge a muchos obreros comunistas que van a La Rotunda, no por antigomestistas, sino que por comunistas. Se introdujo un Artículo en la Constitución que prohíbe la propaganda comunista.

J. V. Parece ser que el desconcierto del gomecismo no duró mucho. Entiendo que usted no cayó preso. ¿Cuándo y cómo se unen los trabajadores petroleros al movimiento de los gremios?

R. Q. Los presos son puestos aparte y se les llama presos comunistas. No estaban junto con los antigomestistas, los cuales llenaban las cárceles. A los que no caímos nos tocó reconstruir lo que quedó y nos dispersamos por el interior de Venezuela, principalmente hacia los campos petroleros, a fines de 1931.

En Mene Grande ya habían estallado algunos conflictos obreros en 1922, 23 y 24. Eran conflictos por mejoras en las condiciones de trabajo y por aumentos de salarios. Eran estallidos sin contacto con los sectores estudiantiles, que eran los más politizados para esa época. Con los conflictos se paró el campo de Mene Grande y se lograron los objetivos. Cuando los comunistas organizados decidimos comenzar a trabajar políticamente con los obreros petroleros nos encontramos que los obreros no están organizados, pero se dan situaciones interesantes.

Entre los perforadores de las compañías petroleras, que eran obreros norteamericanos, habían sindicalistas y marxistas. Esos obreros aquí eran tenidos como técnicos pero pertenecían a los sindicatos norteamericanos eran mano de obra calificada en los Estados Unidos y tenían una formación política. Eran veteranos que habían estado en campos del Medio Oriente y en los de Estados Unidos. Aquí eran perforadores que los patronos usaban como capataces para los obreros venezolanos. Nosotros sostuvimos entrevistas con muchos de ellos y algunos nos orientaban en el trabajo sindical y político, pero, ante los obreros venezolanos ocultábamos nuestros contactos, pues al fin y al cabo ellos eran presentados como capataces de los obreros venezolanos y nuestra relación habría traído muchos malentendidos. Nos veíamos de noche y nos daban su experiencia y, como ganaban mucho dinero como capa-

taces, contribuían con el movimiento. Recuerdo, sobre todo, a uno que lo llamaban Mister Luis, que era sindicalista y nos ayudaba mucho. Este detalle de la participación de los obreros norteamericanos en la formación de los sindicatos petroleros venezolanos es muy importante. Claro que vino mucho obrero canalla, pero también vinieron quienes contribuyeron con el movimiento.

Creamos semiclandestinamente la Sociedad de Auxilio Mutuo de los Trabajadores Petroleros. Estaba prohibido hablar de sindicato. Participaban todos. Fácilmente habrían como siete mil obreros. Nos reuníamos en una clandestinidad muy relativa. Teníamos un santo y seña. Elaboramos un pliego de peticiones para presentárselo a las tres compañías: la Venezuela Oil Company, la Caribbean (Shell) y la Gulf, la Lago (de la Standard Oil Company). Ibamos para los campos pero fuimos descubiertos y la policía nos cayó. Esto fue en 1933. También en Caracas se avanzaba.

J. V. Usted sostiene que los sectores estudiantiles eran los más politizados. ¿Cómo influye en los conflictos de la época la unidad obrero-estudiantil?

R. Q. Nosotros éramos casi suicidas pero nos amparaba la ignorancia de los gobernantes. En una reunión se acordó que cada uno de nosotros debía conseguir cinco obreros y había que hacerlo. Como el pueblo quería mucho al estudiante, todavía tenían prestigio, uno decía que era estudiante y hablaba sobre la explotación, daba una dirección y convocaba para una reunión. Los obreros iban en plena clandestinidad. No teníamos técnica conspirativa, pero nos ayudaban dos cosas: la ignorancia del gobierno y el hecho de ser estudiantes.

La lucha de los estudiantes marcó época porque el año 1928 fue el inicio de la primera reacción de la sociedad venezolana en relación al petróleo. El primer brote de cambio social. El movimiento estudiantil fue la presión del cambio en la Universidad. Pero no fué sólo eso, porque los gremios obreros comenzaron a luchar y apareció la clase obrera petrolera. Hasta 1928 no se conocían sino las escaramuzas de los caudillos. Se dio el primer movimiento de masas con manifestaciones y mítines. Creo que si hubiéramos actuado con la técnica conspirativa hubiéramos crecido menos. Nos ayudó la audacia. Eramos jóvenes dispuestos a jugárnosla y el enemigo era aquel que atacaba a Gómez. Nosotros íbamos a una concentración obrera, hablabamos y cuando llegaba la policía no podía hacer nada contra nosotros por que "no nos metíamos con el gobierno".

J. V. ¿Cuáles fueron las razones de conflicto que impulsaron los comunistas desde la unidad obrero-estudiantil?

R. Q. En 1931 la Internacional Comunista reconoció al Partido Comunista de Venezuela en la clandestinidad. La línea de entonces era organizar e impulsar conflictos..., huelgas. No nos podíamos organizar legalmente. Entonces se impulsaba el conflicto. Hubo una famosa huelga de panaderos. Este era uno de los gremios más tradicionales en su organización. También hubo paros de trabajadores gráficos, de zapateros. Las razones de los conflictos eran casi siempre razones de salario. Los despidos no eran el problema. El despido no lo sentía tanto el obrero y esto contribuía a su incorporación a la lucha y a la audacia. Además, si no estaban contra Gómez no los reprimían. Gómez dejaba que los patronos y los obreros se entendieran. Esta actitud de Gómez no trajo descontento entre los patronos. Los ataques a Gómez si eran reprimidos fuertemente, pero en una huelga de panaderos con tal que no se gritara "muera Gómez" no tenía problemas con el gobierno.

Había una legislación que no se cumplía, sobre todo en lo referente a aumentos de salarios y a disminución de horas de trabajo. Gómez se enpeñaba en no ver a los obreros como sus enemigos, pero después de cada conflicto mandaba a buscar las cabezas comunistas, lo cual nos llevó a actuar a través de los propios obreros porque a los obreros no los tenían como comunistas. Las células tenían estudiantes y obreros. Los trabajadores eran las cadenas y traían la información. Discutíamos todos y veíamos lo que debía hacerse. Los trabajadores lo llevaban a las masas.

En esta época se comienza a establecer la relación entre obreros organizado políticamente y los conflictos. No había organizaciones de las masas legales. El sindicato y los partidos estaban prohibidos. En 1936, tras la muerte de Gómez, se desbordan todas las organizaciones que venían trabajando. Salió hasta la bandera roja, con la hoz y el martillo, a la calle. Se libraron grandes batallas y se logró que permitieran constituirse los sindicatos. Los gremios se legalizaron como sindicatos profesionales. A fines de 1936 hicimos el Primer Congreso de Trabajadores y uno de sus objetivos fue constituir la Confederación de Trabajadores de Venezuela, pero no llegó a constituirse. En el proyecto se abarcaban tanto las organizaciones urbanas como las rurales. A partir de ese año comienzan también a funcionar las ligas campesinas.

J. V. Una vez legalizados los sindicatos a fines de 1936. ¿Cómo mantienen la relación con la organización política partidista?

R. Q. En Venezuela nacen juntos Partidos Políticos y Sindicatos, porque el derecho a organizarse se establece en el 36. Entonces los Partidos Políticos y la Federación de Estudiantes -que actuaba y se regía por un programa político como si fuera un partido- influyeron directamente en la formación de los sindicatos, esto trae como consecuencia de que el movimiento obrero organizado

nace dividido: ORVE crea organizaciones obreras ORVISTAS, y los comunistas que en esa época militaban en el PRP -Partido Revolucionario de Proletariado- porque no podía existir legalmente el Partido Comunista, creábamos sindicatos Comunistas.

La unidad que existía entre los trabajadores de los gremios se rompe y de cada gremio surgen diferentes sindicatos según el Partido Político que estimule su constitución. Además de la separación entre los trabajadores por actividad se da la separación por tendencia política. Los partidos tienen como reserva a los sindicatos.

Avanzando en el período de López Contreras ilegalizan los Partidos, pero como los Sindicatos habían nacido como el sector de los trabajadores organizados por y para el Partido, a pesar de que los partidos pasan a la clandestinidad, ya los sindicatos son partidistas. Ya la dirección obrera queda identificada. Sin embargo, los trabajadores buscan unirse y se dan intentos de formar sindicatos únicos, pero no se logran, las intenciones no se concretan.

Ya en 1941 los adecos se retiran y acusan a los comunistas de querer controlar el Congreso de los Trabajadores. Hasta 1941 la mayor influencia en los sindicatos es de comunistas, éstos tuvieron que reestructurarse con otro nombre. Medina, dejó funcionando los no comunistas que eran fundamentalmente controlados por Acción Democrática. Pero también influye la lucha ideológica interna en el PC en relación a la no agresión al imperialismo norteamericano, según la tesis del Secretario General del PC de Estados Unidos, Earl Browder, porque la Unión Soviética y Estados Unidos eran aliados en la Segunda Guerra Mundial en el frente antihitleriano. Con esta tesis browderista el elemento fundamental de la política comunista -el antiimperialismo- desaparecía y ello traía confusión. El PC se divide, me marchó junto a Salvador de la Plaza, Gustavo Machado y otros líderes. Esta lucha interna del PC; la confusión en el cambio de línea, le permite a AD avanzar en el control sindical consolidando el control en el poder después del golpe de octubre de 1945. La lucha interna del PC desatiende a la organizaciones de masa. El browderismo planteaba la colaboración de las clases en pugna y la eliminación de la huelga como arma de lucha de las obreros.

En los primeros tiempos de funcionamiento de los sindicatos se llegó prácticamente a establecer una confusión entre lo que era un Partido y lo que era un Sindicato, es decir, se trató de politizar en forma tal el movimiento obrero, que los sindicatos funcionaron en buena parte como verdaderas seccionales de partidos, perdieron su fisonomía propiamente dicha. Esto parecería una gestión positiva pero sólo en apariencia, por tanto no constituye el avance de una organización de masas a otra políticamente de clase y no a una organización simple de la clase obrera, que alcanza niveles políticos similares a los del partido.

J. V. Años después, desde su experiencia actual ¿podría puntualizar algunas de las causas y consecuencias de esa confusión?

R. Q. Hay diversos factores que es necesario tener en cuenta para poder establecer las consecuencias de esta confusión. En primer lugar, ¿qué eran los partidos políticos de la época? ¿Qué caracterizaba a las organizaciones partidistas que actuaban y controlaban los sindicatos? Los pocos partidos y grupos no lograron adelantar un proceso de educación clasista porque, en su mayoría, en su gran mayoría, podríamos hablar hasta de su totalidad, en esa época partidos verdaderamente clasistas en sí, ni en la Dirección, ni en la base de los mismos. Ya hemos visto que el gran surtidor político en el 36 era la Federación de Estudiantes, constituida por elementos fundamentalmente de la pequeña burguesía; independientemente de su atraso teórico, desde el punto de vista de origen de clase eran elementos de la pequeña burguesía. El Partido Comunista se mantuvo bajo la influencia de los pequeños burgueses de la Federación de Estudiantes más radicalizados; de tal manera que lo que se llamó Partido Comunista, normalmente en esos tiempos, era en realidad el sector más radicalizado del estudiantado, pero de pequeños burgueses, es decir, estudiantes de las capas medias de la población, con una determinada mentalidad y desde luego sin una conciencia definida de clases.

Esta ideología, llamémosla muy especial, era la que transmitíamos igualmente a los sindicatos; entonces en el sindicato aparecía una gran combatividad política, pero una combatividad política que no respondía a una conciencia por parte de los trabajadores, que no era el producto de un análisis, de una comprensión de su función histórica como clase revolucionaria. Entonces, ¿qué sucedía?, que el sindicato ni siquiera cumplía la función de organización de defensa de los intereses, llamémoslos económicos y sociales, de la clase obrera, defendía en muchos casos fundamentalmente intereses políticos, intereses políticos que no eran precisamente los que se identificaban con los de la clase obrera, sino con los de su dirección que eran los de la pequeña burguesía. El fenómeno es muy complejo, por la composición social, por el origen de los partidos políticos y el origen de los sindicatos.

Esto fue lo que vio Rómulo Betancourt con claridad, en mi opinión, cuando fundó Acción Democrática; es decir, ante un partido clasista, que se decía clasista, llamado Partido Comunista, pero que era clasista no por su composición, ni tampoco propiamente por el programa que adelantaba, sino fundamentalmente porque respondía a una clasificación del sector más radicalizado de la pequeña burguesía que había adoptado, pero que no era producto de una conciencia de clase, que no era producto de una claridad proletaria acerca de su función histórica; ante esa situación, el grupo de Betancourt se declara policlasista. La gran diferencia entre el grupo de Betancourt, el PDN, que después se convierte en Acción Democrática, y el Partido Comunista, es que el Partido Comunista (PRP en la época) es tenido como partido clasista y el PDN AD como un partido policlasista. El partido policlasista le permitió a Be-

tancourt, en aquella confusión político-ideológica-organizativa que había creado la política estudiantil metida entre la clase obrera, sin una base teórica, sin una orientación definida, sin una claridad al respecto, capitalizarla, y entonces creó una cosa mucho más amplia. Dijo: "Aquí el problema no es un problema de clases, es un problema de un pueblo, es un problema de los venezolanos; vamos a crear un gran partido de los venezolanos", entonces, necesariamente, se llevó gente del Partido Comunista, que con sólo declararse clasista -sin serlo- metía miedo, y a una gran cantidad de personas que no entendían todavía lo que significaba un partido clasista o partido policlasista. Nació entonces un partido policlasista. Pero, en fin de cuentas, la dirección estaba igualmente en manos de la pequeña burguesía nunca perdió la dirección política del año 36.

En Venezuela no se tomó el poder en 1936, precisamente porque faltó una dirección revolucionaria, clasista propiamente tal, porque existieron condiciones objetivas para tomar el poder. Eso de que López Contreras fue un Presidente de transición, que fue el salvador de una guerra civil aquí, que fue el hombre hábil, que logró el paso del gomecismo a la democracia, eso no corresponde a la realidad histórica. Cuando desapareció Gómez, aquí se crearon condiciones objetivas para una acción revolucionaria, es decir, toda la población, todas las masas estaban dispuestas a tomar el poder; todos los sectores estaban listos esperando órdenes y hubieran tomado fácilmente a Miraflores. Aquí no hubo resistencia, tan es así que no hubo ni un sólo acto de resistencia por la desaparición del gomecismo; eso es mentira. Aquí no hubo ni un cuartelazo, ni hubo alzamiento de los gomecistas tratando de recuperar el poder, nada de eso, el gomecismo se aplastó porque huyó y el pueblo tomó indudablemente la hegemonía, pero a la dirección política le dio miedo tomar el poder. Un país donde usted llama a una huelga general y en veinticuatro horas se le para todo el país, y después que está paralizado todo el país, usted no supo qué hacer con todo el país de pie. Un país en donde se llama a una huelga petrolera y se para toda la industria petrolera y no se hace nada con esos obreros parados. Un país donde los norteamericanos, los jefes de las compañías, cuando muere Gómez, lo que hacen es abandonar las compañías; las compañías estuvieron prácticamente abandonadas, todo el personal de dirección de las compañías se fue a Curazao, Aruba o a otras regiones cercanas, huyendo y dejando abandonados los campos. Estoy convencido ahora a distancia, y desde luego hago este análisis sin destacar el aspecto autocrítico que involucra, por cuanto yo no era un simple observador en esa época y por lo tanto me cae, debo pagar mi cuota crítica y la responsabilidad histórica ineludible. Creo que nosotros hemos podido dar un gran salto en 1936. Nosotros, la Federación de Estudiantes de Venezuela, con todo el pueblo en la calle, tuvimos que convencer al pueblo de que dejara reunir al Congreso Nacional de Gómez. Después de desaparecido Gómez, se reúne el Congreso Nacional que había nombrado J. V. Gómez por decreto, ante el furor de las masas que querían lincharlos en las calles. Y los estudiantes de entonces, en 1936, andábamos con unos brazaletes calmando al pueblo, porque estaban

saqueando las casas de los gomecistas, porque estaban incendiando, porque estaban asaltando jefaturas civiles. Hubo una serie de regiones en Venezuela que fueron tomadas por hombres del pueblo, desapareció el gobierno el jefe civil gomecista, y el pueblo las tomó. Entonces, la Federación de Estudiantes empezó a dar órdenes de que ese no era el camino, que eso era la anarquía, que el camino era el camino democrático, que el camino era preparar una Constituyente, que el camino era ir a unas elecciones; en fin, que el camino era darle a Venezuela una situación de gobierno moderno, decente, como se decía. Hay una frase famosa de Rómulo Betancourt, cuando dice: "Dejemos reunir el Congreso gomecista con el pañuelo en la nariz", para mantener lo que se llamaba la continuidad, el hilo constitucional y no lograr conmociones en el pueblo. Esa situación de confusión, de falta de dirección revolucionaria, afectó al movimiento de la clase obrera.

Los sindicatos, el movimiento obrero en formación, estaban en manos de esa dirección. Al sindicato usted le decía: "Párese mañana a los ocho", y se le paraba toda Caracas mañana a los ocho, sin preguntar por qué. Había una fe ciega en la dirección. "Vuelvan al trabajo a las doce, reclamen tal cosa", y lo hacían. Se hablaba de que habían dos poderes, la Federación de Estudiantes, dirigida por Jóvito Villalba, funcionaba en la esquina de Miracielos, en la época se hablaba mucho de Miracielos. Mandaban Miraflores y Miracielos. Se decía: "Eso es orden de Miracielos", y las órdenes de Miraflores iban en segundo plano, aunque estaba López Contreras. En Miracielos se reunían todos los dirigentes políticos, obreros, populares, que planificaban las acciones, se daban las consignas, se resolvía; eso era un poder allí establecido. ¿Quién ordenó eso? ¿Con quién estás tú? ¿Con Miracielos o con Miraflores?, es decir, con la Federación de Estudiantes que estaba en Miracielos, que era el centro de la actividad política de entonces o con Miraflores donde estaba el gobierno.

Esta situación creó confusión en el movimiento obrero, una mezcla curiosísima de la combatividad intuitiva de clase. Pero, al mismo tiempo, se sentían frenados en buena parte por sus directivos, en quienes tenían confianza absoluta. Una clase obrera que se frenaba históricamente en la lucha, le daba miedo actuar; sentía la necesidad de actuar, pero si la dirección le decía que ese proceder era contraproducente, se frenaba. Los sindicatos vivían una situación de descontrol, una situación imposible de relatar. El instinto de clase les reclamaba la lucha, pero había una dirección que les señalaba caminos que no eran precisamente los que satisfacían a la clase obrera, pero tenían fe en esa dirección. Lo vemos muy claro nosotros en la gran huelga petrolera de fines del 36 y principios del 37. Con toda una zona petrolera parada, con todo un país solidarizado con los obreros petroleros, pero solidarizado activa y combativamente, López Contreras emite un decreto ordenando volver al trabajo y aumentando un bolívar a cada obrero, sólo un bolívar, cuando había un señor pliego de peticiones. La primera reacción de los obreros es: desconocer el decreto, rebelarse... y era la guerra civil con la clase obrera. ¿Qué dice la

Dirección? No vamos a derramar sangre en el país, no vamos a crear problemas, hay que aceptar y hay que condenar... democráticamente atacar el decreto; pero hay que volver al trabajo. Yo vi obreros petroleros regresar a su trabajo en Cabimas, Lagunillas, Mene Grande, llorando como niños para cumplir la orden de regresar a ocupar sus puestos, porque había una Dirección que les indicaba que era una locura intentar enfrentar un decreto del Presidente López Contreras. Lo que en realidad sucede es que había divisiones en la pequeña burguesía. Los partidos y grupos en realidad estaban con y dirigidos por la pequeña burguesía. Los sectores más radicalizados de la pequeña burguesía se concentraron en el Partido Comunista -que se denominaba Partido Revolucionario del Proletariado- y los sectores más moderados se agruparon en ORVE -embrión del PDN y posteriormente AD- que era el grupo de Betancourt. No había ni un sólo partido que representara a las clases populares. Los partidos y grupos ejercían la Dirección a través de la Federación de Estudiantes. Creo que todo esto incide: no debemos olvidar qué tipo de organización política interviene en la formación del sindicato. Hubo momentos bastantes largos en que no podíamos hablar de una Dirección Política ni de Dirección Sindical. En Venezuela había una Dirección del movimiento. Había una sólo Dirección. Las huelgas las dirigían los mismos que dirigían a las organizaciones políticas. Los políticos intervenían como políticos-partidistas. El sindicato nace viciado por y con los vicios de clase de los partidos, y grupos políticos. En la práctica llegó un momento en que actuaban los partidos y grupos con el nombre de sindicatos.

J. V. Tengo entendido que López Contreras ilegaliza a los Partidos. ¿Y entonces?

R. Q. A principios de 1937, López Contreras ilegaliza las organizaciones políticas. El aduce que se estaba creando una situación de agitación en el país, que existía un estado de anarquía, que había que salvar la democracia. López Contreras fue un individuo que se caracterizó por ser un gobernante que le tuvo siempre pavor a las masas. López Contreras desarrolla una política para desmovilizar a las masas, y los partidos y grupos políticos, en vez de definirse y decir: "Bueno, con este hombre no podemos marchar adelante, a este hombre hay que eliminarlo, a este hombre hay que hacerlo desaparecer de la escena política", empieza a querer avanzar por el camino de la democracia venezolana con López Contreras. López Contreras gana la batalla política: ilegaliza a los políticos, persigue a los dirigentes. En 1937 comienza el gran período de descenso del movimiento. Un gran error fue creer que podíamos realizar una transformación a la caída del gomecismo respetando el gobierno de López Contreras. Los partidos y grupos de la época, por su mismo contenido de clase, no llegaron a tener nunca el deseo, la necesidad del poder. En este sentido, Betancourt fue más audaz y más claro cuando se une a los militares y da el golpe del 18 de octubre de 1945. Betancourt se plantea la necesidad del poder, no se lo plantea con las masas, toma el poder a espaldas de las organizaciones de masas, pero entiende que la existencia de su

Partido se fortalece si toma el poder político. Por eso es Betancourt, de todo ese grupo, quien llega al poder.

J. V. Profesor Quintero, quiere usted decir que Rómulo Betancourt le gana la partida sindical al Partido Comunista en el tiempo de la Junta revolucionaria de Gobierno.

R. Q. Betancourt, desde el poder, crea una situación distinta. AD, como partido policlasista, aglutina a la izquierda democrática-anticomunista y desde el poder impulsa los sindicatos que, a partir del 45, pasan a ser organizaciones de masas controladas, en su mayoría, por Acción Democrática.

El defecto de los partidos nuestros es que fueron partidos de la clase obrera sin la clase obrera, no dirigidos por la clase obrera.

La lucha ideológica interna que se desarrolla en el PC-período 41-45, donde triunfa el Brawderismo, la conciliación de clases, no al conflicto-, y la audacia política de Betancourt, le permitió a Acción Democrática desde el poder que asume en el 45, consolidar su fuerza en los sindicatos. Acción Democrática toma la hegemonía del movimiento obrero. Betancourt supo utilizar el poder, él sabía que la única fuerza que le podía crear problemas en el movimiento obrero eran los comunistas y nos golpea inmisericordiosamente. Betancourt aprovechó una coyuntura muy especial de la situación venezolana. Haya de la Torre no pudo llegar al poder y las situaciones fueron similares, pero en el Perú los militares decidieron la situación y Haya de la Torre no supo encontrar una solución que lo beneficiara. En cambio, Betancourt sí. A pesar de las diferencias insalvables que se pueden tener con Betancourt, hay que reconocer que de toda esa batería que acaba de reunirse -ahora ya de 70 años- pero que en los 40 eran todos jóvenes políticos, Betancourt fue el más inteligente y audaz.

J. V. Para concluir, díganos algo sobre los sindicatos y la Ley del Trabajo de 1936. ¿La legalidad los limita?

R. Q. La legislación del trabajo aparece por la presión, por la gran movilización de las masas, tienen que reconocer el derecho a sindicalizarse. Pero esto demuestra que la gente que estaba en el gobierno, la que legislaba, sí tenía conciencia de clase; no hay que olvidar que era la misma gente que se venía arrastrando desde el gomecismo, y es ante la imposibilidad de ponerle un freno a esa situación del movimiento popular que buscan ponerle el freno legal. Es bueno recordar que Rafael Caldera fue prácticamente la figura más destacada de la primera Oficina Nacional del Trabajo, que fue el embrión del Ministerio del Trabajo y, teóricamente, el gran inspirador de la legislación del trabajo. Caldera sí sabía lo que estaba pasando y a dónde podía conducir todo aquello. Los legisladores se aprovecharon de ese movimiento obrero que no

había tenido nunca reivindicaciones de ninguna especie, les hace algunas concesiones, pero los detiene en el sitio donde empiezan a constituir verdaderamente un peligro para la estabilidad de las clases que ellos representan; y crean todas la limitaciones legales que venimos arrastrando desde la época.

Yo creo que mientras el movimiento obrero era todo agresividad, entre los legisladores había frialdad; y si hablamos de conciencia de clase, había más conciencia de clase entre el grupo gobernante que entre las masas populares y los partidos políticos de izquierda. Ellos temían y legislaron a su manera con una gran ventaja: para la clases obrera todo era una reivindicación, si nunca habían tenido nada. Usted les hacía la más pequeña concesión y era una hermosa reivindicación.

Las contrataciones colectivas están previstas en la legislación del 36, pero comienzan en la administración de Medina Angarita, ya con todos los rasgos de contratación colectiva, como instrumento de entendimiento de clases y de freno a la combatividad de los trabajadores. Ya, como todo acuerdo tiene carácter de convenio, es importante leer la obra sobre "Derecho del Trabajo" que escribió Rafael Caldera, donde ya se puede apreciar la esencia de la legislación. Podríamos decir que en la Dirección Política de la Federación de Estudiantes, del PRP (Partido Revolucionario del Proletariado), de ORVE, de UNE, donde estaban comunistas, social-demócratas y social-cristianos; que entre todos en los social-cristianos en UNE, embrión de COPEI, existía una mayor conciencia de clase; y que entre los comunistas y los social-demócratas no existía una posición de clase definida. Quizás la claridad de clase de los de la UNE se debe a la educación jesuita donde había muchos pensadores europeos experimentados y dirigentes políticos que formaron este grupo que, en principio, constituyó a la UNE y después a Copei.

Podemos decir que las primeras reivindicaciones se logran a través de la Ley del Trabajo y que, después de entrada la década de los años cuarenta, a la Ley se le unen las reivindicaciones logradas a través de la contratación. La Contratación de los Gráficos fue lo más avanzado de la época, hasta que se firma la Contratación Colectiva Petrolera durante la época de Medina.

Estos primeros Contratos Colectivos son liderizados por dirigentes sindicales, porque debemos recordar que en el período del 37 al 45 el control político de los partidos sobre los sindicatos se adormece por la situación especial que viven las organizaciones políticas partidistas o grupales: lucha política entre los integrantes de la Federación de Estudiantes, surgimiento del PRP, ORVE, la UNE; ilegalización de los partidos desde el 37 al 41, lucha interna en el PC entre el 41-45, recién surgimiento del PDN, embrión de AD. Todos estos elementos de este período 37-45 contribuyen al descenso abierto de la lucha de las masas movilizadas, pero esto hace que los sindicatos se vean en la necesidad de actuar solos. Separación que desaparece en 1945 con la política de Acción Democrática hacia el movimiento obrero.

Podríamos decir que el sindicato del 36 es un sindicato-partidista, pero el sindicato del 45 es de modelo adeco; sindicatos controlados por un partido, Acción Democrática, que desde el poder podía otorgar reivindicaciones. Después de la Huelga Petrolera del 37 hubo cierta independencia sindical, pero en el 45 vuelve la lucha partidista al seno del movimiento obrero organizado, pero no se da la pelea dentro del sindicato sino entre sindicatos, porque en el 45 aparece el paralelismo sindical: al decir de la época, los sindicatos blancos. Acción Democrática no permite el funcionamiento de los comunistas dentro de sus sindicatos, entonces el PC también impulsa la formación de sindicatos. Los obreros, más que por el nombre de su sindicato, se identificaban con el color de su sindicato.

En el 36, el sindicato obedecía órdenes de Miracielos -donde tenía su sede la Federación de Estudiantes- comunistas y social-demócratas juntos; era un sindicato-partidista porque la Federación se comportaba como un partido. En el 45, los sindicatos son impulsados y controlados por los partidos políticos de la época, con hegemonía de Acción Democrática que estaba en el poder, lucha abierta entre rojos y blancos, aparece el paralelismo sindical. En ambos períodos rige la Ley del Trabajo del 36. En el primer período, las reivindicaciones que otorga la Ley frenan la lucha y son sentidas como reivindicaciones en un movimiento que recién comienza a movilizarse. En cambio, ya en el 45, el Contrato Colectivo es el instrumento que permite obtener reivindicaciones, los partidos que controlan el sindicato lo hacen a través de la elaboración, discusión y administración de los Contratos Colectivos.

Pero, ni con el Sindicato-Partidista, ni con el Sindicato controlado por los partidos, se desarrolla un movimiento sindical clasista, que defienda los derechos del trabajador. ¿Por qué? Porque la Dirección Política de los partidos políticos de izquierda y comunista no era una Dirección de clase, proletaria. Y al no serla, tampoco podían ser los sindicatos organizaciones de masas clasistas.

RESEÑAS

Kate Gillespie y Clement M. Henry (editores): *Oil in the New World Order (El petróleo en el nuevo orden mundial)*, University Press of Florida, Gainesville, 1995, 340 p.

Por su importancia como materia prima de primer orden para la economía mundial, el petróleo no podía escapar a las transformaciones profundas ocurridas desde la finalización de la guerra fría. Lo que el Presidente Bush llamó *The New World Order* tiene en el petróleo un muy importante capítulo: la relación privilegiada entre los EEUU y la Arabia Saudita gestada por las compañías norteamericanas desde los años treinta, fortalecida por el famoso encuentro entre Franklin D. Roosevelt y el Rey Abdal Aziz Saud al finalizar la segunda guerra y que no ha hecho más que robustecerse con el paso de los años. *La tormenta del desierto*, que colocó al presidente Bush en la cúspide de su popularidad ante sus electores, explicitó de la manera más diáfana la centralidad de esta privilegiada relación para el nuevo orden.

El libro que aquí comentamos es un importante y riguroso aporte en el intento por dilucidar las característi-

cas y tendencias futuras del mercado internacional petrolero. Como bien lo advierten los editores desde las páginas iniciales de la introducción, la industria petrolera "puede ser identificada como una de las menos dadas a alcanzar un equilibrio 'natural' entre la oferta y la demanda." Los mercados petroleros nunca han funcionado como lo prescribe la teoría económica neoclásica. "A pesar de una mayor competencia entre productores de petróleo a principios de los noventa, la mano invisible de Adam Smith quedó claramente a la vista. La estabilidad del mercado dependió de la capacidad [productiva] de Arabia Saudita respaldada por el poderío militar norteamericano." Los editores afirman que desde los inicios mismos de la actividad, siempre se han desarrollado mecanismos extra-mercado para minimizar la vulnerabilidad de la industria ante los catastróficos ciclos de alzas y bajas, tanto de producción como de precios. Estos mecanismos extra-mercados son denominados por los editores como *regímenes petroleros*, entendiéndose por tales "un conjunto de acuerdos implícitos o explícitos para la regulación de los precios y cantidades de petróleo crudo." Se identifican, posterior a la disolución del monopolio de la Standard Oil de Rockefeller en 1911, cuatro regímenes petroleros: La comisión de los ferrocarriles de Texas, las siete hermanas, la organización de los países exportadores de petró-

leo y el régimen americano-saudita. El libro propone elementos para ayudar a vislumbrar la emergencia de un nuevo régimen petrolero, dado que el actual es evaluado como inestable. Entre las fuentes de esa inestabilidad se destaca la necesaria presencia del poderío militar norteamericano en la zona como principal garantía de estabilidad, pero que, paradójicamente, esa nada discreta presencia extranjera al interior del mundo islámico es acicate permanente para los movimientos fundamentalistas. Los atentados del pasado mes de noviembre en Raid contra objetivos norteamericanos no hacen más que confirmar esta apreciación.

Se presentan para el futuro varios posibles escenarios: El modelo mas simple supondría un oligopolio de un reducido grupo de compañías integradas verticalmente a la usanza, pero actualizada a los nuevos tiempos, del régimen de las "siete hermanas". Este primer escenario se apoya en que la desintegración vertical de la industria originada en la década de los setenta por la toma de control de su producción por parte de los países productores, está siendo revertida. Los países productores están ampliando y adquiriendo capacidades industriales "aguas abajo", en refinería, transporte e instalaciones de comercialización dentro y fuera de sus fronteras, mientras que las multinacionales, excluidas de su participación en muchas de sus fuentes tradicionales, están desarrollando actividades "aguas arriba" en diversas regiones del tercer mundo. Este escenario supondría la creación de un nuevo cartel internacional conformado por empresas tradiciona-

les, como la Shell y Exxon, y otras nuevas provenientes de los países productores, como Saudi Aramco, Compañía Petrolera de Irak, Compañía Petrolera de Kuwait, Pdvsa.

Otro posible escenario sería el de la regionalización del mercado petrolero. La conformación de bloques regionales dentro de los cuales una combinación de carteles y de autoridades regionales pudiesen regular precios y oferta. Este escenario supondría el fin de la hegemonía global norteamericana, retrayéndose al hemisferio occidental, mientras que Japón y la Comunidad Europea desarrollarían sus particulares relaciones con los proveedores del Medio Oriente para el establecimiento de otros dos bloques energéticos.

Consideran los editores, sin embargo, que es mas realista pensar en la perduración de un mercado internacional fragmentado con signos de integración creciente, a través de variados mecanismos. Además de las tradicionales fusiones, adquisiciones y "joint ventures" en la búsqueda de mayor integración vertical entre las operaciones aguas arriba y aguas abajo de la actividad petrolera, novedosos mecanismos están siendo implementados, sin afectar las relaciones formales de propiedad, para el logro de los mismos objetivos. Contratos a largo plazo y alianzas mas o menos formales son ejemplos de estos.

El libro está dividido en cuatro partes y unos anexos. La primera parte aborda aspectos globales. La primera colaboración se debe a Giacomo Luciani bajo el título de *Las*

dinámicas de reintegración de la industria petrolera internacional. Se sostiene en este trabajo que hay razones estructurales para la integración vertical de la industria petrolera y que existe, por tanto, una tendencia 'natural' hacia esa integración. La desintegración de los años setenta fue producto de la revuelta de los países productores, no contra la integración vertical de la industria, sino contra la excesiva hegemonía económica y política de las compañías verticalmente integradas, basadas en su totalidad en unos pocos países importadores de petróleo. En este trabajo se argumenta a favor del primero de los escenarios arriba descrito.

El segundo aporte se debe a Keith C. Brown y Robert F. Semmens: *Perspectivas de integración en la industria petrolera, innovaciones desde el mercado financiero.* Según estos autores, con frecuencia la alternativa más viable para el logro de la integración de la industria es a través del mercado financiero. Desarrollan con cierto detalle las formas y características de la participación de instrumentos del mercado financiero en el mercado petrolero internacional. Contratos a futuro, contratos adelantados y contratos de intercambio (swap) son algunas de las herramientas descritas.

Termina esta primera parte con un artículo de Peter R. Odell: *Hacia la regionalización de los mercados petroleros.* Comienza por presentar unas estimaciones, bien documentadas, del comportamiento en las próximas tres décadas del mercado

petrolero que son bastante más pesimistas que las anunciadas por Pdvsa para respaldar sus planes de expansión y la apertura petrolera. Según Odell "la tasa de crecimiento de la demanda de petróleo será bastante inferior al uno por ciento anual a lo largo del período...". Se argumenta en el artículo sobre la posible articulación de tres mercados regionales principales de petróleo, con un debilitamiento de la importancia de los productores del Medio Oriente pertenecientes a la OPEP.

En la segunda parte del libro se presentan dos estudios de casos: *La nueva estrategia petrolera argelina* por Lahouari Addi y *La progresiva integración Kuwaití* de Mary Ann Tétreault. En la tercera parte se aborda el tema de los nuevos retos en la antigua Unión Soviética con contribuciones de Gary B. Conine: *La emergente ley petrolera de la Federación Rusa* y de Pinar Batur-VanderLippe y Stephen Simmons: *Petróleo y relaciones regionales en el Cáucaso y Asia Central en la era post soviética.* En la última y cuarta parte se agrupan tres trabajos dedicados al Medio Oriente. *La economía política de la política petrolera iraní* de Hooshang Amirahmadi, *El progreso pospuesto: política petrolera iraquí, pasado, presente y futuro* de Peter Sluglett y *Políticas petroleras en los estados del Consejo de Cooperación del Golfo a raíz de la crisis de Kuwait* de David E. Long. Es importante señalar que entre los anexos se incluye un trabajo de Angel E. Olmeta, vice presidente ejecutivo de Citgo Petroleum Corporation de título *La progresiva integra-*

ción de la industria petrolera venezolana.

En la conclusión los editores retoman, a la luz de los trabajos presentados, la discusión sobre las tendencias futuras del mercado petrolero internacional inclinándose por la emergencia del régimen de mercado híbrido con una participación de importancia creciente de los mercados financieros de petróleo a futuro. "Con suerte, podríamos estar moviéndonos hacia una nueva era de mercados relativamente competitivos con alguna integración vertical facilitada y aumentada por mercados a futuro."

Luis E. Lander

Werz, Nikolaus, *Pensamiento sociopolítico moderno de América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1995, 289 pp.

Un libro centrado en revisar cómo los latinoamericanos se ven y se piensan a sí mismos es este que nos presenta la Editorial Nueva Sociedad. El profesor Nikolaus Werz es el autor, un historiador y politólogo alemán, buen conocedor de América Latina, en particular de Venezuela y Argentina, donde ha pasado largas temporadas dedicadas a comprender las ideas políticas y las características de lo político en esta región. El libro busca cubrir prácticamente todo el ámbito temporal y espacial en el cual ha transcurrido la reflexión y el debate que los latinoamericanos han hecho de ellos mismos, de su pasa-

do, de su lugar en el mundo, de su destino.

La estructura del texto es poco convencional y el estilo parece moverse entre el ensayo y el análisis científico. En los primeros dos capítulos se revisa el pensamiento político de América Latina por etapas y temas, destacándose entre otros aspectos, el seguimiento que allí se hace del nacionalismo latinoamericano. A un europeo, en especial a un alemán, le resulta extraño el nacionalismo que tienen los latinoamericanos, tanto de país como de región, habida cuenta de las connotaciones agresivas, de expansión territorial y conservadurismo político que caracteriza esta noción en Europa. Werz cita textos de nacionalistas latinoamericanos, presenta, por ejemplo, el debate entre dos versiones de lo nacional representadas en José Carlos Mariátegui y José Vasconcelos, reflejos de esa continua tensión entre lo español y lo indígena como los núcleos de la nacionalidad latinoamericana. Encuentra que lo nacional adquiere más sentido y unidad como oposición y crítica de América Latina a los Estados Unidos. El nacionalismo latinoamericano es antiimperialista y más bien está a la defensiva, resguardando lo que es una problemática identidad. Werz repasa entonces las ideas de José Martí, Manuel Ugarte, César Augusto Sandino y Haya de la Torre. El capítulo también incluye algunos planteamientos sobre el concepto de pueblo y populismo y la Doctrina de la Seguridad Nacional.

El tercer capítulo se detiene en lo que ha sido la sociología y ciencia

política de la región. Allí se hace un desarrollo medianamente largo sobre los orígenes, contenidos e impacto de las teorías de la dependencia o lo que se ha conocido como la "sociología crítica". Se explica su permanencia hasta hoy a través de su influencia decisiva en la teología de la liberación y sus aportes en los esfuerzos, ya no sólo latinoamericanos sino en el ámbito de la intelectualidad planetaria, por interpretar de manera global las características del sistema capitalista mundial o el Estado en los países periféricos de ese sistema (es decir, esfuerzos como los de Enmanuel Wallerstein y Samir Amin). Sigue luego el debate posdependentista en América Latina con sus temas de la democracia, redemocratización, formas de gobierno y reforma del Estado. Se evalúan las tendencias pragmáticas y pluriparadigmáticas más recientes como enriquecedoras del pensamiento regional.

En el cuarto capítulo dedicado a la filosofía en América Latina se atiende un problema que ha sido central en varias generaciones de pensadores: el problema de la identidad: ¿Qué somos: europeos en América, indios, africanos, mestizos? ¿Somos futuro o somos pasado? ¿Somos proyecto, promesa? Resulta interesante el que Werz escriba desde Europa, o más precisamente desde Alemania, porque la historia de las ideas de América Latina recibe constantemente el contraste de su formación educativa y eso permite una reflexión enriquecedora. Un ejemplo que me pareció especialmente ilustrativo fue el que no deja de sorprenderle que Hegel siga sien-

do tan relevante para los latinoamericanos. Según él, el creciente subjetivismo entre los pensadores alemanes, las nuevas perspectivas ecológicas de búsqueda de un medio ambiente más natural que supone una economía estacionaria y no progresiva, ha hecho desistir de los significados histórico-filosóficos en ese país y en buena parte de Europa. Sin embargo Hegel ha sido y sigue siendo central en los debates filosóficos latinoamericanos. El pensamiento de Leopoldo Zea es un caso destacado. La filosofía de la liberación también es revisada en este capítulo y se dedica el siguiente a la teología de la liberación y las ideas de sus principales proponentes.

El penúltimo capítulo se dedica al pensamiento liberal más reciente donde se revisan los principales planteamientos de Octavio Paz, Mario Vargas Llosa y Carlos Rangel. En el último capítulo del libro se intenta recoger algunas ideas constantes y principales características del pensamiento sociopolítico de la región. Este capítulo recibe el sugestivo título de: "El pensamiento político de América Latina: entre lo ideal y la realidad" con lo cual se quiere poner de relieve ese nudo contante de tensión que recorre la comprensión de nosotros mismos, entre eso que queremos ser, la mejor versión de futuro y la realidad de lo que somos: sociedades con profundas brechas sociales que no se resuelven y que incluso se agravan, condicionando desde la democracia política hasta los proyectos de sociedades más equilibradas y justas. Nikolaus Werz ha hecho un interesante, aun-

que a mi modo de ver demasiado abaricante, libro que nos deja con muchísima información, algunos relámpagos de reflexión, dudas y puntos de polémica.

Margarita López Maya

Norma J. Socorro M., *Exportaciones Microempresariales y Liberación de Mercados - Políticas Latinoamericanas hacia la Microempresa*, Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), Fundación Eugenio Mendoza, Nueva Sociedad, 1ra. edición, 1995, 149 p.

Al presentar con sumo agrado e interés el libro de Norma Socorro M. intitulado "Exportaciones Microempresariales y Liberación de Mercados", es oportuno comenzar por señalar la íntima relación del tema por ella analizado, con el actual desarrollo de nuevas formas de organización de la producción flexible, con gran capacidad de adaptación a los cambios y exigencias de los mercados, gracias a la mayor rapidez en el diseño e introducción de innovaciones, al uso creciente de la electrónica y la informática, a la variedad y diferenciación de sus productos, al establecimiento de redes de empresas industriales y de servicio interrelacionadas que interactúan en un ambiente de competencia que estimula la creatividad y el progreso técnico. Es en este contexto, en el cual las pequeñas y medianas empresas ofrecen signi-

ficativas oportunidades y ventajas para la aplicación de tales nuevas características de los procesos productivos.

Claro está que ello requiere, en una perspectiva más amplia, un entorno político - económico e institucional que favorezca la iniciativa empresarial, la integración a las economías regional y mundial, la inversión en recursos humanos, así como un ambiente de estabilidad macroeconómica. Estos factores, aparte de otros que no es el caso enunciar y analizar, son indispensables para hacer posible un proceso de crecimiento económico sostenido y sostenible en las nuevas condiciones indispensables para abatir la contaminación y conservar el ambiente. En su análisis, Norma Socorro aborda también importantes aspectos de esta problemática, compendiados en el término liberación de mercados.

El rol de las microempresas, las pequeñas y medianas, se proyecta, en consecuencia, hacia aspectos económicos, sociales y políticos de gran trascendencia, pues contribuyen a conformar bases internas de desarrollo de exportaciones, con todas las consecuencias que ello puede implicar en cuanto a generación de empleos e ingresos, incorporación de capital y nuevas tecnologías, formación de fuerza de trabajo calificada, modernización y transformación cultural a través del contacto con mercados internacionales, influencia política del sector en la conformación de

proyectos, programas y planes de estabilización y desarrollo.

Es, pues, de importancia crucial el conocimiento de las características, situación actual y perspectivas de estos estratos productivos, campo en el cual la obra de Norma Socorro, constituye un valioso aporte por el material investigativo que acumula y el cuidadoso análisis que al respecto hace en los casos de Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. La economía informal y popular y su potencial macroeconómico, el comercio exterior, las redes institucionales públicas y privadas de apoyo, las políticas e instrumentos de apoyo gubernamental y no gubernamental, en especial los orientados hacia el sector exportador, con la ilustración de casos especiales y la especificación de oportunidades y obstáculos, son los aspectos que Norma Socorro desgana en su investigación, conducente hacia una evaluación global. En ésta resume las características, logros e insuficiencias comunes en cuanto a políticas e instrumentos, los resultados en términos de exportaciones logradas, estrategias de comercialización, apertura comercial y reestructuración, aspecto éste último en el cual es de destacar que "es unánime el criterio en los entrevistados (OG, ONG y sector empresarial) de que el Estado no debe adoptar medidas proteccionistas ..." y que "... la mejor intervención sería apoyar cambios en los procesos productivos, con miras a incrementar la productividad y calidad de los rubros microempresariales" (pág.

142). Ello evidencia una actitud de un conglomerado social muy amplio favorable a un funcionamiento económico más competitivo e independiente del tradicional tutelaje estatal, transformable mediante políticas y acciones adecuadas, en aptitud para el desarrollo sostenido y sostenible que al comienzo de esta presentación mencionábamos.

Es también de destacar la ausencia que la autora señala existe en los organismos subregionales de integración (ALADI, Acuerdo de Cartagena, MERCOSUR) en cuanto a políticas y lineamientos específicos hacia la microempresa, limitándose éstos al caso de las pequeñas y medianas, lo cual constituye un importante planteamiento que debe ser tomado en cuenta por los organismos responsables de estos mecanismos de integración y los países signatarios.

El libro que se resana tuvo como base el Trabajo de Grado presentado por Norma Socorro, en fecha reciente, para optar al Título de Magister Scientiarum en Economía Internacional, en el Postgrado en esa área de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. Tuve el honor de ser Miembro Principal del Jurado designado para ese Trabajo y es justo y oportuno reconocer que, dentro de la relativa ausencia de investigaciones serias y sistemáticas sobre aspectos como el desarrollo industrial que deben acompañar al proceso de transformaciones estructurales iniciado en Amé-

rica Latina, es una loable contribución que puede y debe impulsar la discusión y contrastación de enfoques, ideas y proposiciones.

Sólo así se puede ir creando y acumulando conocimientos sobre tantos aspectos involucrados en los esfuerzos que deben realizarse para lograr que Latinoamérica y Venezuela en particular continúen el camino de liberación de iniciativas y fuerzas promotoras del desarrollo y la modernización, durante tanto tiempo adormecidas o desorientadas por concepciones estatistas y mesiánicas.

El amplio campo de investigación abordado, lleva a Norma Socorro al señalamiento de un variado y complejo conjunto de conclusiones, políticas y acciones necesarias a emprender, que realmente conforman un programa muy completo para el desarrollo en Venezuela y América Latina, del sector microempresarial, dejando sentadas bases para investigaciones y estudios que lo interrelacionen con otras áreas y políticas nacionales e internacionales.

Manuel Felipe Garaicoechea

Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, *La Apertura Petrolera ¿Conveniencia o Necesidad?*, Editorial de la Universidad del Zulia, Maracaibo, 1995, pp. 180.

Entre las actividades desarrolladas por las universidades nacionales

para la reflexión crítica sobre las transformaciones profundas que en política petrolera se han venido discutiendo e implementando en el país, en el primer semestre del año 95 la Universidad del Zulia organizó un ciclo de conferencias que denominó "La Apertura Petrolera: ¿Conveniencia o Necesidad?" El libro aquí reseñado recoge siete conferencias de reconocidos estudiosos de la materia. La mayoría de los conferencistas, con la excepción única de Erwin Arrieta, actual ministro de energía y minas, ante la interrogante planteada en el título del ciclo, con diversos argumentos, afirman que la apertura petrolera, en los términos propuestos por Pdvsa, no es conveniente para el país. Y si se entiende la necesidad como aquella que surge de la imposibilidad de emprender con recursos nacionales, tecnológicos y financieros, la exploración y posterior explotación de las áreas sometidas a licitación bajo el esquema de ganancias compartidas, todos los expositores coinciden en que ella no es necesaria.

Gastón Parra Luzardo tituló su conferencia *La Apertura petrolera, los cambios mundiales y la economía venezolana*. La inicia con una revisión del contexto internacional y de las perspectivas del petróleo en el mundo, para afirmar que la importancia relativa de las materias primas en general, y del petróleo en particular, ha venido mermando. De allí que planificar una estrategia económica basada principalmente en un incremento sustancial de la demanda mundial de petróleo, acarrea un elevado riesgo. Sostiene que las empresas estatales petroleras en Amé-

rica Latina se encuentran sometidas a la presión ejercida por el Capital internacional, que busca su "desmoronamiento" por la vía de diversas formas de privatización. Afirma que al igual que la política de "no más concesiones", fue sustituida por la figura de los "contratos de servicios", la nacionalización petrolera está siendo sustituida por la apertura petrolera.

El papel de Pdvsa en todo este proceso ha sido crucial, y parte de la conferencia de Parra la dedica a su crítica. Comienza por recordar que la mayoría de los que negociaron el proceso nacionalizador con el Estado venezolano, representando los intereses de las empresas transnacionales, pasaron, el primero de enero de 1976, a dirigir la industria petrolera venezolana. Afirma, así mismo, que Pdvsa actúa más como un núcleo empresarial que como ente del Estado venezolano. Los fundamentos presentados por la industria para justificar la propuesta de la apertura petrolera, también son sometidos a análisis crítico. El supuesto de un incremento interanual de 2 % en la demanda petrolera mundial es contrastada con otras proyecciones que no son igual de optimistas. De no cumplirse las proyecciones, base del programa de apertura, Venezuela se encontraría en serias dificultades para cumplir con las cuotas de producción asignadas por la OPEP. El marco de condiciones propuesto, que dio origen a lo aprobado por el Congreso el 4 de julio pasado, es objeto de una crítica detallada. Concluye su conferencia afirmando que con el proceso de apertura petrolera "de lo que se trata es de permitir la

participación del núcleo empresarial transnacional en la planificación, desarrollo e instrumentación de la política energética nacional y con ello la liquidación de la nacionalización petrolera."

En su conferencia, *La apertura es peor que el proyecto Cristóbal Colón*, Francisco Mieres comienza por analizar la situación actual del proyecto Cristóbal Colón y de las asociaciones estratégicas para el tratamiento del crudo extrapesado de la Faja. Afirma que no han tenido hasta ahora ninguna realización práctica, pero si ha tenido profundas consecuencias en la legislación, disminuyendo el poder de control de la nación. Según Mieres este proceso de apertura se sustenta en la tesis de que al petróleo hay que sembrarlo en el mismo petróleo, tesis muy discutible, según el expositor. Coincidiendo con Parra, Mieres sostiene que la época del esplendor del petróleo está llegando a su fin. Toda onda larga de la economía tiene su producto clave y para este siglo, el producto clave fue el petróleo, junto con el automóvil. La nueva onda larga se basa en un nuevo paradigma donde la comunicación sustituye al transporte, y de allí que, en lugar del petróleo y el automóvil, sean la microelectrónica, los satélites de comunicación y la biotecnología los productos clave. Mieres afirma que la demanda de los principales clientes del petróleo venezolano, EE.UU., Europa occidental y, en menor medida, América Latina, está en situación de casi estancamiento. Los mayores incrementos en el mercado mundial petrolero se producirán principalmente en países subdesarrollados del Asia Oriental,

demanda que será cubierta principalmente con crudos provenientes de la misma región - China, Vietnam - y del Medio Oriente. Los precios seguirán bajos ya que la oferta continuará sobrepasando a la demanda. De esta apreciación, Mieres desprende su crítica a la entrega, mediante la apertura petrolera, de la parte del negocio en la cual debería concentrarse la actividad de Pdvsa, la explotación de los crudos livianos y medianos.

La apertura es alentada por grupos que viven del negocio petrolero es el título de la conferencia de Carlos Mendoza Potellá. Comienza por sostener que dentro de la industria petrolera venezolana, hay un sector poderoso, el "Poder Petrolero", cuyo interés mayor está en el desarrollo y expansión del negocio petrolero, independientemente si es bueno o no para la Nación. La política impulsada por este sector entra en contradicción con la política explícita del Estado venezolano en materia de precios y producción, que consiste en la defensa de los precios y el control de la producción dentro de la OPEP. La política de internacionalización, impulsada por Pdvsa, es criticada por Mendoza. Los volúmenes de inversión que ella ha requerido, cerca de cuatro mil millones, tienen un rendimiento menor al 1,5 %, que además no ingresan al fisco, sino que se destina a nuevas inversiones. Todo con el argumento de garantizar mercados.

Sostiene Mendoza que las trasnacionales continúan influyendo en la industria petrolera nacional. Recuerda que, a raíz de la nacionaliza-

ción y por medio de los contratos de asistencia técnica, las filiales de Pdvsa recién constituidas mantuvieron vinculación estrecha con las casas matrices de las trasnacionales que les dieron origen. Ese vínculo no se ha roto y continua manifestándose en decisiones importantes para la industria.

Coincide con Parra y Mieres al sostener que las estimaciones sobre el comportamiento futuro del mercado petrolero mundial presentadas por Pdvsa pecan de optimistas en exceso. Señala el conferencista que las tendencias apuntan a la profundización en la búsqueda de mayor eficiencia energética, la sustitución de los hidrocarburos por otras fuentes más limpias. Concluye sosteniendo que estas iniciativas de la apertura petrolera tienen profundas implicaciones en la política petrolera del Estado venezolano, y se pregunta quién discute y decide estas iniciativas? No le cabe duda que deberían ser los órganos del poder público, Ejecutivo, Congreso, los encargados, pero el representante principal de los poderes públicos en esta materia, que no es otro que el Ministerio de Energía y Minas, se encuentra en tal estado de debilidad, que Mendoza no vacila en calificar de "cascarón vacío".

La conferencia de Alvaro Silva Calderón, *La apertura desborda el artículo quinto de la ley de nacionalización petrolera*, dice que debería hablarse de reapertura, en lugar de apertura, ya que lo que se propone es el regreso de los capitales privados foráneos en la actividad petrolera nacional. Recorre la historia petro-

lera del país para ilustrar como se fue perfilando una política de amplio respaldo nacional, cuyos ejes principales fueron la defensa del precio, la participación fiscal en el negocio y la conservación del recurso. Se llegó a obtener de las trasnacionales una participación fiscal considerada justa, pero se aspiraba a lograr el control de la actividad, lo cual se logró con la nacionalización. La Ley de nacionalización contó en su momento con un amplio consenso. Con la nacionalización, se manifiestan dos tendencias en la manera de adelantar la actividad petrolera. La de *internalizar* la industria, que consistiría en integrarla a la economía nacional con la producción no sólo de combustibles y lubricantes, sino de una amplia gama de productos adicionales derivados de los hidrocarburos. La otra tendencia, que fue la que en definitiva se impuso, es la de la *internacionalización*, con la cual se buscó la reintegración vertical de la industria internacionalmente. Con la internacionalización comienza la apertura, pues ella se realiza con la participación de capitales privados extranjeros en la actividad petrolera venezolana. Las nuevas políticas contravienen las que habían sido políticas de amplio consenso. En lugar de defender los precios y conservar recursos, se impulsa el incremento en los volúmenes de producción, poniendo en peligro a la OPEP y la participación de Venezuela en ella.

Desarrolla una crítica detallada de la propuesta de apertura petrolera, vista a la luz de la interpretación legal del artículo quinto de la ley de nacionalización. Qué debe entenderse, jurídicamente, por "casos espe-

ciales", "interés nacional", "control" son analizados en detalle.

Estamos frente al viejo esquema concesionario fue el título que Alf Rodríguez le dio a su conferencia, organizada en dos aspectos: primero, los problemas de política económica de los hidrocarburos y segundo el régimen legal de los hidrocarburos y la apertura petrolera. Parte de la afirmación de que la política económica de Venezuela es su política energética, ya que la energía, y particularmente los hidrocarburos, es el factor más dinámico de nuestra economía y nuestra mayor ventaja comparativa. Sostiene que la crisis que estamos viviendo obedece al difícil paso de la "Venezuela rentista" a la "Venezuela productiva".

Propone algunos lineamientos para una nueva política de hidrocarburos. Pdvsa debe conservar el rol principal en la actividad petrolera. Se muestra en total desacuerdo con la idea de privatizar a Pdvsa, total o parcialmente. Si bien una política productiva, no rentista, está más dirigida a ganar mercados, en lugar de defender precios, expresa su desacuerdo en que dicho tránsito sea por medio de un salto abrupto. Venezuela debe mantenerse en la OPEP. El capital privado, tanto nacional como extranjero, debe cumplir, en la actividad de los hidrocarburos, un papel complementario a las empresas estatales.

Al referirse a los aspectos legales de la apertura, argumenta que el esquema de ganancias compartidas equivale a lo que legalmente se denomina "Contrato de arrendamiento

con canon aleatorio". Estos no son más que concesiones, que de acuerdo a la Ley de Nacionalización, no están permitidas. Para abrir las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos a la participación del capital privado, hay que modificar el marco jurídico vigente.

Concluye afirmando que la apertura petrolera es necesaria y conveniente en la medida en que sirva al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. El esquema propuesto por Pdvsa, asumido por el Ejecutivo, no cumple con ese objetivo. La aprobación de una reforma legal debería ser el resultado de un amplio debate que posibilite la construcción de un consenso nacional sobre la misma. El éxito de cualquier apertura económica, debe ir acompañada de una apertura política, una apertura democrática.

Finaliza el libro con la conferencia del ministro de energía y minas, Erwin Arieta, de título *Seguimos siendo un país petrolífero pero no petrolero*. Es la más breve. Comienza por comparar, producto de su experiencia como embajador en esos países, la situación en Kuwait y EAU con la de Venezuela, comparación en la cual nuestro país sale desfavorecido. La razones para esto las encuentra el conferencista en el hecho de que Venezuela es todavía un país "petrolífero", pero no ha alcanzado la condición de "petrolero". La diferencia entre ambas categorías estaría en que en la primera se carece de "doctrina petrolera". No hay política energética. Con la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, lo

que se hizo fue estatizar la industria, quedaba como reto el proceso de la nacionalización. La estatización cerró las puertas, siendo que el negocio petrolero no es de dimensión nacional, su dimensión es planetaria.

Afirma el ministro que la apertura petrolera propuesta no es el resultado de una necesidad. Con la bonanza de los años setenta, sin la crisis económica actual, la propuesta tendría la misma vigencia. Ahora tenemos mayor madurez para sentarnos en la "mesa de negociaciones de mundo". Percibe que las discrepancias a la apertura petrolera se basan en el temor a repetir el pasado de explotación. Son otros tiempos y ese temor es, según el expositor, infundado. Finaliza afirmando que el proceso de la apertura petrolera debe ser el resultado de un consenso nacional.

Algo más de trabajo editorial hubiese, sin duda, mejorado el libro, ya que de su lectura queda la sensación de que la edición se limitó a la transcripción directa de las conferencias. Esto hace que algunos pasajes sean de pesada lectura por ser en exceso coloquiales, sin el complemento de los matices en la voz o el lenguaje gestual. Pero es sin duda un aporte importante a tan trascendente discusión.

Luis E. Lander

RESUMENES/ABSTRACTS

LA CAMARA DE COMERCIO DE CARACAS EN EL DEBATE SOBRE LO PUBLICO Y LO PRIVADO

María Elena González Deluca

RESUMEN

El artículo analiza la participación de la Cámara de Comercio de Caracas (CCC), en el debate sobre la importancia del sector público y el privado en las decisiones de política económica, entre 1978 y comienzos de la década de 1990. La CCC define un plan de acción y se incorpora con una desusada fuerza militante a este debate que busca redefinir el papel del Estado a partir de un doble marco de referencia. Uno resulta de la influencia externa que asigna al sector privado la responsabilidad primaria del hecho económico, según la revaluación de la concepción liberal; el otro tiene una determinación interna que se apoya en la crisis del Estado interventor y distributivo, como efecto de la disminución de su capacidad económica y del desprestigio de la gestión pública. En esa coyuntura la CCC desempeña un papel activista en la discusión y busca repotenciar su liderazgo empresarial a fin de presionar la vigencia de los principios de la libre empresa.

PALABRAS CLAVES: Sector empresarial; Política comercial; Grupos de presión; Neoliberalismo

ABSTRACT

This article focuses on the Caracas Chamber of Commerce's active participation in the debate over the role of the public and private sector in the economic life of the country, between 1978 and the beginning of the 1990s. The discussion over the role of the State in economic affairs is the result of two basic circumstances: on the one hand, the weight of the neoliberal conception which is increasingly influential internationally; and, on the other, the growing incapacity of the Venezuelan State to manage the economy, with the corresponding loss of prestige. In this setting, the

Caracas Chamber of Commerce recovered its influence over the Caracas business community on the basis of an aggressive campaign in defense of private enterprise.

LA POLITICA COMERCIAL Y LA TRANSFORMACION ESTRUCTURAL

Eduardo Ortiz Ramírez

RESUMEN

Este trabajo aborda la compleja interrelación entre política comercial y transformación estructural, concentrando la atención en la apertura comercial y la promoción de exportaciones. Después de sugerir la conveniencia de ajustes en las políticas comerciales actualmente vigentes en América Latina, el autor analiza en detalle la experiencia venezolana a partir de 1989, argumentando a favor de un tratamiento sectorial del problema.

PALABRAS CLAVES: Políticas de ajuste; Política comercial; Promoción de exportaciones; Cambio estructural.

ABSTRACT

This article examines the complex relationship between commercial policy and structural change, with an emphasis on the problems of trade liberalization and export promotion. The author begins by suggesting the convenience of modifications in the current commercial policies in the majority of Latin American countries and goes on to offer a detailed analysis of the Venezuelan experience after 1989. He concludes with the suggestion that greater attention should be paid to specific sectorial requirements.

¿POR QUE NO AVANZA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA? PARTIDOS, MEDIOS Y ACTORES SOCIALES

Margarita López Maya y Luis Gómez Calcaño

RESUMEN

Este trabajo comienza con una descripción del debate en torno a la reforma constitucional desde sus inicios en 1989 hasta la situación en junio de 1995, haciendo hincapié en aquellos aspectos que han suscitado mayor interés o polémica. En seguida, se examina las opiniones que actualmente expresan actores políticos y sociales decisivos para sancionar una reforma en el corto o mediano plazo. Los autores terminan con una evaluación de las perspectivas de sancionar una reforma durante el curso de la actual administración del presidente Caldera.

PALABRAS CLAVES: Crisis política; Reforma constitucional; Partidos políticos; Actores sociales; Congreso de la República.

ABSTRACT

This article begins with a description of the debate over constitutional reform from 1989 to June 1995, highlighting those aspects which have proved most polemical. It then examines the opinions of the main relevant political actors and social forces over the obstacles in the way of achieving a reform in the short or medium run. Finally, the authors offer their own conclusions over the possibilities of a successful initiative during what remains of the Caldera administration.

GOBERNABILIDAD, CAMBIO POLITICO Y SOCIEDAD CIVIL: EL PROCESO CONSTITUYENTE EN VENEZUELA

María Pilar García-Guadilla y Ernesto Roa

RESUMEN

En este artículo se estudia la gobernabilidad en Venezuela para el período 1989-1995 y se evalúa el papel que ha jugado la sociedad civil y los grupos sociales en la negociación y en el proceso de toma de decisiones alrededor del Proceso Constituyente como mecanismo de cambio político. Se parte de la hipótesis que existe una crisis de gobernabilidad y, por ende, de democracia en Venezuela, y que el Proceso Constituyente no ha contribuido a resolverla. Por otro lado, la Reforma Constitucional, mecanismo de cambio político favorecido por los actores políticos dominantes, no se ha convertido en el espacio para la construcción colectiva del orden social democrático ni ha abierto, hasta el momento, nuevos canales de relación entre el Estado y la sociedad civil.

PALABRAS CLAVES: Gobernabilidad; Democracia; Reforma Constitucional; Estado; Sociedad Civil.

ABSTRACT

This article broaches the problem of governability in Venezuela during the period 1989-1995 and discusses the role of civil society and different social groups in decision-making over the political mechanisms adopted in order to promote constitutional changes. The initial hypothesis is that there exists a crisis of governability (and of democracy) and that the proposals for constitutional reforms have neither contributed to overcoming it, nor opened up new channels for communication between the State and civil society.

PARA REPENSAR LAS RELACIONES ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y REGIMEN POLITICO. UNA NUEVA MIRADA CONCEPTUAL

Ana María Bejarano

RESUMEN

La propuesta conceptual que subyace este ensayo es la siguiente: durante mucho tiempo y gracias a la influencia de diversas corrientes teóricas, nos hemos acos-

tumbrado a pensar la relación Estado-sociedad civil de manera simplista, como una relación necesariamente antagonica. Sin embargo, existen variadas dinámicas de relación entre estos dos polos de la vida social que nos obligan a trascender las visiones maniquistas del Estado, así como las nociones anti-estatistas de la sociedad y nos conducen más bien a la conclusión de que un Estado fuerte y una sociedad civil activa y autónoma no son dimensiones necesariamente excluyentes.

PALABRAS CLAVES: Estado; Sociedad civil; Teoría.

ABSTRACT

The conceptual proposal which underlies this essay is the following: for too long, thanks to the influence of different theoretical currents, we have been accustomed to an excessively simplified vision of the relation between the State and Civil Society, as though it were necessarily antagonistic. The author argues that it is time to overcome the manichean interpretations of the State and the anti-Statist interpretations of society and recognize that a strong State is perfectly compatible with an active and autonomous Civil Society.

LAS TRANSFORMACIONES POSTMODERNAS DE LA POLITICA

Edgardo Lander

RESUMEN

Este artículo analiza el postmodernismo como expresión de la crisis de la 'razón histórica' de la modernidad. Esta crisis refleja el agotamiento de los 'grandes relatos' y el desplome del optimismo implícito en los conceptos de 'progreso' y 'desarrollo'. El autor señala cómo la literatura postmoderna está impregnada de una visión de sujetos libres de determinaciones sociales pero incapaces de transformarse en actores sociales. Se termina argumentando que la política -y la democracia- tendrían que reconstruirse en un espacio epistemológico intermedio entre el determinismo objetivistas (esencialista) que elimina la política convirtiéndola en necesidad histórica o en verdad absoluta en manos de la vanguardia o la tecnocracia, por un lado, y un construccionismo relativista que, al analizar la vida social en términos de paradoja, indeterminación y contingencia, desdibuja toda noción de estructura o relaciones sociales que determinan, condicionan o limitan los actores.

PALABRAS CLAVES: Modernismo; Postmodernismo; Progreso; Desarrollo; Democracia; Política; Construccionismo relativista.

ABSTRACT

This article analyzes postmodernism as an expression of the crisis in the historical rationality of modernism. This crisis in turn reflects the demise of holistic interpretations and a definitive undermining of that optimism reflected in notions such as 'progress' and 'development'. The author demonstrates how postmodern literature is impregnated with a vision of social subjects free from social determinations but

incapable of becoming social actors. He argues that political action, and democracy itself, has to be recreated on the basis of an epistemological space which avoids, on the one hand, those objectivist or essentialist determinisms which eliminate politics by converting it into historical necessity or into an absolute truth in the hands of a vanguard or of technocrats and, on the other, a relativist constructionism which, interpreting social life in terms of paradox, indeterminism and contingency, simply ignores any idea of structures or social relations which determine, condition or limit social actors.

EN TORNO A LA FORMACION SOCIOLOGICA EN TIEMPOS CONFUSOS

Jorge Vergara

RESUMEN

El autor comenta la ausencia de una reflexión sistemática, permanente y actualizada sobre la cuestión de los criterios para la formación del sociólogo y la escasa presencia de esta problemática en las revistas de sociología o ciencias sociales, pese a su reconocida importancia. Constata una tendencia desde el poder de redefinir el papel del sociólogo, desde agente privilegiado de transformación social o de planeación dentro de un estado planificador, al de un tecnólogo funcional a los procesos de racionalización estatales, especialmente las políticas sociales, o a las necesidades de las empresas. Dentro de esta perspectiva, el perfil del sociólogo se aproximaría peligrosamente al del técnico social. Frente a este panorama, el autor enfatiza la importancia de la formación epistemológica, teórica y de investigación.

PALABRAS CLAVES: Sociología; Epistemología; Teoría; Investigación; Formación profesional; América Latina.

ABSTRACT

The author comments the absence of an adequate reflexion over the problem of the academic formation of sociologists and the scarce attention it has recieved in journals dedicated to the social sciences. He argues that there is a perceptible tendency, encouraged in official circles, to redefine the role of the sociologist. Instead of the sociologist as an agent of social change or as a key figure in elaboration of state planning, he is increasingly sought more as a technical specialist subordinated to the requirements of the State, especially in the field of social policy, or responsive to the needs of private enterprise. This leads the author to underline the importance of an adequate formation in epistemology, theory and investigation.

LOS METODOS CUALITATIVOS: RASGOS COMUNES, ERRORES FRECUENTES

Roberto Briceño-León

RESUMEN

Sin tomar partida en la polémica entre los métodos cuantitativos y cualitativos, el autor examina los alcances y las limitaciones de los métodos cualitativos en las Ciencias Sociales. Examina la observación participante, las entrevistas estructuradas o semi estructuradas, las entrevistas en grupo o grupos focales, la investigación acción, las triadas, los pile-sorts o los ranking y los casos de estudio. Argumenta que estas técnicas tienen como propósito identificar el dato imprevisto, captar la esencia de los procesos o abarcar la totalidad. Además, señala algunos de los peligros inherentes en los métodos cualitativos.

PALABRAS CLAVES: Métodos cualitativos; Investigación.

ABSTRACT

Without taking sides in the polemics between the partisans of quantitative and qualitative methods in research, the author examines the advantages and the limitations of qualitative methods in the social sciences. He covers participant observation, research-action, triads, pile-sorts or rankings and case studies. It is argued that these techniques serve to reveal unexpected data, to capture the essential elements of a process or to relate it to a wider perspective. Furthermore, the article suggests some of the dangers inherent in the use of these methods.

IDEOLOGIA, MARCO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO DEL SECTOR PETROLERO

Ramón Espinasa

RESUMEN

El autor muestra cómo el desarrollo del sector petrolero venezolano ha estado definido por los cambios en el marco institucional y cómo la evolución de este marco ha estado influida por la ideología del liderazgo nacional alrededor de la relación del petróleo con la economía. Se hace un análisis histórico de la evolución de la relación entre ideología, marco institucional y desempeño del sector petrolero. Se divide el artículo en tres partes: en la primera se hace una descripción factual del desempeño histórico del sector petrolero en base al comportamiento de sus variables económicas principales. En la segunda, se interpreta la evolución del sector en los diferentes períodos que se identifican a partir del análisis factual, destacando cómo la percepción del liderazgo nacional sobre la cuestión petrolera determinó la evolución de las reglas del juego institucionales. Finaliza destacando las conclusiones principales.

PALABRAS CLAVES: Industria petrolera; Ideología; Marco institucional.

ABSTRACT

The author demonstrates, on the basis of an historical analysis, how the development of the oil industry in Venezuela has been affected by changes in the institutional framework to which it has been submitted and how this framework itself has reflected the ideological preferences of the national leadership with regard to the desirable relationship between the sector and the economy as a whole. The article is divided into three parts: the first presents a survey of the performance of the industry over time, examining the behaviour of the principal relevant economic variables; in the second part, it is argued that, in the successive periods into which the development of the industry is divided, it is the perception which predominates in the national leadership on the oil question which determines the institutional rules of the game; and finally, the author presents his conclusions on present tendencies.

APERTURA PETROLERA: NOMBRE DE ESTRENO PARA UN VIEJO PROYECTO ANTINACIONAL

Carlos Mendoza Pottellá

RESUMEN

Partiendo de las preguntas ¿qué es lo que se quiere abrir? ¿qué es lo que estaba cerrado?, el autor hace un recuento de nuestra historia petrolera de los últimos treinticinco años, en la cual se destaca de manera especial el legado de Juan Pablo Pérez Alfonzo. El artículo es una radical crítica a la apertura petrolera impulsada por lo que el autor denomina el "poder petrolero", con lo cual se identifica a "una peculiar agrupación, integrada por factores privados nacionales y extranjeros vinculados al negocio petrolero y cúpulas gerenciales de la empresa pública". Este poder petrolero tiene por norte, según el autor, la expansión constante del negocio petrolero con una creciente privatización de las actividades de esa industria, relegando a un segundo plano el rendimiento fiscal de tal expansión y su pertinencia macroeconómica.

PALABRAS CLAVES: Industria petrolera; Apertura; Desnacionalización.

ABSTRACT

Taking as his starting point the questions 'What is it that is to be opened up?' and 'What was not available?', the author examines the last thirty-five years of the oil industry, placing special emphasis on the legacy of Juan Pablo Pérez Alfonso. The article presents a radical criticism of the recent initiatives promoted by what the author denominates the 'oil establishment' (poder petrolero): "a particular nexus between national and foreign private interests linked to the oil business and the higher echelons of the state firm". According to the author, this 'establishment' seeks a constant expansion of the industry and an increasing participation of private capital, without undue concern for the potential fiscal benefits or the overall impact on the economy.

LA LEGISLACION PETROLERA COMO PLAN DE ACCION

Alvaro Silva Calderón

RESUMEN

El artículo comienza por rechazar la visión, según la cual la legalidad debe irse ajustando acríticamente a una realidad cambiante y plantea que la formulación de las leyes, si bien debe partir de la realidad también es forjador de la realidad y debe concebirse como un plan de acción. Sobre esta base, se examina los principios básicos que han guiado la legislación minera y petrolera del país y las opciones que ofreció la nacionalización de la industria, llegando a la conclusión que la legislación ha ido a la zaga de las políticas y que resulta urgente una nueva Ley de Hidrocarburos que unifique la diversidad de textos hoy vigentes y que constituya un plan de acción para el futuro.

PALABRAS CLAVES: Industria petrolera; Constitución; Legislación.

ABSTRACT

The article begins by denying the validity of a vision which conceives legal innovation as a simple process of adaptation to the requirements of a changing reality. On the contrary, it is argued that legal initiatives, although necessarily rooted in reality, at the same time seek to mold that reality and should thus respond to clear objectives. On this basis, the author examines the principles and objectives which underly the Venezuelan legislation on oil, in the light of the options open to the industry once it was nationalized. He concludes that the legislation has not even been adapted to the changing circumstances of the industry and that there is an urgent need for a comprehensive legislative initiative which responds to clearly conceived objectives for the future of the industry.

VENEZUELA: FACTOR PERMANENTE AUNQUE VARIANTE EN EL MERCADO PETROLERO INTERNACIONAL

Mazhar Al-Shereidah

RESUMEN

Se presenta una revisión histórica de la participación de Venezuela en el mercado petrolero mundial. Toma en permanente consideración la relación difícil, de competidor y aliado, de Venezuela con el Mundo Árabe. Esta revisión es hecha proporcionando al lector información cuantitativa sobre las principales variables del mercado petrolero: volúmenes de producción, reservas, precios. Se sostiene en el artículo que la política actual venezolana se dirige a privilegiar los volúmenes frente a los precios, en contra de lo que ha sido política tradicional de la OPEP, y de Venezuela dentro de ella. De seguir esta dirección, el país podría convertirse en otro productor no OPEP. Las áreas sometidas a licitación con la apertura, abren al capital extranjero las mayores reservas disponibles en el país más explorado. La inversión extranjera es vista como el "santo remedio" para el sostenimiento de un modelo de sociedad altamente consumista dependiente de las importaciones, para

resolver el problema de la deuda y para oxigenar el sistema político de democracia "petrolera".

PALABRAS CLAVES: Industria petrolera; OPEP; Precios; Reservas; Producción.

ABSTRACT

Venezuela's participation in the world oil market is examined with a special interest in the contradictory relationship with the Arab producers, at the same time competitors and allies within the framework of the OPEC. It is argued that current Venezuelan policy favors increased production rather than the maintainance of price levels and thus breaks with the underlying logic of the OPEC and with the principles which Venezuela has traditionally defended within the organization, lending credibility to the suggestions that Venezuela could well abandon the OPEC. The author understands that this option is designed to sustain, at least in the short run, what remains of a consumer society which has always depended on high levels of imports and which now faces particularly high short-term foreign debts, precisely when the legitimacy of its political regime has been placed in doubt.

COLABORADORES

AL-SHEREIDAH, Mazhar

Economista venezolano de origen irakí, graduado en la Universidad de Innsbruck, Austria en 1964. Realizó cursos de postgrado en Ciencias Políticas en la Universidad de Viena y obtuvo su Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Central de Venezuela en 1994. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV desde 1968 y miembro del equipo fundador del Curso de Postgrado en Economía de los Hidrocarburos de la UCV. Autor de varios libros entre los que se encuentran *Medio oriente, la OPEP y la política petrolera internacional* (1982), *Arabes: historia-religión-ideología* (1982), *ORBE/OPEP: notas interpretativas* (1983), *El mundo árabe y occidente: el petróleo de rodillas* (1995). Consultor y asesor independiente sobre temas de su especialidad. Editor y fundador de *Petroanalysis Venezuela*, *Arab Petroanalysis* y *Arab & Mideast Petroanalysis*. Director general de *Reporte Petrolero*.

BEJARANO, Ana María

Politóloga colombiana con estudios de doctorado en la Universidad de Columbia, Nueva York. Ha sido profesora de la Universidad de los Andes, Bogotá. Actualmente se desempeña como investigadora del Centro de Educación y Educación Popular (CINEP)

BRICEÑO-LEON, Roberto

Sociólogo venezolano, Doctor en Ciencias Sociales, Director del Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) y profesor de la Escuela de Sociología y de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela. Es coordinador para América Latina de la investigación Aspectos Sociales y Económicos de las Enfermedades Tropicales de la Organización Mundial de la Salud y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Mundial de Sociología. Sus más recientes libros son *Las ciencias de lo humano* (recopilación efectuada con Ericka Wagner, 1989), *La casa enferma* (1990), *Los efectos perversos del petróleo* (1991), *Venezuela: clases sociales e individuos* (1992) y *Las enfermedades tropicales en la sociedad contemporánea* (con Joao Carlos Pinto, 1993). También ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales.

ESPINASA V., Ramón

Ingeniero Industrial venezolano egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, con Maestría en Estudios del Desarrollo del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda y Doctorado en Economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ha trabajado en la Superintendencia de Cooperativas del Ministerio de Fomento. Ha sido analista del entorno nacional en Maraven, asesor mayor del entorno nacional en Pdvsa donde en la actualidad se desempeña como consultor mayor.

GARCIA-GUADILLA, María Pilar

Profesora Titular de la Universidad Simón Bolívar en la Maestría de Ciencias Políticas y en el Departamento de Planificación Urbana. Licenciada en Sociología en la Universidad Católica Andrés Bello. Maestría en Sociología Urbana, Ph. D. en Ecología Humana y Planificación Urbano-Regional en la University of Chicago, USA. Postdoctorado en Movimientos Sociales en la Universidad de Londres. Nivel III del Sistema de Promoción del Investigador. Ha sido Profesora e Investigadora visitante en universidades de Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos y Colombia. Entre sus numerosas publicaciones se destaca *Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa*. Editorial Nueva Sociedad, 1994.

GOMEZ CALCAÑO, Luis

Sociólogo venezolano con una Maestría en Planificación (Cendes), está culminando sus estudios de Doctorado en la Universidad de París. Se desempeña actualmente como investigador del Cendes en el Área Sociopolítica y como profesor en la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela. Es coautor de *Crisis y movimientos sociales en Venezuela* (Caracas, Fondo Editorial Tropykos, 1987), *De Punto Fijo al Pacto Social* (Caracas, Fondo Editorial Acta Científica, 1989) y *El tejido de Penelope: la reforma del estado en Venezuela* (Caracas, Cendes/APUC-UCV, 1990).

GONZALEZ DELUCA, María Elena

Historiadora venezolana de origen argentino, con una Maestría en Historia Económica de la London School of Economics, es Profesora Asociada y Coordinadora de la Maestría en Historia de América en la Escuela de Historia de la Universidad Central de Venezuela. Entre sus publicaciones principales, se puede nombrar *Los Comerciantes de Caracas, 1893-1993*, Caracas, Cámara de Comercio de Caracas, 1994 y *Negocios y política en tiempos de Guzmán Blanco*, Caracas, CDCH-UCV, 1993 (Premio Municipal de Investigación Histórica, Municipio Libertador, 1993).

LANDER, Edgardo

Sociólogo venezolano, graduado en la UCV con un doctorado en la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Ha sido director de la Escuela de Sociología y director del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. Actualmente, es Profesor Invitado en la New School de Nueva York. Entre sus publicaciones más recientes, se pueden nombrar *Contribución a la crítica del marxismo realmente existente: verdad, ciencia y tecnología* (Caracas, UCV, 1990), *La ciencia y la tecnología como asuntos políticos: límites de la democracia en la sociedad tecnológica* (Caracas, FACES/APUC/Nueva Sociedad, 1994), *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia* (Caracas, CDCH-UCV, 1996). Premio anual Francisco de Venanzi a la trayectoria del investigador universitario (Mención Ciencias Sociales, 1995).

LANDER, Luis Enrique

Ingeniero Mecánico venezolano egresado de la Universidad Central de Venezuela. Profesor Agregado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la misma universidad, ha sido coordinador en dos oportunidades de la Escuela de Administración y Contaduría. Coeditor de *Universalismo & desarrollo* (Caracas, Unesco/Rectorado UCV/Editorial Nueva Sociedad, 1991).

LOPEZ MAYA, Margarita

Licenciada en Historia y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Investigadora del Cendes donde ha ejercido el cargo de jefe del Área de Desarrollo Sociopolítico. Entre sus publicaciones como coautora se encuentran *De Punto Fijo al Pacto Social* (Caracas, Fondo Editorial Acta Científica, 1989), *El Banco de los Trabajadores ¿algo más que un banco?* (Caracas, Ediciones de la UCV, 1989) y *El tejido de Penelope: la reforma del estado en Venezuela* (Caracas, Cendes/APUC-UCV, 1990)

MENDOZA POTELLA, Carlos

Economista venezolano con una Maestría en Economía y Administración de Hidrocarburos en la Universidad Central de Venezuela. Actualmente es responsable del Postgrado en Economía y Administración de Hidrocarburos y profesor de la Escuela de Economía de la misma universidad. Dirige el proyecto de investigación *Estudio sobre los procesos de generación y distribución del excedente petrolero* y es autor de *El poder petrolero y la economía venezolana*, Caracas, CDCH-UCV, 1995.

ORTIZ RAMIREZ, Eduardo

Economista venezolano con Maestría en Economía Internacional (UCV). Profesor Agregado de la Escuela de Economía y Coordinador del Postgrado en Economía Internacional en la UCV. Ex-director de la Escuela Venezolana de Exportación (AVEX). Ex-asesor de la COPRE, de Cordiplan y del Instituto de Comercio Exterior. Entre sus últimas publicaciones se encuentra *La política comercial de Venezuela* (Caracas, BCV, 1992) y *Apertura y conocimiento en la economía venezolana* (Caracas, Tropykos, 1994)

ROA, Ernesto

Licenciado en Sociología de la Universidad Central de Venezuela. Actualmente es ayudante de investigación del Proyecto "Participación, planificación y gestión urbana" y realiza su tesis de Maestría en Ciencias Políticas para la Universidad Simón Bolívar sobre el tema de "La participación civil en el proceso constituyente."

SILVA CALDERON, Alvaro

Abogado venezolano con Doctorado en Derecho de la Universidad Central de Venezuela, donde es Profesor Emérito. Ha sido Consultor Jurídico del Ministerio de Energía y Minas, Diputado del Congreso de la República, miembro de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados y Directivo de la Comisión Presidencial de Reversión. Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Energía y de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

VERGARA, Jorge

Chileno, licenciado en filosofía en la Universidad Católica de Santiago de Chile, es Investigador en filosofía y teoría política, profesor de la Universidad Diego Portales y en los postgrados de ILADES y de la Universidad de San Juan, Argentina. Ha sido profesor invitado en universidades de Ecuador, Bolivia, Venezuela y México. Miembro del Grupo de Trabajo sobre Epistemología y Política de CLACSO. Entre varios trabajos dedicados al estudio de la ideología neoliberal, se puede mencionar su contribución a *Popper en las ciencias sociales*, Buenos Aires, Centro Editor, 1992.

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 Área 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.

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 PERIÓDICAS. 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.



**PUBLICACIONES DE LA
DIRECCION DE COORDINACION
DE EXTENSION
FACES - UCV**

- 45. LANDER EDGARDO**
Las transformaciones postmodernas de la política
- 46. ABSALON MENDEZ CEGARRA**
Política Social y Trabajo Social: Elementos para la discusión.
- 47. ROMERO GETULIO, CAPOTE URIMARE, RODRIGUEZ ERICK, MENDEZ C. ABSALON**
Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de los Seguros Sociales en Venezuela
- 48. BARRANTES A. CESAR A.**
El apoyo a la economía popular en Venezuela. Un análisis político organizacional
- 49. MENDEZ C. ABSALON**
Política Social y Trabajo Social. Elementos para la discusión
- 50. ANDREANI A. FLOR**
Imaginario Colectivo, Subjetividad Femenina y Malestar de las Mujeres.
- 51. UZCATEGUI, RAFAEL**
Algunas reflexiones sobre la Política Social.
- 52. RODRIGUEZ MIRABAL, ADELINA**
La Vía Interoceánica en el contexto de las contradicciones capitalistas
- 53. HOBAICA, GISELA**
Ojos que no ven. Corazón que no siente. La legitimación cultural de una Transgresión
- 54. CARMONA, ISABEL**
Un modelo para la enseñanza de la contabilidad
- 55. ZAVARCE, CARLOS**
Sistemas de Información bajo Enfoque Cibernético
- 56. ESCALONA JULIO**
Hacia Una Ecología del Bienestar (Volumen I)

**A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV
Planta baja del Edificio FACES**

INVESTIGACIÓN

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

Financiamiento de proyectos de investigación para profesores en la categoría de Instructor y cursantes de postgrado.

AYUDAS INSTITUCIONALES

Fortalecimiento de la infraestructura de las Unidades de Investigación, Laboratorios, Estaciones Experimentales, Postgrados y Unidades Equivalentes.

REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS USADOS EN INVESTIGACIÓN

Ayuda destinada al mantenimiento de equipos y a su reparación.

PROGRAMA PARA CUBRIR CONTINGENCIAS

Subvención de contingencias en actividades de investigación.

COMPLEMENTOS A LA INVESTIGACIÓN

Financiamiento de investigaciones que no requieran montos superiores a Bs. 60.000,00.

TESIS DE POSTGRADO

Ayuda para facilitar la investigación y publicación de tesis de los estudiantes de postgrado de la UCV.

PROYECTOS DE GRUPOS

Fortalecimiento de la actividad de investigación de grupos a nivel de Facultades, Interfacultades e Interinstitucionales.

AYUDA MENOR PARA INVESTIGACIÓN DE PROFESORES DE LA UCV.

ADSCRITOS AL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LOS INVESTIGADORES (S.P.I)

Subvención parcial de proyectos de investigación; adquisición de equipos, materiales y suministros; viajes, pago de pasantes y separatas; edición e impresión de material audiovisual o escrito.

PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

Desarrollo de Proyectos de I & D realizados en empresas universitarias de la UCV o en institutos de investigación, orientados a la innovación tecnológica o a la creación de nuevas empresas.

EVENTOS CIENTÍFICOS

ASISTENCIA A EVENTOS NACIONALES E INTERNACIONALES

Permite a los investigadores de la UCV asistir a reuniones de divulgación y discusión de los resultados de su trabajo.

PASANTÍA DE ESTUDIOS NACIONAL E INTERNACIONAL

Permite a los investigadores asistir a cursos para su capacitación profesional, cuya duración sea un mínimo de siete (7) días

PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO 1996

C.D.C.H.-U.C.V.

SECRETARÍA GENERAL

**PROGRAMA DE SUBSIDIOS
CIENTÍFICOS-CULTURALES**
Promueve el desarrollo de Eventos
Científicos de la UCV a nivel nacional.

**PROGRAMA DE TRAÍDA DE
PROFESORES DEL EXTERIOR**
Financiamiento del pasaje

PUBLICACIONES

PUBLICACIÓN DE LIBROS

Divulgación de los resultados de investigación del
personal docente y de investigación en publicaciones
especializadas (Colección Estudios y Monografías)

PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN REVISTAS

Divulgación de los resultados de investigación del
personal docente en publicaciones periódicas
nacionales y extranjeras.

FINANCIAMIENTO PARA LAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Fortalece el financiamiento de las revistas
especializadas editadas por la UCV.

RECURSOS HUMANOS

a- BECAS NACIONALES O EN EL EXTERIOR PARA PROFESORES DE LA U.C.V. (Beca-Sueldo)

Formación de recursos humanos de alto nivel en la
comunidad académica de la UCV.

b- BECA EGRESADO - NACIONAL (Becas y Subvención Matrícula)

Sólo para los Postgrados de la UCV.

PROGRAMA SUBVENCIÓN MATRÍCULA PROFESOR

Cubre los gastos de matrícula para postgrados en la UCV.

CRÉDITO EDUCATIVO O BECA CRÉDITO

Apoya el desarrollo profesional y científico a través
de estudios de 4to nivel de los egresados de la UCV.

PROGRAMA DE BECA AÑO SABÁTICO

Obtención de divisas para el desarrollo del programa
de investigación que realice el profesor, durante el tiempo
de disfrute del Año Sabático



**SEDE DEL CONSEJO
DE DESARROLLO CIENTÍFICO
Y HUMANÍSTICO**
Av. Principal de la Floresta
cruce con Av. José Félix Sosa,
Gta. Silenia, Opto. de Relaciones
y Publicaciones. Telfs: 284.78.66
284.72.22 Fax: 285.11.04

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: REDINCE-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.

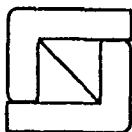
DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chagüaramos. Tlf/Fax: 58-2-6052382-(2365).
Caracas-Venezuela.

e-mail:aalvarez@dino.conicit.ve.

También puede enviar su correspondencia al apartado de Correos 61591.

Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.



NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1995
Director: Heidulf Schmidt

Nº139
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Daniel García Delgado, Argentina. La cuestión de la equidad. Federico Velarde, Perú. La reelección de abril. **APORTES:** Fernando Henrique Cardoso, El pensamiento socioeconómico latinoamericano. Las últimas cuatro décadas. Ibán de Rementería, El comercio agrícola internacional y el Tercer Mundo. Condicionantes económicos e impacto ambiental. Sergio Boisier, La modernización del Estado. Una mirada desde las regiones. César Cansino, Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina. **TEMA CENTRAL: AMERICA LATINA: LA VISION DE LOS CIENTISTAS SOCIALES.** Hugo Achugar / Gabriel Aguilera Peralta / José Luis Alemán, sj / Rolando Ames / Arnold Antonin / Benjamín Arditi / Rodrigo Arocena / Adrián Bonilla / Luiz Carlos Bresser Pereira / Fernando Bustamante / Gerardo Caetano / Fernando Calderón G. / Alvaro Camacho Guizado / Ricardo Córdova Macías / Antonio Cornejo Polar / Enrique Correa Ríos / Héctor Dada Hirezi / Rosario Espinal / Christian Ferrer / Marco Aurélio García / Néstor García Canclini / Manuel Antonio Garretón M. / Horacio González / Xabier Gorostiaga / Eduardo Gudynas / Max Hernández / Franz J. Hinkelammert / Martín Hopenhayn / Javier Iguíñiz Echeverría / Pedro Roberto Jacobi / Marta Lamas / Jorge Lazarte R. / Norbert Lechner / Mario Lungo Uclés / Carlos D. Mesa Gisbert / Carmelo Mesa-Lago / José Alvaro Moisés / Renato Ortiz / Antonio Pasquali / Adriana Puiggrós / Sergio Ramírez / Manuel Rojas Bolaños / Gert Rosenthal / Luis Salamanca / Heinz Sonntag / Bernardo Subercaseaux S. / Judith Sutz / Carlos Toranzo / Edelberto Torres-Rivas / Carlos Tünnermann Bernheim / Imelda Vega-Centeno B. / César Verduga / Carlos M. Vilas / Eugenio Raúl Zaffaroni / Leopoldo Zea.

SUSCRIPCIONES
(Incluido flete aéreo)
América Latina
Resto del mundo
Venezuela

ANUAL
(6 núms.)
US\$ 50
US\$ 80
Bs. 2.800

BIENAL
(12 núms.)
US\$ 85
US\$ 145
Bs. 5.200

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

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

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 ANALISIS DE COYUNTURA

Volumen I / Nº 1
Julio-Diciembre 1995
Caracas

ARTICULOS

Estado, desarrollo social y economía popular en Venezuela.
César A. Barrantes A.

La política alimentaria nutricional del período 1989-1993.
Boris Lima

Evaluación de indicadores en la vigilancia
de la seguridad alimentaria en el hogar.
Aixa Chinchilla de Arreaza

La Beca Alimentaria: entre cuentas y cuentos. *Cristina Mateo*

Sociedad, representación y pobreza. *Rubén Alayón Monserat*

Evaluación de la política económica gubernamental,
el pacto anti-inflacionario y la necesidad de un plan nacional.
Franklin González y Antonio Varela

La línea de la pobreza. Estimaciones de la canasta alimentaria.
Thaís Ledezma

La pobreza rural en Venezuela. *Armando Martel*

La evaluación de programas sociales. *Carlos E. Padrón*

Análisis multivariable del rendimiento estudiantil
en la Escuela de Economía. *Olesia Cárdenas de Bernal*

Modelo de requerimientos utilizando el enfoque *use-case*:
Una aplicación a un sistema de información estadística.
Isabel Díaz, Francisca Losavio, Alfredo Matteo

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

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

Próximos números

Nº 4, octubre-diciembre 1996

Tema Central:

**Descentralización, democracia
y participación**

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

ENSAYOS Y ARTICULOS

ARIA ELENA GONZALEZ DELUCA	LA CAMARA DE COMERCIO DE CARACAS EN EL DEBATE SOBRE LO PUBLICO Y LO PRIVADO
DUARDO ORTIZ RAMIREZ	LA POLITICA COMERCIAL Y LA TRANSFORMACION ESTRUCTURAL
ARGARITA LOPEZ MAYA. JOS GOMEZ CALCAÑO	¿POR QUE NO AVANZA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA? PARTIDOS, MEDIOS Y ACTORES SOCIALES
ARIA PILAR GARCIA-GUADILLA ERNESTO ROA	GOBERNABILIDAD, CAMBIO POLITICO Y SOCIEDAD CIVIL: EL PROCES CONSTITUYENTE EN VENEZUELA
ANA MARIA BEJARANO	PARA REPENSAR LAS RELACIONES ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y REGIMEN POLITICO. UNA NUEVA MIRADA CONCEPTUAL
DGARDO LANDER	LAS TRANSFORMACIONES POSTMODERNAS DE LA POLITICA
JORGE VERGARA	EN TORNO A LA FORMACION SOCIOLOGICA EN TIEMPOS CONFUSOS
ROBERTO BRICEÑO-LEON	LOS METODOS CUALITATIVOS: RASGOS COMUNES, ERRORES FRECUENTES

TEMA CENTRAL: PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA VENEZOLANA

JOS ENRIQUE LANDER	PRESENTACION
RAMON ESPINASA	IDEOLOGIA, MARCO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO DEL SECTOR PETROLERO
CARLOS MENDOZA POTTELLA	APERTURA PETROLERA: NOMBRE DE ESTRENO PARA UN VIEJO PROYECTO ANTINACIONAL
ALVARO SILVA CALDERON	LA LEGISLACION PETROLERA COMO PLAN DE ACCION
IAZHAR AL-SHEREIDAH	VENEZUELA: FACTOR PERMANENTE AUNQUE VARIANTE EN EL MERCADO PETROLERO INTERNACIONAL

EVENTOS