

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:

Teoría y Práctica de la Democracia

CARACAS, ABRIL-SEPTIEMBRE

2-3 / 1998

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

TRINO ALCIDES DÍAZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

Giusseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

**Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales**

DECANO

Rafael Ramírez Camillo

COORDINADOR ACADÉMICO

Víctor Rago

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Tibisay Hung

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Humberto Farfán

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

DIRECTOR

José Rafael Zanoni

COORDINADORA

Flor Maritza Andriani

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. 4 N° 2-3 / 1998**

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

abril-septiembre, 1998

Vol. 4, N° 2-3

Director: Dick Parker

Comité Editorial: Víctor Abreu, Vladimir Acosta, Enzo del Bufalo, Edgardo Lander, Víctor Rago, Nidia Ruíz, Judith Valencia.

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

Colaboradores Internacionales: Clóvis Cavalcanti, Emir Sader (Brasil), Gerónimo de Sierna (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

ISSN-13156411

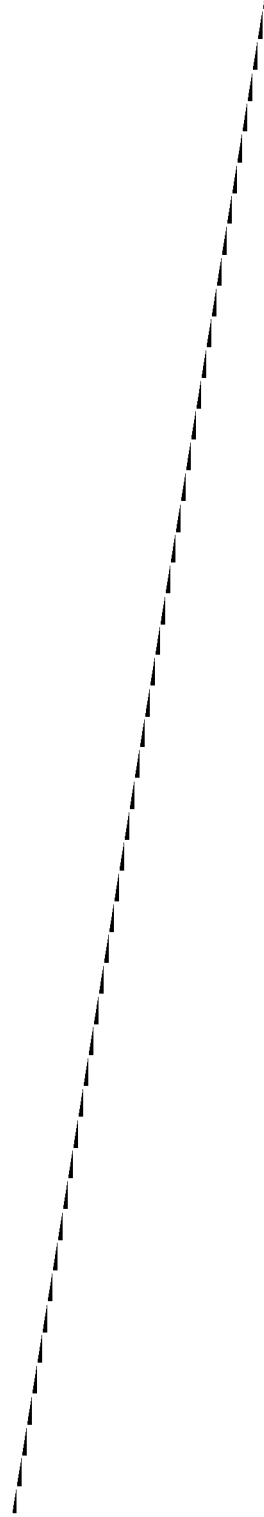
Depósito Legal: 95-0084

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación trimestral cuyo segundo número es doble pues coincide con el período de las vacaciones docentes. Aparece en el 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.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 605 2523
Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", aptdo. 47703,
Los Chaguaramos, Caracas 1041

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



INDICE

EDITORIAL.....7

ENSAYOS Y ARTICULOS

Globalización y mercado interno de los hidrocarburos en Venezuela..... 11
Luis E. Lander

Cuba y China: estudio comparado de las reformas de mercado.....35
Francisco Domínguez

El capital comercial en Venezuela.....61
Catalina Banko

Acerca de la educación superior en Venezuela.....79
Orlando Albornoz

TEMA CENTRAL: TEORIA Y PRACTICA DE LA DEMOCRACIA

El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI).
El capital diseña una constitución universal..... 123
Edgardo Lander

Teorías democráticas participativas: un análisis crítico..... 155
Jorge Vergara

Hacia una refundación de la teoría democrática..... 181
Edgardo Lander

La trayectoria sociopolítica de la democracia en Venezuela.....213
Yraima Camejo

Los militares en Venezuela: ¿ruptura o continuidad del pacto tácito?.....259
Francine Jácome

Chile: transición, régimen político y democracia.....	289
Jorge A. Peña Aguilar	
RESEÑAS.....	303
RESUMENES/ABSTRACTS.....	308
COLABORADORES.....	315
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES.....	317

EDITORIAL

En nuestro anterior número, habíamos anunciado como Tema Central de éste, "La educación superior en Venezuela". Varias consideraciones nos llevaron a cambiar nuestros planes, pero la más importante era que nos enteramos a tiempo que dos otras revistas de la Universidad Central de Venezuela venían preparando números sobre el mismo tema. Tanto Cuadernos del Cendes como Cuadernos de Pedagogía ya deben haber puesto en circulación los resultados de sus propios esfuerzos. Nos adelantaron y nos colocaron en la incómoda posición de correr el riesgo de ser repetitivos. En consecuencia, decidimos cambiar el tema y dejar la educación superior para otra ocasión. Afortunadamente ya contábamos con manuscritos que teníamos pensado incorporar a la sección "Artículos y Ensayos" en torno a un tema que habíamos prometido tratar con anterioridad: la democracia.

Podemos ofrecer dos artículos de suma actualidad que argumentan la urgencia de replantear la discusión teórica sobre la democracia: él de Jorge Vergara que ofrece una visión general del debate a partir de los años cuarenta y examina en detalle los aportes más recientes en torno al concepto de "democracia participativa"; y un segundo, de Edgardo Lander, que plantea la necesidad de una refundación de la teoría democrática.

Edgardo Lander nos había proporcionado también un texto que analiza las negociaciones en curso sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones. La urgencia de publicitar los términos de esta discusión nos ha llevado a romper una norma de la revista, la de no publicar dos artículos del mismo autor en un número. Además de la importancia intrínseca del tema de este artículo, nos pareció que abría una dimensión relativamente poco tratada pero cada vez más relevante para nuestras reflexiones sobre la democracia. Abarca características del proceso de toma de decisiones políticas que rebasan las tradicionales marcos del Estado nacional, en un mundo cada vez más globalizado y concluye que constituyen una negación radical de los más elementales valores democráticos.

Además, ofrecemos a nuestros lectores tres artículos que aborden experiencias nacionales: dos sobre Venezuela y otro sobre Chile. En relación con Venezuela, Yraima Camejo hace un análisis que da cuenta de las bases de la tradicional estabilidad política del país, a partir del llamado Pacto de Punto Fijo en 1958 y su proceso de agotamiento. Francine Jácome aborda un problema que, con el actual auge del "chavismo" resulta medular para el futuro del sistema democrático venezolano: las relaciones cívico-militares, muy poco estudiado en el país. El artículo de Jorge Peña sobre Chile también reviste un interés especial por cuanto el país sureño ha asumido cierta importancia en las

discusiones actuales sobre el modelo de sociedad apropiado para el continente. Muestra en forma diáfana las restricciones al ejercicio de la democracia implícitas en el proceso pactado de transición que puso fin a la dictadura de Pinochet a fines de los años ochenta.

Considerando que éste es un número doble, nos quedó menos espacio que de costumbre para los "artículos y ensayos", de manera que caben solamente cuatro contribuciones. El primero, de Luis Lander, examina el proceso de apertura petrolero en lo que se refiere al mercado doméstico. En seguida, ofrecemos un análisis de Francisco Domínguez en torno a las reformas económicas introducidas en la China Popular y en Cuba para tratar de compatibilizar sus respectivos proyectos socialistas con el acelerado proceso de globalización. La tercera contribución, de Catalina Banko, ofrece una visión histórica del papel de la burguesía comercial venezolana en el desarrollo del país. Por último, Orlando Albornoz nos presenta su visión de los dilemas que enfrenta actualmente el sistema de educación superior en Venezuela.

Nos disculpamos con nuestros lectores por el retraso que ha sufrido este número. Esperamos recuperar nuestra acostumbrado regularidad a partir de comienzos del próximo año.

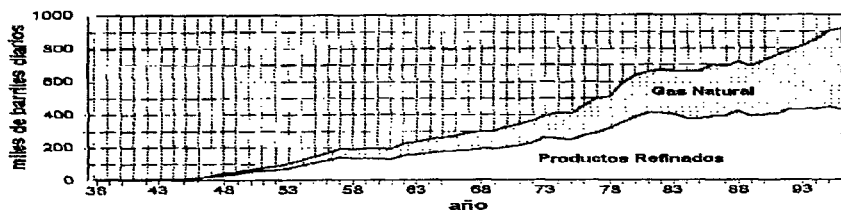
ENSAYOS Y ARTICULOS

GLOBALIZACION Y MERCADO INTERNO DE LOS HIDROCARBUROS EN VENEZUELA¹

Luis E. Lander

El mercado venezolano de productos derivados del petróleo es, en volumen, de unos cuatrocientos mil barriles diarios, cifra que se ha mantenido relativamente estable desde principios de la década de los años ochenta. Para completar la totalidad del mercado nacional de productos derivados de los hidrocarburos, a ese volumen habría que adicionalmente agregar lo consumido de gas natural, que ha mantenido una tendencia de crecimiento y desde el año 1995 es superior al de producto derivados del petróleo. El proyecto de Gas Natural para Vehículos, mediante el cual se está transfiriendo de gasolina a gas natural una parte creciente de los vehículos dedicados al transporte colectivo, permite parcialmente entender tanto el estancamiento en volumen del mercado interno de productos derivados del petróleo, como el crecimiento de los volúmenes comercializados de gas natural. Un mercado de estas dimensiones, rondando los novecientos mil barriles diarios, lo convierte en el segundo mercado de Pdvsa, solamente superado por el de EE.UU. (Ver gráfico) Y, aunque Venezuela es el octavo país del continente de acuerdo al tamaño de su población, su mercado energético, medido siempre en volumen, es el sexto del continente americano y el cuarto entre los países latinoamericanos y del Caribe. Esto tiene su explicación por ser nuestro consumo *per cápita* el cuarto de América y, entre los países latinoamericanos y del Caribe, es solamente superado por Trinidad y Tobago.²

Mercado interno. Productos refinados y gas natural



Fuente: PDVSA - datos hasta 1993 con cálculos propios

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentado como ponencia en el XXI Congreso Internacional de LASA, en septiembre de 1998 en Chicago.

Desde inicios de la década de los años noventa, impulsada principalmente por los actuales directivos de la corporación petrolera nacional, Pdvsa, se ha venido avanzando en el diseño, puesta en práctica y desarrollo de una nueva política petrolera de Estado, *La Apertura Petrolera*, que es claramente de signo contrario a la que, hasta los años setenta, contó con un amplio consenso nacional. Por razones tanto económicas como políticas, desde los orígenes mismos de la industria, en el país se fue perfilando y consolidando un ideal según el cual, además de procurarse la mayor renta posible para el país, el Estado debía asumir cuotas crecientes en el control directo de la exploración, explotación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los hidrocarburos. Este ideal alcanza su punto culminante con la promulgación de la *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, la Ley de nacionalización. Con la llamada *apertura petrolera* se inicia una agresiva política que ha tenido como norte lo contrario, es decir, traspasar del sector público al privado diversas actividades relacionadas con los hidrocarburos, además de reducir la participación fiscal petrolera. Y, con lo hasta ahora avanzado en el desarrollo de esta política, es evidente que el traspaso es principalmente hacia inversionistas privados extranacionales. Después de poco más de veinte años de la nacionalización de la industria petrolera, las viejas concesionarias, acompañadas de algunas nuevas transnacionales, regresan al país para participar en actividades medulares del negocio. Las asociaciones para la explotación de los crudos pesados de la Faja del Orinoco, los contratos operativos para la reactivación de los llamados campos marginales, las asociaciones para la exploración a riesgo de nuevas áreas y producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas, son todas iniciativas abiertas a la participación del sector privado en las que predominan muy mayoritariamente los capitales privados transnacionales (Lander, 1998a). Hasta los sectores conexos nacionales, que según los propagandistas de esta nueva política se verían vigorosamente impulsados por ella, hoy reclaman que su participación en la Apertura se ve dificultada frente a competidores extranjeros.³ Menos explícito, pero igualmente importante para la política de apertura petrolera, ha sido ampliar la autonomía de Pdvsa frente al Estado y de toda la actividad de la industria petrolera.

Imbuidos por los nuevos paradigmas económicos propios de la globalización, con su afán de abrir mercados a la inversión extranjera en términos competitivos, los proponentes de la nueva política petrolera nacional no podían dejar de lado un mercado de las dimensiones arriba señaladas. Si bien es

² Los datos de los informes anuales del Banco Mundial se refieren a la totalidad de la energía comercial consumida por los distintos países, no solamente la proveniente de los hidrocarburos. The World Bank, *World Development Report*, varios años.

³ El diario *El Universal*, en su edición del 9 de septiembre recoge unas declaraciones del Ingeniero Alan Viergutz, ex-presidente de la Cámara Petrolera y defensor entusiasta de la Apertura Petrolera, en la cual enumera un conjunto de dificultades para el sector empresarial nacional frente a competidores internacionales. *El Universal*, 19-09-1998, Caracas, p. 2-1.

cierto que las tendencias actuales de globalización de la economía mundial son incuestionables, no es menos cierto que es ampliamente debatible el que estas tendencias sean, como tanto se afirma, el resultado natural de las transformaciones tecnológicas o del avance del mundo hacia la modernidad y, por ello, inevitables y frente a las cuales no hay opción o alternativa posible.⁴ Existe así mismo evidencias suficientes, documentada por numerosas publicaciones de organismos internacionales, que permiten afirmar que estas tendencias, resultado de procesos políticos de toma de decisiones tanto en ámbitos nacionales como internacionales, que no de procesos *naturales*, han tenido como consecuencia una agudización de la polarización social.⁵ Hoy en el mundo, y las sociedades latinoamericanas no escapan a ello, la brecha entre países ricos y pobres, y entre ricos y pobres al interior de la mayoría de los países, es mayor que hace veinte años (Domínguez Guevara, 1998, pp. 33-36).

La *apertura petrolera* es sin duda alguna la forma privilegiada como Venezuela, a lo largo de esta década y, por parte del Estado, de manera acrítica, se incorpora a los dictados de la globalización. Siendo que, por la incuestionable importancia de los crudos venezolanos en el mercado internacional de la energía, debería ser precisamente el petróleo la principal herramienta de políticas económicas para el desarrollo nacional, en un contexto internacional que ha demostrado ser adverso para los países no pertenecientes al *primer mundo*. Aunque las directrices de los organismos financieros internacionales, BM y FMI, recomiendan la privatización de todas las empresas del Estado, la privatización de Pdvsa no ha contado, hasta ahora, con respaldo político suficiente como para ser llevada adelante. El tema, sin embargo, sobre todo en su versión de la privatización parcial de la corporación mediante venta de acciones,

⁴ En un muy documentado trabajo Edgardo Lander analiza el proceso mediante el cual los países de la OCDE han estado negociando un tratado internacional, el *Multilateral Agreement on Investment*, para la protección de las inversiones extranjeras. Tanto la discusión misma, como las versiones preliminares del *Acuerdo* son clara expresión de la actual agenda global del capital transnacional. Muestran además con igual claridad que la *globalización* también se va construyendo mediante acuerdos y decisiones políticas entre actores del escenario mundial que nada tienen de naturales o inevitables y que, por el contrario, en mucho expresan una correlación de fuerzas entre poderes planetarios ampliamente favorable al capital transnacional. (Lander, 1998b)

⁵ En el más reciente informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, se afirman cosas como las siguientes: La totalidad de los llamados por el informe países menos desarrollados, 48 países, que congregan el 10% de la población mundial, tienen una participación en el mercado mundial de escasamente 0,3%, siendo esta cifra la mitad de su participación porcentual de hace dos décadas. La participación en el ingreso global del 20% de la población más pobre es de un miserable 1,1%, siendo que en 1991 era de 1,4 % y en 1960 de 2,3%. La razón entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial paso de 30 a 1 en 1960, a 61 a 1 en 1991 y a 78 a 1 en 1994. (p. 9) Hoy en día, la riqueza acumulada de los diez milmillonarios más ricos del planeta es más de 1,5 veces la suma de los ingresos nacionales totales de los 48 países menos desarrollados. El patrimonio personal del mexicano más rico es igual al ingreso sumado de los 17 millones de mexicanos más pobres. (p. 38). (United Nations Development Programme, 1997).

ha estado en el tapete del debate público, contando entre sus reiterados promotores a su actual Presidente, el Ingeniero Luis Giusti.⁶ Pero a falta de la privatización, la *apertura* ha significado de hecho, la transferencia al sector privado de actividades que anteriormente eran realizadas por Pdvsa y sus filiales.

Es así como, formando parte integral de la ya no tan nueva política de *apertura petrolera*, desde Pdvsa, con el apoyo del Ejecutivo Nacional, se ha venido presionando para la apertura del mercado interno a la participación del sector privado. Y, nuevamente acá, cuando se habla de sector privado, es evidente que los promotores de esta política están pensando principalmente en capitales transnacionales. Basta ver las transparencias de las presentaciones ejecutivas o la publicidad de Pdvsa en televisión promocionando la apertura del mercado interno, para identificar cuales son los nuevos actores en que se piensa, además de la propia Pdvsa con su nueva marca PDV, al proponer la apertura del mercado interno: Mobil, Shell, Texaco, BP. En este trabajo vamos primero a revisar someramente la historia de la conformación de un mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos que, de acuerdo al ideal de esa época, llegó a estar bajo el control del Estado venezolano. Revisaremos los principales instrumentos jurídicos, decretos, resoluciones y leyes, que fueron definiendo este mercado y evaluaremos los éxitos y limitaciones de su implementación. Con la *apertura*, se comienza a cambiar de dirección también en el mercado interno. Mediante resoluciones del Ministerio de Energía y Minas (MEM) se dan los primeros pasos para cambiar de orientación. Pero el análisis del mercado interno de los hidrocarburos, tiene el especial interés de que es a propósito de este mercado que Pdvsa, siempre con el apoyo del MEM, toma la primera iniciativa legislativa, proponiendo un proyecto de ley, como parte de la política de *apertura*. Sería ésta la primera pieza del nuevo andamiaje jurídico para ajustarse a las nuevas realidades (Silva Calderón, 1996). Para el momento en que estaba finalizando la redacción del presente trabajo, el Congreso Nacional, para sorpresa de muchos, en su penúltima sesión de este período constitucional, el 2 de septiembre, aprobó la *Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y otros Combustibles Derivados de los Hidrocarburos*. Se ha llegado a afirmar que para la aprobación de la mencionada ley, se entregó a comandos de campaña de partidos tradicionales cantidades importantes de dinero.⁷ El día 11 del mismo mes el Presidente de la República, en compañía del Ministro de Energía y Minas, firmó el ejecútese

⁶ La más reciente propuesta de privatización de Pdvsa formulada por Giusti, fue realizada durante su intervención ante la Asamblea Anual de Fedecámaras, en la cual planteó la posibilidad de negociar en la Bolsa entre el 10% y el 20% de las acciones de Pdvsa. *El Nacional*, 3 de agosto de 1998, Caracas, E-1.

⁷ En su columna dominical "Los Hechos y los Días", el conocido periodista José Vicente Rangel hizo pública la versión de una oferta de 300 millones de bolívares para una candidatura y de 200 millones para "otro partido del sistema". A la semana siguiente repitió la misma denuncia y, hasta la fecha, no ha sido desmentida. *El Universal*, 6 de septiembre de 1998, Caracas, p. 1-20.

correspondiente. Analizaremos, además del texto de la ley aprobada, los distintos proyectos que fueron presentados al parlamento y las primeras opiniones emitidas por los diversos actores, actuales y potenciales, del mercado interno que nos permitirán comparar las distintas posiciones presentes en el debate.

Leyes, decretos y resoluciones para ordenar un mercado

A lo largo de los años han sido varias las iniciativas legales implementadas por el Estado venezolano para regular el mercado interno de los productos derivados del petróleo. Desde los inicios de la industria, en unas épocas con mayor fuerza que en otras, estuvo siempre presente el planteamiento de transformar industrialmente volúmenes crecientes de crudos en el país, que tendrían en el mercado nacional uno de sus destinos finales. Aunque en las décadas de los veinte y treinta, años en que Venezuela se incorpora como importante productor mundial de petróleo, el tamaño de nuestro mercado interno era muy pequeño comparado con el volumen total de la producción petrolera, debido a un sostenido crecimiento, actualmente ese mercado consume más del 10% del petróleo explotado en el país. Ya a finales de la década de los treinta Betancourt, en su columna del diario *Ahora*, proponía la creación de un minopolio fiscal para las ventas de gasolina en el país, argumentando la condición de servicio público que tiene la comercialización de estos productos (Betancourt, 1940, pp. 18-28). Importantes fueron, por ejemplo, los acuerdos entre las concesionarias extranjeras y el gobierno venezolano para que las primeras incrementaran su capacidad de refinación en Venezuela, acuerdos estos firmados dentro de la gran negociación que culminó con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos del 43 (Machado de Acedo, 1990, pp. 515-524). Igualmente importante fue la creación, por Decreto del Ejecutivo de abril de 1960, de la *Corporación Venezolana del Petróleo* (CVP) como empresa petrolera estatal. Tenía la CVP objetivos y metas que trascendían al mercado interno, pero desde sus inicios es éste el principal mercado en el cual participa directamente. Es así como en el *Estatuto de la Corporación Venezolana de Petróleo*, en su artículo segundo se le asigna a la corporación *...la compra, venta y permuta de los mismos [hidrocarburos] en cualquier forma, dentro o fuera del país* (G. O., 1960, N° 26.234). Con la creación de la CVP el Estado se dota de un importante instrumento para participar en el mercado interno de productos derivados de los hidrocarburos, que en los años inmediatamente siguientes sería usado ampliamente.

Pero es quizás el *Decreto de la Presidencia de la República N° 187* (G. O., 1964, N° 27.583), firmado por Raúl Leoni en noviembre de 1964, la primera acción del Estado dirigida principal y exclusivamente a intervenir y modificar las condiciones del mercado interno de productos derivados del petróleo. En sus seis considerandos iniciales, el decreto establece que el Estado, como factor de equilibrio, debe compensar los desarreglos en el mercado interno resultado de una *competencia injustificada*, que dan como resultado el que unas zonas del país resulten servidas en exceso, mientras otras resultan desatendidas. Se

establece con claridad que la distribución y comercialización de los productos derivados de los hidrocarburos es un *servicio público de alta importancia para el desarrollo nacional*. En su articulado se establecen los requisitos y procedimientos para la obtención de permisos para el expendio de estos productos. Según ese decreto, en su artículo quinto, le corresponde al Ministerio de Minas e Hidrocarburos (MMH)⁸, mediante resolución a ser publicada en gaceta, fijar cada año el número y ubicación de nuevos establecimientos para el expendio de productos derivados de los hidrocarburos, así como las cuotas correspondientes a cada una de las empresas distribuidoras. Se establece también, en el artículo noveno, que el MMH fijará el número de establecimientos que las empresas distribuidoras deberán ceder a la CVP para alcanzar las metas establecidas en los Planes de la Nación. En el Segundo Plan de la Nación esta meta fue establecida en una tercera parte, en volumen, del mercado interno, meta esta que debería ser alcanzada para el año 1968. En el siguiente Plan de la Nación, el tercero, la alícuota parte correspondiente a la CVP se elevó a 50%. Se crea también con el decreto 187, en su artículo cuarto, un *Comité de Programación* adscrito al MMH y que tendría la responsabilidad de asegurar la aplicación racional de las disposiciones contenidas en él (G.O., 1964, N° 27.583; Vallenilla, 1990, pp. 278-283).

Los resultados de ese decreto no fueron del todo satisfactorios. Las concesionarias obstaculizaron y demoraron el traspaso de sus expendios a la CVP, no alcanzándose las metas propuestas para las fechas previstas. La CVP alcanzó una participación en el mercado interno equivalente a la tercera parte en el año 1972, cuando, de acuerdo a las metas, tal participación debió haberse alcanzado en el año 1968. Para el Tercer Plan de la Nación se pensó en un principio fijar como meta una alícuota de dos terceras partes del mercado interno para la CVP, pero luego, ante la evaluación de la experiencia no del todo exitosa de las metas fijadas en el Plan anterior, se fijó ésta en la mitad. Esta experiencia, valorada por algunos como frustrante,⁹ estimuló una iniciativa del Poder Legislativo que tendría por resultado la promulgación en junio de 1973 de la *Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*. (G.O., 1973, N° 1.591 Extraordinario) Mediante esta ley, por razones de *conveniencia nacional y servicio de interés público*, se reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados del petróleo. En su primer artículo se identifican explícitamente tanto las actividades como los productos amparados y afectados por esta Ley. Los productos incluidos son: *combustibles, gases de petróleo licuado (GPL), aceites, lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos,*

⁸ El primero de abril de 1977 el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (MMH) pasó a llamarse Ministerio de Energía y Minas (MEM), que es su denominación actual.

⁹ En la *Exposición de motivos Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos* se esgrime, como argumento para justificar la necesidad de la nueva Ley, la dificultad del gobierno para alcanzar las metas propuestas en los planes de la Nación. Copia mimeo suministrada por el Archivo Histórico del Congreso de la República, p. 4.

fluidos para sistemas hidráulicos, petrolatos, parafinas y asfaltos. Las actividades a las que se refiere la ley son: *actividades de importación, de transportación, suministro, almacenamiento, distribución y expendio de los mencionados productos en el Territorio Nacional.* Estas actividades, por disposición de esta ley en su artículo tercero, quedan reservadas a ser ejercidas por el Ejecutivo Nacional por intermedio de la CVP. De esas siete actividades, las de transporte, almacenamiento, distribución y expendio de los productos mencionados en el mercado interno podrán ser ejercidas directamente por la CVP o mediante convenios celebrados por la Corporación con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país. Las actividades de importación y suministro, por exclusión, quedan reservadas a ser ejercidas en exclusividad por el Ejecutivo Nacional por intermedio de la CVP, no pudiendo ser objeto de convenios con persona natural o jurídica alguna. Los precios de los productos en el mercado interno, al ser declarados éstos como de primera necesidad, quedan regulados a los que fije el Ejecutivo Nacional (art. 4). Se obliga a las empresas refinadoras, elaboradoras o manufactureras de los productos derivados de los hidrocarburos a suministrar a la CVP, a los precios y condiciones determinados por el Ejecutivo Nacional, los productos requeridos para satisfacer el mercado interno (arts. 5 y 6). Los particulares que deseen realizar actividades de transporte, almacenamiento, distribución y expendio, deberán, además de convenir con la CVP, obtener un permiso de distribución o expendio ante el MMH. Los artículos contenidos en las disposiciones transitorias establecen los procedimientos para el traspaso al nuevo régimen de todas las actividades contempladas en el artículo primero, dándose un plazo hasta el 31 de diciembre de 1976 para su culminación. En el artículo primero de la *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos* de agosto de 1975, la llamada Ley de Nacionalización, de manera expresa, se afirma que *...el mercado de los productos derivados de los hidrocarburos, se regirá por lo dispuesto en ... la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos,* (República de Venezuela, 1975) con lo cual la vigencia de esta ley se mantiene luego de la nacionalización.

En la Exposición de Motivos que acompañó al proyecto de la *Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos* se presentaron argumentos de índole económicos, de seguridad nacional y de cumplimiento de políticas oficiales sancionadas con anterioridad.

Como argumento económico se señala que con los beneficios obtenidos con la explotación del mercado interno, las compañías concesionarias extranjeras de la época cubrían una cantidad sustancial de sus costos operativos totales en Venezuela, reduciendo sustancialmente la cantidad de divisas extranjeras que podrían ingresar al país. Se afirma textualmente que: *... el país reclama por razones de seguridad que el control del suministro de los productos derivados de los hidrocarburos esté en manos del Estado y no de empresas*

extranjeras. Es también parte fundamental de la argumentación, las dificultades que ha tenido el Ejecutivo Nacional para alcanzar las metas propuestas con el decreto 187 de noviembre de 1964. Se señalan los obstáculos colocados por las concesionarias en ceder los establecimientos de expendio y para suministrar los volúmenes de productos requeridos. Se mencionan además las deficiencias del decreto mismo que no permiten alcanzar las metas propuestas señaladas anteriormente durante la vigencia de los planes de la nación segundo y tercero.

Amparado en las atribuciones que la Ley de Mercado Interno en su artículo segundo le asigna, en marzo de 1984 el Ministerio de Energía y Minas dicta la Resolución N° 143 (G.O., 1984, N° 3.360 Extraordinario). Con esta resolución de siete artículos se regulan los horarios y turnos de funcionamiento de los locales de expendios al detal de combustible y demás productos derivados de los hidrocarburos, estableciéndose que estos establecimientos deben funcionar de 6:00 am. a 10:00 pm., 16 horas, todos los días. Además se señala que en los centros urbanos se establecerán turnos para el funcionamiento alterno de los establecimientos los días domingos.

El mismo día aparece en *Gaceta* la Resolución del MEM N° 144 (G.O., 1984, N° 3.360 Extraordinario). En esta resolución de veintiún artículos se establecen la normas para el manejo y expendio de combustibles, así como las sanciones a aplicar en caso de violación de las normas o adulteración de la llamada gasolina alta.

En el mes de julio del año 1985, dicta el MEM la Resolución N° 166 (G.O., 1985, N° 33.256). En esta resolución de veintiún artículos se establecen las normas para la obtención del permisos para concesiones de expendio y las condiciones para el ejercicio de la actividad de comercialización al detal para consumidores finales amparada por dicho permisos. Se señalan también las sanciones previstas a ser aplicadas en casos de incumplimiento de las disposiciones contenidas en la resolución. De manera expresa se señala que las *denominaciones comerciales*, es decir, las marcas de los productos derivados de los hidrocarburos que sean comercializados por el expendio, deben ser las de la operadora filial de Pdvsa con la cual el concesionario expendedor tiene contrato de concesión.

En junio del año 1986 el Ministerio dicta las normas para la obtención de permisos para concesiones de distribución y las condiciones de ejercicio de la actividad de distribución. Estas normas aparecen en la Resolución N° 152 (G.O., 1986, N° 3.827 Extraordinario). Se define la actividad de distribución como la de comerciar los productos derivados de los hidrocarburos contemplados en la Ley de Mercado Interno, llevándolos desde las instalaciones de almacenaje hasta los expendios de combustible, a los intermediarios o al consumidor final. Norma también la actividad de los llamados intermediarios, quienes dependen por contrato y están bajo la supervisión de un concesionario

distribuidor y actuarán bajo licencia aprobada por el MEM. Se señala en la resolución que la operadora filial de Pdvsa le asignará al concesionario distribuidor un territorio geográfico determinado para la realización de su actividad, pudiendo también asignarle un número específico y determinado de establecimientos de expendio para que los provea de los productos derivados de hidrocarburos. Por ser un servicio público, los concesionarios distribuidores y los intermediarios se ven obligados, por esta resolución, a suministrar los productos que distribuyen o revenden a cualquier consumidor que los solicite dentro del territorio asignado. Se protege con esta disposición a los concesionarios de establecimientos de expendio de posibles prácticas comerciales que favorezcan a unos expendedores en detrimento de otros. Los concesionarios distribuidores sólo podrán operar para el mercado interno, quedándoles vedado toda actividad de exportación. También se establece en la resolución que los concesionarios distribuidores y sus intermediarios deben distribuir y revender los productos con las marcas comerciales de la operadora filial de Pdvsa respectiva. Se señalan, así mismo, las causales de anulación de permisos y licencias y las sanciones a incumplimientos de lo pautado en la resolución.

Además de las resoluciones comentadas, en todos estos años y cada vez que ello ha sido necesario, el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo al artículo cuarto de la ley que declara a los productos derivados de los hidrocarburos como artículos de primera necesidad, ha dictado resoluciones para fijar para todo el territorio nacional los precios de los combustibles, lubricantes, liga para sistemas de frenos, etc., tanto al mayor como al detal, así como los fletes para su transporte.

En sus propios términos, la política pública iniciada con la fundación de la CVP y con el decreto 187 de 1964, profundizada con la ley de 1973 y las resoluciones subsiguientes, ha tenido tanto éxitos innegables, como notorias deficiencias. Hasta fines de la década de los ochenta la orientación de la política oficial en torno al mercado interno fueron bastante claras y consistentes con los lineamientos de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos promulgada en el 73. Entre los logros de esta política, nada menor por cierto, cabe señalarse los obtenidos en la red de distribución construida en el país, que hace que este *servicio de interés público* esté fácilmente al alcance en prácticamente todo el territorio nacional. Hoy en día hay establecimientos de expendio en las zonas más apartadas del país, lo cual ha contribuido a una mejoría importante de la actividad económica y social en esas regiones. Son aproximadamente 1500 estaciones de servicio, de las cuales menos del 10% son propiedad de Pdvsa, siendo el resto manejadas por capital privado nacional. Además, por ser los combustibles y lubricantes *artículos de primera necesidad* los precios a nivel de consumidor final se han mantenido uniformes para todo el país. Por otra parte, el monopolio estatal sobre el mercado interno, ha permitido que el Ejecutivo Nacional maneje a discreción los precios, teniendo como consecuencia que en más de una oportunidad los hayan fijado o mantenidos privilegiando criterios

exclusivamente políticos, sin ponderar adecuadamente otras variables de tipo económicas. Voceros de Pdvsa en más de una oportunidad han sostenido que la rentabilidad del mercado interno ha sido negativa. El precio de los combustibles, por su impacto, ha sido en el pasado reciente de alta volatilidad política. Pero el criterio del cual parte Pdvsa para afirmar que en el mercado interno se generan pérdidas, se basa en comparar los precios internos, con los valores alternos de exportación a puerta de refinería, los llamados precios FOB. Aparece aquí con nitidez una diferencia de interés entre Pdvsa, que busca el mayor beneficio por su actividad comercial no importa donde ella se realice, y los de otros sectores de la economía nacional interesados en beneficiarse de nuestra condición de país petrolero que debería traducirse en ventaja comparativa. Además, está profundamente arraigado en la conciencia del venezolano común que, como dueños colectivos de nuestra principal riqueza, nos corresponde por derecho disfrutar de precios menores a los internacionales. La resistencia popular a los incrementos en el combustible lo han demostrado en más de una oportunidad. De allí la alta sensibilidad política de esta materia. Ciertamente es que en algunas oportunidades el MEM ha mantenido los precios en el mercado interno deprimidos en exceso, pero tampoco parece ser adecuado usar los precios FOB para el mercado interno. Los costos reales de producción de combustibles para el mercado interno es una información de muy difícil acceso, pero entre esos costos y los precios de exportación a puertas de refinería, ha habido siempre una franja amplia que permite conciliar el mantenimiento de ventajas comparativas para otros sectores de la economía en el país y para el conjunto de sus ciudadanos, con la obtención de razonables rentabilidades para la industria e ingresos fiscales para la República.

Un rezago del mercado interno de los últimos años es la calidad de los productos que en él se comercializan. Para citar el más notorio, se sigue comerciando en el país únicamente combustible con plomo, siendo como es ampliamente conocido los negativos efectos que los aditivos basados en este metal producen al ambiente. Tanto en las refinerías ubicadas en el país, como en las de propiedad total o parcial de Pdvsa en EE.UU. y Europa, se producen combustibles que satisfacen las regulaciones de los países más exigentes en materia ambiental, que, entre otras, prohíben el uso de aditivos con plomo. Pues bien, disponiendo a plenitud de esa capacidad, a los venezolanos se nos condena a continuar consumiendo combustibles más contaminantes. Este hecho se ha esgrimido como argumento a favor de la apertura del mercado interno, pues la competencia interna llevaría a mejorar la calidad de los productos, pero la experiencia internacional indica que es principalmente mediante estrictas regulaciones públicas que se introducen al mercado mejoras en los combustibles para atenuar sus efectos contaminantes. En este terreno claramente se echa de menos una presencia más firme del Estado venezolano.

La apertura petrolera y el mercado interno

La apertura del mercado interno de productos derivados de petróleo es, como ya hemos afirmado, parte integral de la política de apertura petrolera iniciada en Venezuela a principios de la presente década. Respondiendo a los reclamos de la globalización, se argumenta que nuestro mercado interno debe abrirse para que participen aquellas empresas con las cuales compite Pdvsa y sus filiales en otros mercados del mundo. Desincentivar el llamado contrabando de extracción, valorar justamente los hidrocarburos y no venderlos por debajo de su precio FOB, permitir la inversión privada para dinamizar el mercado interno, no distraer recursos públicos que son prioritarios en otras actividades del quehacer nacional, mejorar la calidad de la atención al consumidor, son argumentos esgrimidos al defender la apertura del mercado interno.

Pero al igual que el resto de las actividades sometidas al proceso de apertura petrolera, la iniciativa de liberar el mercado interno se ve inicialmente confrontado con un marco jurídico regulador diseñado para la intervención activa del Estado. Aún así, Pdvsa llegó a estar tan confiada en que sus propuestas para el mercado interno terminarían por imponerse, que en julio de 1996 decide una reestructuración de la corporación en la cual crea una nueva filial, Deltaven, que desde enero del año siguiente tiene a su cargo toda la gestión de comercialización en el mercado interno y le asigna como objetivo a esta nueva filial impulsar la apertura del mercado interno a la participación del sector privado. (Pdvsa, 1996, pp. 39-40) También a semejanza de iniciativas en otras áreas de la industria, los primeros pasos para la apertura del mercado interno se hicieron mediante resoluciones de validez legal, por lo menos, dudosa.¹⁰ Como lo afirma Domínguez Guevara al comentar los cambios en la cultura política en los países sometidos a procesos de ajuste estructural: *...La modalidad que más repite es la de legislar por decreto importantes reformas en política económica, y después reprimir selectiva o ampliamente las respuestas políticas de los afectados por las reformas decretadas* (Domínguez Guevara, 1998, p. 49). Veamos.

En mayo de 1992 el Ministerio de Energía y Minas dicta la Resolución N° 120, (G.O., 1992, N° 34.967) asignándole carácter prioritario al suministro para el mercado nacional tanto de los productos provenientes de la refinación del petróleo y de las plantas de gas natural, llamándolos *productos refinados*, como los que de ellos se derivan mediante procesos industriales posteriores. (art.

¹⁰ En los meses de diciembre de 1995 y enero de 1996 un grupo de ciudadanos introdujo ante la Corte Suprema de Justicia dos demandas solicitando la nulidad de algunas cláusulas del Marco de Condiciones para la celebración de los *Convenios de Asociación para la Exploración a Riesgo de Nuevas Áreas y la Producción de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas*, aprobado por el Congreso de la República en el mes de julio de 1995. Un resumen del contenido de estas demandas puede verse en : *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3, 1996, pp. 309-315.

1) A tal efecto y mediante esta resolución, se regula el suministro de productos refinados por parte de las filiales de Pdvsa a empresas industrializadoras ubicadas en el país para que los utilicen como insumos o materias primas para la manufactura de productos semielaborados o terminados destinados al mercado petroquímico y de especialidades, tanto nacional como de exportación. Esta resolución estuvo dirigida fundamentalmente a fortalecer y estimular las industrias petroquímicas establecidas en el país al garantizarles el suministro de sus principales insumos.

En diciembre del año siguiente la resolución anterior es modificada en dos de sus artículos, mediante la Resolución N° 537 (G.O., 1994, N° 35.372). En su segundo artículo, además de asegurar el suministro a las empresas industrializadoras de productos petroquímicos, incorpora a empresas industrializadoras que usen aceites básicos como insumos para la manufactura de todo tipo de productos lubricantes terminados destinados al mercado nacional y a la exportación. Se agrega adicionalmente la posibilidad de fabricar, para consumo del mercado interno, liga para sistemas de freno, aceites de silicona, inhibidores de corrosión y antioxidantes. Con la distinción, establecida por la resolución N° 537, entre productos refinados y los que de ellos se derivan, incluyendo entre estos últimos a todo tipo de lubricantes terminados, grasas, fluidos para sistemas hidráulicos y ligas para sistemas de frenos, se abre la posibilidad que el sector privado, principalmente el transnacional, participe en el suministro de productos derivados de los hidrocarburos para el mercado interno que, en sentido estricto y de acuerdo a la Ley del 73 todavía vigente para estos productos, está reservado exclusivamente al Estado. En su primer artículo esta ley mencionaba expresamente los productos derivados de hidrocarburos afectados por ella y entre ellos se incluían explícitamente, además de los combustibles, *lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos, fluidos para sistemas hidráulicos...* La resolución 537 introdujo una interpretación nueva de los alcances de la Ley, al restringirla a los llamados *productos provenientes de la refinación del petróleo*, excluyendo a los productos obtenidos mediante transformaciones industriales posteriores. Con esta singular resolución, y su implementación posterior, se forzó la barra de la legalidad llegándose a permitir la importación para el mercado interno de alguno de estos productos. Se permitió, además, la concurrencia al mercado nacional de marcas de productos –aceites, lubricantes, liga para sistema de frenos, etc. (Shell, Mobil, Texaco, etc.) que desde la plena vigencia de la Ley de Mercado Interno y por expresas disposiciones legales no se veían en el país. Se estableció también, que los precios de venta de los productos refinados a ser suministrados por la filial de Pdvsa a las empresas industrializadoras, si eran comerciados internacionalmente, serían los precios FOB puerto venezolano, es decir, los alternos de exportación. Este criterio para la fijación de precios es usado por vez primera en esta resolución y, como veremos más adelante, quiso ser extendido para la fijación de los precios de los combustibles en el mercado interno venezolano.

En noviembre de 1997 se publica en Gaceta la Resolución del Ministerio de Energía y Minas N° 438 (G.O., 1997, N° 36.337). Con ella se derogan las resoluciones 143, 166 y 152 comentadas anteriormente. A diferencia de las derogadas, esta nueva resolución unifica en una sola las normas y requisitos para la obtención de los permisos de *Distribución y Expendio de Productos Refinados Derivados de Hidrocarburos y Condiciones para el Ejercicio de dichas actividades*. Desde su formulación como proyecto, el MEM lo denominó *Proyecto de Resolución para la Apertura Temprana del Mercado Interno de los Hidrocarburos*. La estrategia inicial de Pdvsa, que contó siempre con el apoyo del MEM, para la apertura del mercado interno, suponía la aprobación por parte del Congreso Nacional de una nueva ley para desregularlo. El dictado de esta resolución por parte del Ministerio obedeció a las demoras que tuvo en el Congreso la aprobación del nuevo instrumento jurídico. Como queda expresa y claramente señalado en la exposición de motivos del proyecto de resolución: *A través de este proyecto se trata de dar señales inequívocas de que se va hacia la apertura del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, es decir, hacia el establecimiento de un régimen de libre competencia que conduzca, entre otros beneficios de importancia para el país, a la mejora sustancial de la calidad de los servicios prestados al público, y para lo cual la adaptación a un sistema de economía abierta del marco legal que lo rija, es absolutamente indispensable.*¹¹

Con esta resolución del MEM se busca alcanzar varios objetivos. Algunos de ellos perfectamente compatibles con la Ley de Mercado Interno vigente y otros colocados, sino al margen, por lo menos al borde mismo de ella. Es claro, como ya hemos comentado, que, tanto en su articulado como en su exposición de motivos, la Ley de Mercado Interno del 73 estuvo diseñada para fortalecer la participación y el control del Estado sobre el mercado de productos derivados de los hidrocarburos en el país. La resolución 438, y la 75 que posteriormente la sustituye, por el contrario, están orientadas a ... *incentivar la participación del sector privado en las actividades del mercado interno.*¹² Para ello, entre otras cosas, se modifican, simplifican o eliminan requisitos para tramitación y obtención de permisos de distribución y expendio. Es así como con una sola resolución de catorce artículos, se derogan tres resoluciones que en conjunto tenían sesenta y seis. Algunas cosas se flexibilizan, como el horario de funcionamiento de los establecimientos de expendio que, como ya señalamos antes, de acuerdo a la Resolución N° 143 derogada por ésta, debían funcionar de seis de la mañana a diez de la noche. La nueva reglamentación fija un horario mínimo de 6:00 am. a 9:00 pm., dejándose en libertad al expendedor para ampliar las horas de prestación de servicio. Se elimina el permiso tramitado ante la operadora filial de Pdvsa, para tramitarse ahora única y directamente

¹¹ *Exposición de Motivos Proyecto de Resolución Normas y Requisitos para la Obtención del Permiso de Distribución y Expendio de Productos Refinados Derivados de Hidrocarburos en el Mercado Interno y Condiciones para el Ejercicio de Dichas Actividades*, mimeo, p. 6, s/f.

¹² *Idem.*, p. 2.

ante MEM. Se insiste en la dirección iniciada con la resolución 537 anteriormente comentada, es decir, los permisos de distribución y expendio objetos de esta resolución son para el mercado interno de los llamados *productos refinados* y no para los productos derivados señalados en la Ley del 73. Mientras que en el artículo primero de la resolución 166, por ejemplo, se define la actividad de expendio como: *Consiste en vender al por menor directamente al consumidor final, en un Expendio de Combustibles, los productos señalados en la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos* (G.O., 1985, N° 33.256, Resolución del MEM N°166, art. 1), en la resolución 438, redacción que se repite idéntica en la 75, la misma actividad es definida como: *Es la venta al consumidor final de los productos refinados en expendios de combustibles. Y se entiende por productos refinados: Los productos provenientes de la refinación del petróleo y de las plantas de procesamiento de gas natural.* (G.O., 1997, N° 36.337, Resolución del MEM N° 438, art. 1). Con este elemental artificio, pero de validez legal dudosa, se excluye del ámbito de la aplicación de esta resolución, y por esta vía de la Ley, a productos como lubricantes, grasas, ligas para sistema de frenos y fluidos de sistemas hidráulicos, quedando liberados de toda restricción en el mercado nacional, posibilitándose incluso, su libre importación. En contraste con la Resolución N° 152, esta nueva resolución no hace mención alguna al espacio geográfico objeto de los permisos de distribución, ni a la obligatoriedad de suministrar los productos distribuidos a establecimientos de expendio. La relación entre distribuidores y expendedores, según esta resolución, quedan por tanto reguladas por contratos privados entre estos dos actores del mercado interno, sin control, condiciones ni vigilancia de parte del MEM como órgano ejecutivo del Estado.

Cuatro meses después, en marzo de 1998 aparece en Gaceta la Resolución del Ministerio de Energía y Minas N° 75 (G.O., 1998, N° 36.413). Esta nueva resolución es idéntica en todos sus artículos menos el segundo a la Resolución N° 438, a la cual deroga. Se incorpora en la nueva redacción, un requisito adicional a entregar por parte de los solicitantes de permisos de distribución y expendio que consiste en *Demostrar a éste el Ministerio que posee los recursos necesarios para hacer posible el transporte de los productos refinados derivados de hidrocarburos, desde las plantas de Distribución hasta los Expendios de Combustible.* No precisa la resolución en qué consiste tal demostración, ni establece diferencias para el cumplimiento de este requisito entre los permisos de distribución y los de expendio. Es de suponer, entonces, que para los solicitantes de permisos de distribución se trataría de demostrar la posesión de recursos materiales, como camiones cisterna. Para los solicitantes de permisos de expendio, es también de suponer, la demostración requerida tendría que satisfacerse mediante la posesión de medios propios para ese transporte, difícil de cumplirse en caso de pequeños inversionistas, o mediante la formalización de contrato privado de éstos con algún mayorista. Con esta resolución y su nuevo requisito, resulta claro, la experiencia internacional así lo constata, que la relación entre mayoristas y minoristas de esta forma definida,

favorece la concentración del mercado interno en manos de unos pocos grandes distribuidores y/o expendedores, perjudicando a los pequeños y medianos inversionistas.

Pero la principal iniciativa para abrir el mercado interno a la participación plena del sector privado, lo constituye, sin duda, la propuesta de Ley que recibió inicialmente el nombre de *Proyecto de Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos a la Participación de los Particulares*, elaborada por Deltaven y presentada al Congreso Nacional por el Ministerio de Energía y Minas. Este proyecto fue presentado el año 1997 y, a la luz de los éxitos legislativos alcanzados hasta ese momento con otras iniciativas de la *apertura petrolera* que requirieron de la aprobación parlamentaria, los proponentes, en un principio, estimaron que sería aprobado sin mayores dilaciones ni modificaciones. Pero la realidad fue otra. Las resoluciones más recientes comentadas unos párrafos más arriba fueron aprobadas por el MEM en vista a las demoras del Congreso en aprobar la nueva ley. En agosto de ese mismo año se le introducen algunos cambios menores al proyecto y se le modifica el nombre: *Proyecto de Ley Orgánica para Promover en Venezuela el Desarrollo del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*. Sin duda que el derrumbe de los precios del petróleo contradice uno de los supuestos básicos que apuntalan la nueva política petrolera y, por esta vía, ha contribuido a sembrar incertidumbres sobre la política en su conjunto. La *apertura* se plantea como la vía para alcanzar las metas, fijadas por Pdvsa, de expansión de los volúmenes de producción nacional, consistentes en llegar a más de seis millones de barriles diarios para mediados de la próxima década. Hoy la mayoría de los analistas coinciden al afirmar que la recuperación de los precios demorará varios años y que la razón estructural principal para esta depresión de los precios es la existencia de un mercado donde la oferta excede a la demanda en unos dos o más millones de barriles por día. Más aún, los recortes de producción acordados por Venezuela con otros países productores, dentro y fuera de la OPEP, no han afectado, por ejemplo, la producción de los campos marginales operados bajo convenios operativos, que ya alcanzan más de cuatrocientos mil barriles diarios.¹³ Los recortes se han hecho en los pozos operados directamente por Pdvsa, cargando con la totalidad del sacrificio de los 525 mil barriles. El control del Estado se va restringiendo y áreas de la producción quedan fuera de su alcance. No hay que olvidar que lo producido en los llamados campos marginales supera ya el 10% de la producción nacional y que todavía no han entrado en producción ni la mayoría de los campos negociados en la *tercera ronda*, ni las áreas sometidas a convenios de asociación bajo el esquema de ganancias compartidas. La situación manifestada en el derrumbe de los precios, ingrediente importante de la severa crisis económica actual del país, generó en influyentes sectores del liderazgo nacional, dudas sobre la política de *apertura petrolera* y enfrió un

¹³ Esta información es reseñada por el periodista C.R. Chávez en una nota que titula "Convenios operativos no recortaron producción. *El Universal*, 11 de septiembre de 1998.

tanto el entusiasmo y las certezas que hasta hace pocos meses compartían amplios sectores de la sociedad. Y estas dudas se trasladaron al debate parlamentario sobre la nueva Ley para el mercado interno, demorándolo y dándole cabida a otras opiniones. Pudo más el deterioro de los precios, que debates, cuestionamientos y demandas para propiciar en el Congreso una reflexión más cautelosa y responsable sobre los destinos de nuestra principal industria.¹⁴

El objetivo principal de Pdvsa con la apertura del mercado interno es el de lograr mejorar sus ingresos en este mercado. En palabras de la corporación: *La orientación estratégica de Pdvsa, prevista en el Plan de Negocios, contempla racionalizar el uso de los hidrocarburos en el mercado interno y valorarlos al precio de exportación a puerta de refinería. El propósito es que la corporación perciba por la entrega de sus productos, un ingreso equivalente al que obtiene cuando los vende en el exterior.*¹⁵ En la exposición de motivos del proyecto de Ley, la misma idea se presenta en los términos siguientes: *Una de las características fundamentales de mercado de competencia es la libertad de los actores para la fijación de los precios en todos los niveles de la cadena de comercialización, de manera que estos reflejen el costo de oportunidad de los bienes. Esto implica que los precios de los productos entregados en nuestras refinerías deberán ajustarse a los precios equivalentes de exportación en los puertos venezolanos* (Ejecutivo Nacional, 1997, p.10). Este objetivo de Pdvsa, que el MEM hizo suyo, pone de bulto las contradicciones, o por lo menos tensiones, que pueden presentarse entre los intereses propios de la corporación y los de otros sectores de la economía nacional. Como ya mencionamos antes, entre los costos reales de producción y los *precios equivalentes de exportación en los puertos venezolanos*, hay una amplia banda que da origen a lo que tradicionalmente ha sido una importante ventaja comparativa de Venezuela.¹⁶ Precios de los combustibles, y demás productos derivados de los hidrocarburos, menores a los internacionales tienen un importante efecto multiplicador. Es del interés de Pdvsa obtener los mayores beneficios de su actividad. Debería ser del interés del Ejecutivo Nacional, en cuanto *servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional* (G.O., 1973, N° 1.591 Extraordinario, art.

¹⁴ Desde la propuesta del *Proyecto Cristóbal Colón*, la apertura petrolera a contado con la oposición de importantes sectores de opinión que han adelantado diversas iniciativas para rechazar los lineamientos de esta política. Quizás las principales manifestaciones de esta oposición la han expresado la minoritaria, pero influyente, bancada parlamentaria del PPT y Fundapatria. Para un análisis de esta Fundación, véase: Marcano González, 1998.

¹⁵ Página WEB de Pdvsa / Apertura petrolera / Modalidades de apertura / Libre competencia en el mercado interno. Actualizado 2 de septiembre de 1998.

¹⁶ La información precisa de los costos reales de producción, tanto de los crudos como de los productos refinados de Pdvsa no es de fácil obtención ya que la corporación o voceros del negocio petrolero maneja distintas cifras en distintos momentos. Pero tanto en un estudio de la Contraloría General de República en 1989 como en uno posterior de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados en 1994, se determinó que los costos aducidos por Pdvsa eran excesivos.

1, p. 1), propiciar el equilibrio entre esos intereses de Pdvsa y los de otros sectores de la colectividad nacional.

Es también explícito en las exposiciones de motivos de las dos versiones presentadas por el Ejecutivo Nacional al parlamento, que esta apertura del mercado interno está orientada a satisfacer los compromisos con, o exigencias de, actores económicos extranacionales. Se afirma que los fundamentos básicos que inspiraron el proyecto de ley *...fueron el objeto de los planes y estrategias concertados entre Venezuela y el Fondo Monetario Internacional.* (Deltaven, s/f, p. 3) En el segundo proyecto también se afirma que *...nuestro mercado interno está cerrado para aquellas empresas con las cuales competimos en muchos otros mercados.* Y debido a la incorporación de Venezuela al GATT y a la firma de acuerdos comerciales regionales, *Uno de los elementos exigidos por nuestros socios comerciales actuales y potenciales es la apertura de nuestro mercado en todas sus áreas.* (Ejecutivo Nacional, 1997, p. 5) Se olvida mencionar que los mercados en los cuales participa Venezuela son todos deficitarios de productos derivados de hidrocarburos y están forzados a importar. No es el caso de Venezuela.

En la publicidad que se le ha hecho a la necesidad de desregular el mercado interno, mucho se ha insistido en que se persigue como objetivo prioritario el mejorar la calidad tanto del servicio prestado, como de los productos vendidos al consumidor final. El modelo de establecimientos que se nos propone pareciera ser el de los grandes locales de expendios, *super estaciones de servicios*, comunes principalmente en EE. UU., con sus servicios de lavado y engrase de vehículos, las llamadas "tiendas de conveniencias", franquicias de comida rápida, cajeros bancarios automáticos, etc. Se argumenta que para incentivar las necesarias inversiones para dotar al mercado nacional de este tipo de locales, la apertura es imperiosa. Se argumenta además, que un buen servicio al consumidor final sólo es alcanzable en estos establecimientos. Muchas observaciones podrían hacerse a esta argumentación. Si bien es cierto que estos establecimientos todavía no son muy numerosos, sin necesidad de apertura del mercado interno ya son varios los que funcionan en el país, algunos instalados por la propia Pdvsa y otros por inversores privados nacionales. La argumentación podría hacerse más bien al contrario. En un mercado regulado, al no existir la posibilidad de competir con precios, la principal fuente de obtención de mayores ganancias es el aumento de los volúmenes comercializados. Es en el terreno de la mejora de la calidad del servicio al consumidor final donde se establece la competencia para incrementar volúmenes de venta. Además, alrededor de la mayoría de los establecimientos de expendio ubicados en las carreteras nacionales, existen ya, con mayor o menor formalidad, los servicios que ofrecerían las superestaciones. Cuando el Embajador Davidow se despidió del país, un periodista le preguntó que echaría de menos de Venezuela. El Embajador, seguramente sorprendiendo al periodista, respondió: *los sandwiches de perril de la Encrucijada.* Ni estos famosos sandwiches, ni las cachapas de Barlovento deben su existencia a la apertura del mercado

interno de los combustibles, ni a la proliferación de superestaciones de servicio. Por el contrario, con estos grandes establecimientos de expendio, homogéneos y uniformados, con sus "tiendas de conveniencia" y franquicias internacionales de comida rápida, se podría correr el riesgo de que desaparezcan. Hay también aspectos culturales que intervienen en la apertura del mercado interno en marcha.

En cuanto a la calidad de los productos vendidos, es claro que ha sido responsabilidad exclusiva del Estado el permitir que en el mercado interno se continúe comercializando, por ejemplo, combustibles con plomo prohibidos en otros países por la contaminación ambiental que su consumo producen. Pdvsa en sus refinerías ubicadas en el país produce las llamadas gasolinas reformuladas para la exportación, que cumplen con las especificaciones del *Clean Air Act*, mientras siguen produciendo gasolinas más contaminantes para el mercado interno. Pdvsa tiene, tanto en sus refinerías en el país como en las de Citgo, experticia tecnológica para la producción de productos derivados de hidrocarburos de la más alta calidad. No es atribuible a un exceso de intervención del Estado el que en el mercado venezolano se comercialicen productos más contaminantes, ni son las fuerzas del mercado las que pondrán remedio a esta situación.

El proyecto de Ley Pdvsa-MEM es de signo opuesto a la ley de 1973. En su primer artículo: *El ejercicio de las actividades atinentes al mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos queda abierto a la libre competencia.* En su segundo artículo define al mercado interno como... *todas las actividades de suministro, transporte, almacenamiento, distribución, procesamiento y expendio de los productos derivados de hidrocarburos que se cumplan a partir de la entrega de productos que hagan las refinerías propiedad de las empresas operadoras de Petróleos de Venezuela, S.A., a quienes estuviesen dedicados al ejercicio de las referidas actividades, o a partir de la importación de dichos productos con destino al mercado interno.* No se declaran a estos productos como artículos de primera necesidad y, por lo tanto, de acuerdo a este proyecto, el Estado debería renunciar a su atribución, fijada en la ley del 73, de fijar los precios en las distintas fases del mercado interno. El precio en las refinerías deberá ser publicado por las empresas suplidoras, mientras que los precios para el consumidor final no tienen regulación alguna. A diferencia del la ley del 73 de 31 artículos, el proyecto de Pdvsa es extremadamente simple con sólo ocho artículos en su versión inicial, a la que luego se le agregaron dos más. El papel del Estado se reduce al de controlador e inspector similar al de cualquier otra actividad económica en el país.

La relación entre los distintos actores del mercado interno quedarían, al no estar reguladas por la ley propuesta, a contratos privados entre particulares. Experiencias en otros países muestran que en mercados ampliamente desregulados, se produce una fuerte tendencia hacia la concentración, reduciéndose el número de estaciones de servicio y creciendo los volúmenes de venta por es-

tablecimiento. Se incrementa también el número de locales de expendio operados directamente por compañías integradas, debilitando la participación de operadores independientes (Magallanes, 1998).

En noviembre de 1996 un grupo de parlamentarios de la fracción del partido socialcristiano Copei, le presentó al presidente del Congreso de la República su proyecto de *Ley Orgánica del Mercado Interno de los Hidrocarburos* y que también formó parte de la discusión parlamentaria. Aunque en su exposición de motivos se afirma que el proyecto ... *propicia a que las fuerzas del mercado sean las que lo dinamicen...*, su articulado parece estar más bien dirigido a corregir y actualizar la ley de 1973, pero sin cambios radicales de rumbo. Sigue estando reservado al Estado ... *como servicio de interés público, por razones de conveniencia nacional y social, el comercio interno de los hidrocarburos y sus derivados para uso energético* (art. 1). También son declarados estos productos como artículos de primera necesidad (art. 3). En los artículos 4 y 6 se establece que los productos comercializados en el mercado interno deberán ser de óptima calidad. En cuanto a la política de precios, el proyecto señala que debe estar orientada, además de promover la competencia en las actividades de suministro, transporte, distribución y expendio, a *fomentar el desarrollo económico social del país*. (art. 7) Por esta razón, será el Ejecutivo Nacional el facultado para diseñar y aprobar los esquemas de precios para el mercado interno. Quizás el aporte más interesante de este proyecto sea lo relativo a garantizar, por ley, el que la calidad de los productos comercializados en el mercado interno sea óptima.

El tercer proyecto que estuvo en la agenda de discusión parlamentaria, con el nombre de *Proyecto de Ley de Flexibilización del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*, fue el presentado por la *Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios de Hidrocarburos* (Fenegas). En este proyecto se propone reservar al Estado, ... *por razones de orden estratégico y de conveniencia nacional, la importación y el suministro de los Productos Líquidos Derivados de Hidrocarburos, para uso energético* (art. 1). Por exclusión, se dejan fuera del alcance de la ley propuesta los productos derivados de hidrocarburos de usos distintos al energético, es decir, aquéllos que sí están incluidos en la ley de 1973, como aceites, lubricantes, fluidos para sistemas hidráulicos, asfaltos, etc. El aporte más interesante de este proyecto es que diferencia con precisión las distintas actividades y actores que comprenden el mercado interno y define el rol que a cada uno le corresponde. El proyecto propone permitir la realización de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y expendio en el territorio nacional, *bajo esquemas de libre competencia*, a partir de las plantas de llenado o de suministro. Los actores principales identificados en el proyecto, además de Pdvsa y sus filiales, son los distribuidores mayoristas, los minoristas de combustible o detallistas y los transportistas detallistas. Las actividades de producción, refinación, transporte, recepción, almacenamiento y trasvase de combustible para su distribución posterior en las plantas de llenado, quedan reservadas al Ejecutivo Nacional

para ser ejecutadas por intermedio de Pdvsa y sus filiales. Inspirados en legislaciones similares en otras partes del mundo, incluidos algunos estados de los EE. UU., Fenegas sugiere que un mismo actor no pueda participar simultáneamente en más de un actividad al proponer que... *debe existir una total desvinculación operacional entre el Distribuidor Mayorista y el Minorista de combustibles o Detallista.*(art. 8) Así mismo propone la posibilidad de que existan detallistas independientes sin compromiso permanente con distribuidor mayorista alguno, y por tanto no identificados bajo ninguna marca comercial. Lo que en otros países se denominan expendios *punto blanco*. Para la defensa de estos actores, Fenegas propone en su proyecto, que ellos podrán comprar combustible a cualquier Distribuidor Mayorista o directamente a las plantas de llenado operadas por las filiales de Pdvsa (arts. 9 y 10). Se establece en el proyecto que el MEM, entre otras atribuciones, deberá velar porque la calidad de los productos sea óptima y por que ninguno de los actores del mercado interno se niegue injustificadamente a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios. (art. 5). Por último, vale la pena destacar la *Comisión Nacional para la vigilancia y control de la libre competencia en el Mercado Interno de los productos derivados de Hidrocarburos* (art. 14) Sería ésta una comisión integrada por tres miembros, adscrita al MEM, a ser designados uno por el propio Ministerio, otro por Pdvsa y el tercero por Fenegas. Tendría esta comisión como función el ventilar las denuncias de prácticas que menoscaben la libre competencia entre los diversos actores del mercado interno (art. 15).

Los proyectos comentados, sobre todo el primero y el último, muestran con transparencia los intereses de los proponentes en el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos. Pdvsa procura librarse de trabas para la fijación de precios en el mercado interno, siendo su ideal que al contabilizar la venta de un barril procesado, a puerta de refinería, el asiento fuese siempre el mismo, sin importar su destino final. Fenegas por su parte, defiende la participación de sus agremiados. La experiencia internacional indica que en mercados abiertos se produce una alta concentración en manos de las empresas verticalmente integradas. Las pequeñas empresas detallistas más temprano que tarde son desplazadas.

El once de septiembre el Presidente Caldera promulga la *Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y otros Combustibles Derivados de los Hidrocarburos para uso de Vehículos Automotores* (G.O., 1998, N° 36.537), aprobada por el Congreso nueve días antes. El texto aprobado difiere bastante de cualquiera de los propuestos. Como el nombre mismo de la ley aprobada indica y es ratificado en su primer artículo, se trata de legislar sobre el mercado interno de combustibles para vehículos automotores y no sobre la totalidad de los productos derivados de hidrocarburos. En contra de lo que se proponía en los proyectos presentados, la nueva ley no deroga la ley del año 73. En su último artículo dice textualmente: *Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación preferente en la materia de que trata* (art. 10). Con esta re-

dación, la ley del 73 permanece vigente para todas las actividades y productos derivados de los hidrocarburos no combustibles. Es decir, que continua reservado... *al Estado como servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional la explotación del mercado interno de los siguientes productos derivados de hidrocarburos: ..., gases de petróleo licuado (GPL), aceites, lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos, fluidos para sistemas hidráulicos, petrolatos, parafinas y asfaltos* (art. 1). La ley recientemente aprobada excluye de manera explícita de su ámbito de competencia a los productos no combustibles derivados de los hidrocarburos.

Pero, por su volumen, los más importantes productos derivados de los hidrocarburos son sin lugar a dudas los combustibles. En la ley aprobada se define como mercado interno al que se inicia a partir del suministro en las plantas de llenado, reservándose el Estado las actividades aguas arriba de las plantas de llenado. Se reserva así mismo el Ejecutivo Nacional la fijación de los precios de venta en dichas plantas. (art. 2) En el artículo tercero se le da al Ejecutivo Nacional la potestad de fijar los precios de la gasolina y otros combustibles para el consumidor final en el mercado interno. Estos dos artículos contrarían el espíritu y el texto de los proyectos presentados por Deltaven y el Ejecutivo, pero se acoge la propuesta de Fenegas de reservar al Estado, por intermedio de Pdvsa y sus filiales, todas las actividades hasta las plantas de llenado. Como vemos, uno de los principales objetivos de Pdvsa con la apertura del mercado interno, como lo era el mejorar sus ingresos en este mercado quitándole al Ejecutivo toda intervención en la fijación de precios en cualquiera de los eslabones de la cadena de comercialización, no fue satisfecho.

Aunque en el artículo cuarto se permite que una misma persona natural o jurídica pueda realizar más de una de las actividades definidas para el mercado interno (transporte, almacenamiento, distribución y expendio), la ley protege a los expendedores independientes, al garantizarles el derecho a comprar a cualquier distribuidor, aunque éste no haya formalizado acuerdos con algún distribuidor específico, ni tenga compromiso con marca comercial alguna (art. 6). Este fue uno de los objetivos de Fenegas al presentar su proyecto. Pero al permitir que un mismo actor participe en más de una actividad, se posibilita la creación de estructuras verticalmente integradas para operar en el mercado interno, que el proyecto de Fenegas bloqueaba expresamente.

Los diversos actores del mercado interno, actuales y potenciales, han emitido sus primeras opiniones sobre el texto aprobado. Fenegas, por intermedio de su presidente Alejandro Caruci, al instalar la XXVIII Convención Nacional de la agrupación gremial, manifestó su acuerdo con aspectos centrales del nuevo texto legal, como son el haber reservado al Estado las actividades hasta las plantas de llenado, la fijación, también por parte del Estado, de los precios en dichas plantas y la protección de los expendedores independientes.¹⁷ En la

¹⁷ "Fenegas apoya libertad de mercado", *El Universal*, 5 de sept. de 1998, p. 2-4.

misma convención, el presidente de Pdvsa expresó su poco entusiasmo por la Ley aprobada. Aunque dice que ...se ha dado un paso al frente..., sostiene que será necesario proponerle al Ejecutivo un reglamento ... que pueda cumplir con los propósitos que animaron la propuesta original del Ejecutivo Nacional. Expresa así que el texto aprobado no satisface las expectativas de la corporación y anuncia que insistirán en el expediente de lograr por vía de reglamentos y decretos, sin la participación del parlamento y contraviniendo el espíritu de instrumentos legales en plena vigencia, lo que por la vía legislativa no se ha alcanzado. Le preocupa a Giusti especialmente la cadena de precios bajo la nueva ley.¹⁸ Por su parte, nuevos actores, o viejos regresados al país, del mercado interno no se muestran del todo satisfechos. Expresan que las inversiones que han venido haciendo en el país se basaban en la esperanza, y así había sido prometido, que el mercado de combustibles sería de libre competencia y no parcialmente regulado como lo establece la nueva ley. Anuncian que revisaran sus planes de inversión.¹⁹

En los meses próximos habrá que estar atentos a los reglamentos y decretos que pueda emitir el Ejecutivo para terminar de definir el marco regulador del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos. En el terreno del Ejecutivo, Pdvsa ha mostrado tener amplia capacidad de influencia lo que ha llevado a más de un analista a sostener que es en Pdvsa, y no en el MEM, donde se diseñan las políticas públicas sobre hidrocarburos para Venezuela. Los precios de los combustibles para los consumidores finales es posible que se incrementen, pero no a los niveles a los que hubiesen llegado de aprobarse la ley en los términos propuestos por Pdvsa-MEM. Cosa similar deberá ocurrir con la concentración en el sector. Si bien hay en el texto legal algunas disposiciones para proteger a los pequeños y medianos empresarios, la competencia de los grandes integrados verticalmente será difícil de resistir. La calidad del servicio en los grandes centros urbanos del país es posible que mejoren con la actualización de equipos en las estaciones de servicios, pero es también previsible que el servicio en las zonas rurales se rezague. Todavía sobre este importante mercado de productos derivados de los hidrocarburos no se ha dicho la última palabra.

Bibliografía

- Betancourt, Rómulo (1940) *Problemas Venezolanos*, Santiago de Chile, Editorial Futuro, pp. 443.
- Domínguez Guevara, Carlos (1998) "Cultura Política y Democracia: Efectos Sociopolíticos del Ajuste Estructural en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, enero-marzo, N° 1, pp. 29-59.

¹⁸ "Hemos ampliado la base constituyente del Sector Petrolero", Discurso del Presidente de Petróleos de Venezuela, Ing. Luis Giusti, *El Universal*, 6 de septiembre de 1998, p. 1-19.

¹⁹ "Texaco reestima planes en gasolina", *El Universal*, 12 de sept. de 1998, p. 2-4.

- Deltaven (s/f) *Proyecto de Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos a la Participación de los Particulares*, Caracas, mimeo, pp. 9.
- Ejecutivo Nacional (1997) *Proyecto de Ley Orgánica para Promover en Venezuela el Desarrollo del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*, Caracas, mimeo, agosto. pp. 15.
- Lander, Luis E. (1998a) "La Apertura Petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, enero-marzo, N° 1, pp. 153-182.
- Lander, Edgardo (1998b) "El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI), El capital diseña una Constitución Universal", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3.
- Machado de Acedo, Clemy (1990) *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un impulso hacia la modernización*, Caracas, Impresos Ya, C.A., pp. 540.
- Magallanes, Rodolfo (1998), *Notas a la política Nacional de Apertura al Mercado Interno de la Gasolina. Informe a la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados*, Caracas, mimeo.
- Marcano González, Luis F. (1998) "Fundapatria y la Apertura Petrolera Venezolana", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, enero - marzo, N° 1, pp. 61-81.
- Ministerio de Energía y Minas (varios años), *Petróleo y Otros Datos Estadísticos PODE*, Caracas.
- Pdvsa (1996) *Informe Anual*, Caracas, Gráficas Acea, pp. 114.
- República de Venezuela (1975), *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, Caracas, Textos Legales Eduves, edición de 1992.
- Silva Calderón, Álvaro (1996) "La Legislación Petrolera como Plan de Acción" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3, pp. 255-263.
- United Nations Development Programme (1997), *Human Development Report 1997*, New York, Oxford University Press, pp. 245.
- Vallenilla, Luis (1990) *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, Caracas, Monte Avila, p. 617.
- World Bank (varios años) *World Development Report*, New York, Oxford University Press.
- Gaceta Oficial* No. 26.234, Caracas, 22 de abril de 1960
- Gaceta Oficial* No. 27. 583, Caracas, 3 de noviembre de 1964.
- Gaceta Oficial* No. 1.591 *Extraordinario*, Caracas, 22 de junio de 1973.
- Gaceta Oficial* No. 3.360 *Extraordinario*, Caracas, 13 de marzo de 1984.
- Gaceta Oficial* No. 33.256, Caracas, 2 de julio de 1985.
- Gaceta Oficial* No. 3.827, *Extraordinario*, Caracas, 23 de junio de 1986.
- Gaceta Oficial* No. 34.967, Caracas, 20 de mayo de 1992.
- Gaceta Oficial* No. 35.372, Caracas, 3 de enero de 1994.
- Gaceta Oficial* No. 36.337, Caracas, 19 de noviembre de 1997.
- Gaceta Oficial* No. 36.413, Caracas, 13 de marzo de 1998.
- Gaceta Oficial* No. 36.537, Caracas, 11 de septiembre de 1998.

CUBA Y CHINA: ESTUDIO COMPARADO DE LAS REFORMAS DE MERCADO

Francisco Domínguez

"¿Por qué la reforma económica en China desde 1979 ha producido el éxito económico más grande en el mundo, mientras que los cambios económicos desde 1989 en Europa Oriental y desde Enero de 1992 en Rusia han producido el desastre más grande?" (Peter Nolan).

Luego del desplome del bloque este europeo y de la intensificación del bloqueo económico norteamericano se ha hecho todo tipo de predicciones respecto de los efectos de la reforma de mercado en Cuba. La reforma de mercado cubana, involucra legislación liberalizadora que permite la inversión extranjera, la cooperativización de la agricultura, la introducción de criterios de mercado en la operación de la empresa estatal, la operación del pequeño capital y el surgimiento del trabajo por cuenta propia.

China se embarcó en la reforma de mercado en 1978 y desde entonces ha tenido resultados espectaculares. Su economía ha estado creciendo a un ritmo promedio de 8-10% por año desde esa fecha. Los standards de vida de la familia china promedio han aumentado extraordinariamente desde entonces con aumentos netos en el consumo de alimentos básicos así como también de artículos durables. Esto no se debe a los benignos efectos de la inversión extranjera como argumenta gran parte de la literatura y prensa especializada, sino que se debe en gran medida al crecimiento doméstico generado por la industria manufacturera rural. La economía de China ha crecido tan espectacularmente que normalmente se la pinta como un gigante que se cierne cada vez más amenazante en el Oriente.

El éxito económico de China y las similitudes con la reforma de mercado en Cuba hace obligatoria una comparación de las dos, y su comprensión, crucial para el desarrollo de una estrategia para los países subdesarrollados, alternativa al abrumadoramente dominante dogma neo-liberal a las puertas del siglo XXI y en el contexto del Nuevo Orden Mundial.

Este artículo sugiere que cualquier etiqueta que se le quiera adosar a las reformas económicas china y cubana, no hay duda de que son polos opuestos a las reformas de mercado auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional en general, y para los países ex-comunistas de Europa Oriental y Rusia en particular.¹

En este trabajo se examina la reforma económica china buscando explicar las causas de su espectacular éxito. También se argumenta que tales causas deben ser buscadas en los objetivos centrales de la reforma de mercado, a saber, la elevación del standard de vida de su enorme población, así como el reforzamiento militar y económico del país. La clave del éxito de China es la adopción de incentivos de mercado para la producción agrícola, lo que requería la reforma de su ineficiente sistema de comunas, el crecimiento sustantivo de su industria manufacturera en el sector rural, y el crecimiento explosivo del sector servicios. En todos estos desarrollos, la inversión privada nacional y extranjera ha jugado un rol más bien menor porque, al contrario de lo que se sugiere majaderamente, la industria estatal y de propiedad pública en China han experimentado tasas de crecimiento fenomenales. La dirección de la reforma de mercado en China no es hacia el capitalismo sino en el sentido contrario.

Al comparar las reformas de Cuba y China se comienza por reconocer las enormes diferencias estructurales entre la isla socialista caribeña y el gigante socialista asiático. Sin duda las diferencias son muchas, sin mencionar las meras diferencias en tamaño geográfico y en población, sin embargo, hemos econtrado que en términos del *contenido social* y la *dirección económica* de sus respectivas reformas, el grado de similitud es notable.

En la sección final se extraen algunas conclusiones estratégicas en términos de las lecciones de lo que se podría llamar el *modelo de desarrollo económico chino*.

La reforma económica en China

Una política económica que combina el plan y el mercado ha estado en operación en China desde 1978 con el ascenso de Deng Xiao-ping a la más alta posición en el partido comunista. Los resultados han sido tan extraordinarios que incluso voceros del capital financiero exudan elocuencia en sus elogios a los logros de la reforma económica en China:

la cantidad de su gente que vive en la pobreza absoluta, incapaz de alimentarse adecuadamente, ha caído por debajo de los 100 millones en una población de 1.2 billones, es decir 1 de cada 12; en 1978 la

¹ Véase al respecto Peter Nolan, *China's rise. Russia's fall*, Macmillan, 1995. La gran mayoría de las referencias en este artículo son en inglés y su traducción al español son de responsabilidad del autor.

proporción era de 1 en 4 millones. El ingreso real de los trabajadores se ha duplicado y triplicado. Cerca de 80 millones de habitantes urbanos pueden darse gustos de clase media con productos de marca tales como hamburguesas y cosméticos. Cerca de un cuarto de millón de chinos son ahora dueños de automóviles, comparado con casi ninguno anteriormente.²

Esta realidad era obvia para los comentaristas ya en 1992:

En términos per cápita, han habido aumentos impresionantes en los standards de vida evidenciados por una triplicación en el consumo promedio de carne y huevos entre 1978 y 1991, una duplicación del espacio habitable en las áreas rurales en el mismo período, y por el hecho de que el artículo de consumo último, la televisión existía como promedio en 1 de cada 22 hogares rurales y en prácticamente todos los hogares urbanos en 1991.

Las cifras totales ocultan un aumento impresionante en los niveles de vida..la producción de grano creció en un tercio en seis años, la de algodón casi se triplicó, la de semillas oleaginosas aumentó más del doble, la de fruta subió en más de la mitad. Los ingresos reales en el campo crecieron todavía más espectacularmente -se triplicaron en ocho años. Entre 1978 y 1991 el consumo de grano del chino promedio subió en un 20%; el consumo de productos del mar se duplicó; el consumo de puerco subió dos veces y media; el consumo de huevos más que se triplicó; el de aceite comestible y pollo se cuadruplicó.³

Además, en 1993, 83% de los hogares urbanos tenían una máquina de lavar y, en Shanghai, 98% tenían un refrigerador, 92% una televisión a colores y 45% una máquina de video.⁴ La conclusión de tan portentoso desarrollo era irresistible:

El desempeño económico de China en 14 años ha producido uno de los más grandes aumentos del bienestar humano de todo el mundo y en cualquier época. En 1994 la economía de China será con toda seguridad 4 veces más grande de lo que fue en 1978; si China cumple con sus objetivos -que son razonables- para el año 2002 la economía será ocho veces más grande de lo que fue en 1978.⁵

Además, le expansión del comercio, especialmente en la agricultura ha ido mano a mano con el desarrollo infraestructural: entre 1978 y 1993 el kilometraje

² *The Economist*. A Survey of China, marzo 18-24, 1995, vol. 334, N°7906, p.3.

³ *The Economist*, China Survey, nov., 1992.

⁴ Paul Bowles and Xiao-yuan Dong, "Current successes and future challenges in China's economic reform," *New Left Review* N°208, p.49.

⁵ *The Economist*, China Survey, nov., 1992.

total de caminos aumentó en un 47%, el de líneas de ferrocarril en un 11% y el de líneas dobles de ferrocarril en un 88% [...] el número de teléfonos se septuplicó, y el número de líneas de teléfono de larga distancia era veinte veces más grande de lo que era en 1978.⁶ Asombrosamente, la tasa china de inversión doméstica bruta fue de 43% del Producto Bruto Nacional (PBN, en comparación al 35% de Japón, la economía más productiva del mundo. Sin embargo, la empresa extranjera contribuía US\$35 billones (una decuplicación desde 1985), representando casi el 30% del total de las exportaciones de China. Ya en 1994 China exportaba artículos manufacturados por un valor de US\$100 billones y "era probablemente el octavo exportador más grande del mundo."⁷ La tasa de crecimiento de las exportaciones chinas ha sido más asombrosa aún: de apenas US\$9,8 billones en 1978 a la extraordinaria cifra de US\$121 bilones en 1994 (con una tendencia a subir).⁸

Todos los comentaristas prologan sus observaciones sobre China con una frase que se ha convertido en cliché: "El contraste entre la economía transicional de China y las de Europa Oriental y la ex Unión Soviética no puede ser más chocante."⁹ ¿Cómo ha sido posible este logro económico? ¿Se ha convertido China en un país capitalista y su éxito económico, es el resultado del supuestamente superior dinamismo del sistema capitalista? Rusia ha tratado la reforma capitalista pura y simple sugerida por el FMI con resultados sencillamente catastróficos. "La reforma económica china ha desacreditado la esparcida y profundamente apreciada creencia de que la reforma [de mercado] gradualmente aplicada combinada con la propiedad estatal simplemente no funcionan, ni siquiera como una estrategia de transición."¹⁰ De allí que el FMI sugiera la terapia de shock y la privatización total y rápida de los bienes estatales.

La solución a este acertijo chino se encuentra en el hecho de que China ha tenido éxito precisamente debido a que ignoró el consejo ofrecido a Europa Oriental por asesores occidentales prominentes.¹¹ El fracaso de la Unión Soviética y luego Rusia "proviene primeramente de la entusiasta adopción de la llamada 'ortodoxia de la transición' que combina la reforma política (glasnost) y su subsecuente política económica (terapia de shock) propuganda por estos asesores extranjeros. En contraste, el éxito de la reforma china proviene en parte de su rechazo a implementar esta "ortodoxia de la transición," que fue

⁶ Terry Sicular, "Redefining state, plan and market: China's reforms in agricultural commerce," *The China Quarterly* N°144, dic., 1992.

⁷ La contribución de la inversión extranjera a la formación de capital doméstico en China ha sido insignificante (Nicholas R.Lardy, "The role of foreign trade and investment in China's economic transformations," *The China Quarterly* N°14, pp. 1073-1075.

⁸ *The Economist*, agos. 17-23, 1996, vol.340 N°7979, p. 18.

⁹ Andrew S.Walder, "China's transitional economy: interpreting its significance," *The China Quarterly*, Diciembre de 1995, pág.963.

¹⁰ Andrew S.Walder, op.cit., p. 963.

¹¹ idem.

fuertemente sugerida a sus líderes durante la década de los 80.¹² Ahora procederemos a examinar la reforma de mercado en China.

Elementos claves de la reforma económica en China

Con el ascenso de Deng Xiaoping al poder, el Tercer Pleno del 11º Comité Central echó las bases de la modernización socialista de China: "un rol mayor para los mecanismos de mercado, menor énfasis en el igualitarismo, la búsqueda de crecimiento económico balanceado y proporcionado, la descentralización de la toma de decisiones económicas, y la integración más estrecha posible de China en la economía mundial."¹³

Los desastres económicos de la era maoísta, el aislamiento de China en los asuntos mundiales en las postrimerías de la década de 1970, los éxitos económicos de los 'tigres' del sudeste asiático y el extraordinario reforzamiento de Japón en la región, llevaron a los líderes chinos en el Tercer Pleno a encauzar el país por la ruta de la reforma denominando la tarea de la modernización como una "Nueva Marcha Larga para convertir China en un poderoso y moderno país socialista antes del fin del siglo."¹⁴ El contenido social de la reforma económica fue definido por Deng en 1984 como sigue:

El socialismo significa la eliminación de la pobreza. El pauperismo no es el socialismo, menos aún el comunismo. La superioridad del sistema socialista yace en su capacidad para desarrollar las fuerzas productivas y mejorar la vida material y cultural del pueblo. El sistema socialista puede permitirle a todo el pueblo ser acomodado. Es por ello que defendemos el socialismo.¹⁵

En 1979, un año después de la introducción de las reformas económicas, Deng enunció Cuatro Principios Básicos del comunismo chino, a saber, defender el socialismo, defender la dictadura del proletariado, defender el rol dirigente del partido, y defender el pensamiento marxista-leninista de Mao Tse Tung.¹⁶ Este lenguaje cargado de ideologismo no significó sin embargo una vuelta a la utilización de métodos burocráticos sino a un enfoque más sutil que buscaba integrar a todas las capas sociales de la población en el proceso de modernización. En el Tercer Pleno, el Comité Central anunció el término de la lucha de clases significando un repudio a los excesos de la Revolución Cultural y

¹² Peter Nolan and Robert F.Ash, "China's economy on the eve of economic reform," *The China Quarterly* N°144, dic., 1995, p. 986.

¹³ Peter Nolan and Robert F.Ash, op.cit., p. 986.

¹⁴ Peter Nolan, op.cit., p. 162.

¹⁵ Citado en Peter Nolan, op.cit., p. 167.

¹⁶ Constance Squires Meaney, "Is the Soviet present China's future," *World Politics*, vol.XXXIX N°2 enero, 1987, p. 207.

estableció que la contradicción principal de la sociedad china era entre el atraso técnico-económico existente y el potencial del país.¹⁷

Una clara indicación del fuerte deseo de tener éxito en las cuatro modernizaciones se puede apreciar en la extrema cautela y el gradualismo con que se implementó la reforma. La mayoría de los comentaristas enfatiza este aspecto de la reforma, mientras que la mayoría de los sinólogos pro FMI condenan la lentitud y el carácter 'híbrido' de la reforma. Es decir, no estamos en presencia ni de una exuberante transición al capitalismo, ni tampoco de la intención de la dirección comunista de dismantelar la economía planificada.

El enfoque básico de la reforma económica china ha sido mantener el nivel de los recursos asignados a la empresa estatal para poder mantener sus niveles de producción y empleo. "La proporción de la mano de obra china empleada por la empresa estatal era del 18% en 1978 y era todavía el 18 % en 1992. Es decir, en 1992 había 32 millones más de obreros empleados en la empresa estatal de los que había en 1978. El sector estatal no está desapareciendo."¹⁸ No ha habido privatización en gran escala, sino todo lo contrario, la empresa estatal en la forma de empresas industriales de propiedad directa del Estado y las de propiedad pública, en manos de las municipalidades, constituyen un 85 % del producto industrial total. La tierra es todavía de propiedad estatal.

Antes 1978, la economía de comando¹⁹ china consistía de un sector de la industria pesada dominante al cual todas las demás ramas de la economía le estaban subordinados, especialmente la de artículos de consumo en la industria ligera, la agricultura y el sector servicios. Todos adolecían de una falta notable de desarrollo y de financiamiento, es decir que un pequeño ajuste en la signación de recursos a estos sectores produciría su rápido crecimiento. Los responsables de la política económica le dieron la primera prioridad a la agricultura, seguida por la industria ligera y la industria pesada pasaba a ocupar el tercer lugar: en una palabra, se cambió el énfasis de la industria pesada a la industria ligera. El desbalance existente se corrigió reduciendo la asignación de recursos a la industria pesada y al gasto militar y aumentándolos para la producción y la demanda de artículos de consumo. Tal cambio de énfasis es posible sólo a

¹⁷ Constance Squires Meaney, op.cit., p. 213. El Tercer Pleno redefinió a los intelectuales como parte de las masas laboriosas: "aquel sector de la clase obrera que ha aprendido el avance científico y cultural antes que las otras capas. Son el tesoro de nuestra nación." (op.cit., p. 213). Tal posición no podía estar más alejada de los puntos de vistas dominantes durante la Revolución Cultural. Tal redefinición llevó a la rehabilitación de muchos intelectuales que habían sido blanco de las campañas anti-derechistas en aquel turbulento período.

¹⁸ Crítica al modelo china hecha por Jeffery Sachs, consejero monetarista de Margaret Thatcher; citado en *Socialist Action* abril/mayo de 1996.

¹⁹ Con economía de comando nos referimos al sistema económico ineficiente y altamente burocrático que dominaba en los países del llamado socialismo real, especialmente dominante en la Unión Soviética.

través de mecanismos de mercado dado el carácter altamente fragmentado de estas ramas de la economía.²⁰ Sin embargo, el rol y la intervención del Estado han sido vitales dado que la mera introducción de la liberalización total de precios habría llevado al desplome de los standards de vida y, por lo tanto, al desplome del consumo de artículos de consumo, el precio de los insumos industriales habrían aumentado debido al carácter altamente monopolizado de la industria pesada en perjuicio de la industria de artículos de consumo, que a su vez, habría sufrido un severo retroceso (o incluso la extinción) si hubiera tenido que enfrentarse con la importación al por mayor de artículos provenientes de economías más productivas. En China el plan se realiza través del mercado.²¹

Se protegió la industria ligera por medio de tarifas aduaneras que promediaban el 35%, y se aumentó el consumo de los individuos (de un 50 a un 53% del PNB entre 1978-81) todo lo cual se logró con un 5% de reducción en la inversión en la industria pesada, recursos que se transfirieron en forma de subsidios al consumidor y en aumentos de salarios.²² Simultáneamente se permitió el aumento del precio de los artículos de consumo y de los alimentos mientras que el precio de los artículos de la industria estatal monopólica se mantuvieron a nivel bajo.²³ Es decir, se ofreció un significativo incentivo de mercado al campesino para que aumentara la producción agrícola. Se compensó al consumidor primero aumentando el nivel de los subsidios estatales a los alimentos y luego con aumentos de sueldos. Así la demanda de artículos de consumo aumentaba mientras que el Estado retenía su capacidad intervencionista limitando el aumento de precios cuando fuese necesario. Se removieron las restricciones estatales a la producción de alimentos y artículos de consumo: 200 millones de granjas familiares aparecieron de la nada. Pequeñas empresas cooperativas y privadas, pequeños negocios y talleres aumentaron en número, como los hongos, explosivamente. El empleo en el sector servicios, por ejemplo, aumentó de 6 millones a 30 millones de personas en el período que va de 1978 a 1988.

La industrialización del campo chino, probablemente el aspecto más exitoso de la reforma económica, ha satisfecho la demanda creciente de insumos

²⁰ Es sencillamente imposible crear millones de pequeñas granjas, pequeñas industrias y pequeños negocios necesarios para satisfacer la demanda de artículos de consumo por medio de decisiones puramente administrativas.

²¹ Geoffrey Owen, "Lessons of the Chinese economic reform," *Socialist Action*, vol. II, abril/mayo 1996.

²² Los datos básicos de esta sección del artículo han sido derivados del trabajo de Nolan (*China's rise. Russia's fall*, Macmillan, 1995); de *Socialist Action* vol II N°4, abril/mayo de 1996 y de John Ross, "Lessons of China and Eastern Europe for economic reform in Russia," *Socialist Economic Bulletin*, Research Paper N°3, nov., 1992.

²³ En 10 años, tomando como base el año 1978, el precio de los productos agrícolas en relación al precio de los productos industriales aumentó en 77 %, y el precio de los artículos de consumo en relación al precio promedio subió como promedio en un 25 % por año en el mismo período.

agrícolas y artículos de consumo del campesino. Esto a su vez ha llevado a un aumento del producto de las empresas industriales estatales del sector de la industria pesada para satisfacer el aumento de la demanda de insumos de la industria ligera. Su producción ha crecido en un 11% por año entre 1978-1992.²⁴ Es un mito, persistentemente propagado, que la empresa estatal, enfrentada a la competencia del mucho más eficiente sector privado, se convierte en un creciente lastre presupuestario. De hecho no ha habido quiebra en masa de la empresa estatal y las pérdidas que representa al tesoro nacional han caído de un 5,3% del PNB en 1990 a un 2,4% en 1993 (con una tendencia a la baja). Entre 1985-1990 la empresa estatal ha aumentado sus exportaciones en un promedio de 20% por año, el número de sus trabajadores ha aumentado en un 20% desde 1985, y en 1993 recibía el 70 ciento del total de la inversión industrial.²⁵ Así, no hay ni liquidación ni desaparición gradual del sector industrial estatal, de hecho, en marzo de 1995, el congreso anual del partido enfatizó la necesidad de "reforzar el sector estatal." Un observador occidental comentaba al respecto: "Siempre interpreté esto como la reestructuración del sector estatal, ahora estoy preocupado de que en verdad signifique reforzarlo."²⁶ En esencia la reforma económica china representa un cambio enorme en los precios del sector monopólico, estatal, de la economía en favor del sector no-monopólico; de esta forma se ha creado un mecanismo económico interno por el cual no sólo todas las otras ramas de la economía se benefician en forma dramática sino que también ha resultado en aumentos gigantescos en el standard de vida de la población.²⁷

"El resultado es que se estima (utilizando tasas de cambio del poder comprador) que la economía de China al presente es más pequeña solamente que las economías de EE.UU. y de Japón y existe la posibilidad real de que China sea la economía más grande del planeta en el año 2025."²⁸ Cuba también se ha embarcado en una reforma de mercado en donde la intención declarada de las autoridades políticas en ese país es la de mantener el sector estatal como el más grande y dominante de la economía aunque ligado armoniosamente a los sectores privado, semi-privado, colectivo y extranjero.

²⁴ En el mismo período "la posición de China en el ranking mundial giró de ser el quinto al cuarto productor de acero del mundo, del tercer al primer lugar en carbón, del octavo al quinto en petróleo crudo, del séptimo al cuarto en electricidad, y del cuarto al primero en cemento (Nolan, op.cit., p. 207).

²⁵ Como ya se ha indicado las empresas estatales empleaban sobre 100 millones de obreros que, aparte de sus sueldos reciben también vivienda y atención de salud a través de su empleo (*The Economist*, junio 10-16, 1995, vol.335 N°7918, pp. 69-70).

²⁶ Citado en *The Economist*, junio 10-16, 1995, vol.335 N°7918, p. 70.

²⁷ John Ross, op.cit., p. 6.

²⁸ Paul Bowles and Xian-yuan Dong, op.cit., p. 49. El *Financial Times* (prestigioso vocero del capital financiero inglés) del 22/4/1997 llevaba un titular indicativo en este mismo sentido (*La economía de China sobrepasará a la de Estados Unidos*) señalando que la "economía china será más grande que la de Estados Unidos en el año 2020 (según un informe del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia), según cálculos basados en Paridades de Poder de Compra.

La reforma económica en Cuba

Como se sabe Cuba, a consecuencia del desplome del bloque soviético, perdió en un período extraordinariamente corto un 85 % de su comercio exterior. Las relaciones económicas de Cuba con este bloque eran en extremo ventajosas para la isla caribeña. Se habla incluso de que verdaderamente el Período Especial comenzó en 1962, fecha del comienzo de la relación económica con el bloque oriental y con la Unión Soviética en particular.²⁹ En 1993 luego del colapso soviético y la intensificación del bloqueo, la situación de Cuba era desesperada: el aulentismo era sin precedentes, no había producción, el dinero no valía nada, no se podía obtener casi nada a través de los canales oficiales, y los incentivos morales y materiales dejaron de existir en la economía legal.³⁰

El gobierno de EE.UU., al ver la situación desesperada de Cuba, pensó que había llegado el momento para darle el golpe de gracia a uno de los últimos bastiones comunistas del mundo: aumentó fuertemente la intensidad del bloqueo con la intención de estrangular económicamente al régimen de Castro.³¹ El bloqueo apunta al objetivo político de la destrucción total y absoluta de la revolución cubana, de sus bases socio-económicas, la demolición de todos sus logros sociales y la eliminación de la auto-determinación y soberanía de Cuba.

Así de la noche a la mañana Cuba enfrentaba lo que a todas luces parecía una crisis económica final. Todos los indicadores económicos claves en 1993 apuntaban lógicamente en esta dirección. Además, las consecuencias sociales y económicas de esta espantosa situación económica produjo el éxodo en masa en agosto de 1994 cuando miles de *balseros* se echaron al mar tratando de llegar a EE.UU. para poder escapar a los rigores del bloqueo y las consecuencias del desplome del bloque soviético. Muchos pensaron, tal vez justificadamente, que el régimen de Castro estaba en su momento de agonía final.

²⁹ Las cifras de las consecuencias del desplome del bloque soviético en Cuba se pueden obtener en UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, Geneva 1991; *Economic Intelligence Unit*, Country Profile N°4, 1991, cálculos de IRELA y también en Carmelo Mesa-Lago, *Cuba after the Cold War*, University of Pittsburgh Press, USA, 1993.

³⁰ Susan Eckstein, *Back to the future. Cuba under Castro*, Princeton University Press, p. 126; véase también el cuadro sombrío de Vida en La Habana en *Le Monde* 18/3/94, y *The Guardian* 9/2/94.

³¹ Al ya existente bloqueo económico norteamericano en contra de Cuba desde 1962, se ha agregado una cantidad impresionante de legislación que intensifica el bloqueo, a saber, la ley Torricelli que impide el atraque en cualquier puerto norteamericano por seis meses a cualquier barco que haya atracado en puerto cubano; además está la ley Helms-Burton que intenta atemorizar la inversión extranjera en Cuba, especialmente europea, con la amenaza de sanciones económicas draconianas, aumentando cualitativamente el carácter extra-teritorial de la legislación anti-cubana de Estados Unidos (al respecto véase *The Financial Times* 7/3/96, 12/9/96, 7/3/96, 22/5/96, 31/7/96, 24/7/96, 28/5/96, 18/7/96).

Es en este contexto cuando el régimen cubano decide embarcarse en una política que incluye importantes mecanismos de mercado en el funcionamiento de su economía. Este contexto significa que el desplome del campo soviético ha convertido a EE. UU., enemigo jurado de Cuba, en el país más poderoso del planeta, y ha llevado al surgimiento de lo que los líderes políticos norteamericanos llaman el Nuevo Orden Mundial. Es decir, una situación extremadamente desfavorable para el socialismo en general y para Cuba en particular.

La cuestión planteada para los dirigentes cubanos era –y sigue siendo– cuántas de los logros de la revolución cubana se podrán mantener luego de la introducción de la reforma de mercado; segundo, con cuánta rapidez puede Cuba recuperar su capacidad para importar (que declinó en un 80% en 1993); y, tercero, cuántas y qué tipo de concesiones debe Cuba hacerle al capital extranjero para poder reinsertarse en la economía mundial.

Los elementos claves de la reforma económica en Cuba se pueden resumir en cuatro: reorganizar y reorientar el comercio exterior para asegurarse la obtención de divisas y así poder continuar el financiamiento de las conquistas sociales del pueblo cubano en áreas tales como educación y salud; la apertura de la economía a la inversión extranjera, especialmente en el área del turismo; la descentralización económica y la introducción de criterios de auto-financiamiento para la mayoría de la empresa estatal; y la expansión de formas no estatales de organización económica tales como la propiedad mixta, cooperativa y privada.

Tal vez el cuello de botella más difícil de superar en la economía cubana es la falta de divisas, de allí que su obtención tenga prioridad. Para resolver este problema Cuba alienta la inversión extranjera en la minería en general y en el níquel en particular, también en la biotecnología, productos farmacéuticos y el azúcar, todos sectores que potencialmente pueden conducir a una expansión de las exportaciones. Hay además inversión extranjera en las telecomunicaciones, textiles y áreas que tiene un efecto sustitutivo de las importaciones.

La Asamblea Nacional de Cuba ha pasado legislación que enmienda la constitución para así garantizar los derechos de propiedad del inversionista extranjero, terminar con el monopolio estatal del comercio exterior y permite que individuos y compañías exporten e importen y negocien directamente con compañías extranjeras.

El sector estatal está siendo reorganizado en términos de su tamaño, cantidad de gente que emplea, y redefinición de sus funciones, lo que ha afectado a 27 ministerios y otras agencias estatales.³² Además, el criterio de auto-

³² El estado central cubano empleaba aproximadamente 300.000 personas y se espera que con las reformas en curso probablemente esta cifra se reducirá en un 30 a 40 %,

financiamiento para la empresa estatal ha aumentado el despido de empleados estatales. Este criterio ha sido aplicado a todas las agencias del Estado incluyendo los militares.³³ Finalmente se ha reducido drásticamente la cantidad de pesos en circulación en la economía (que en 1994 se estimaban en cuatro veces el nivel necesario: 12.000.000.000 pesos). La medida ha incluido reducciones del gasto fiscal, un 50% menos en el gasto militar en 1995, aumentos de precios, enormes reducciones en los subsidios estatales y nuevos aranceles e impuestos. Con todo esto se ha logrado reducir el déficit presupuestario (que en 1993 era de 33% del PNB, en 1994 ya era de 8%, y en 1995 había bajado a menos del 5%).³⁴

Tal vez la reforma que afecta la estructura de la economía cubana más que ninguna otra es la de la agricultura. 67% de la tierra arable ha sido entregada a los campesinos como propiedad cooperativa. Las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) han sido creadas por las cuales los trabajadores reciben la tierra en usufructo por un período indefinido, son dueños de la producción y las cooperativas operan sobre la base del auto-financiamiento y la autogestión. Las nuevas cooperativas más las que existían anteriormente y el sector agrícola privado representan el 73% del total de la tierra arable en el país.³⁵ La cooperativización de la agricultura es de hecho una privatización parcial: la tierra continúa siendo propiedad del Estado, pero los insumos y el producto se comercializan privadamente, lo que implica la obtención de crédito estatal, el cumplimiento de obligaciones fiscales y otros requisitos financieros. Esta reforma era urgente dado que entre 1993-94 las importaciones de alimentos habían aumentado en un 25%. El campesino cubano puede vender el sobreproducto (una vez que la cuota al Estado han sido entregada) en los *mercados agropecuarios* designados por el Estado para este propósito y en donde los precios se determinan por el libre juego de la oferta y la demanda. La cuota al Estado se utiliza para suministrar a hospitales, escuelas, lugares de trabajo y sobre todo al sistema de racionamiento. La libertad económica de estos mercados agropecuarios está, sin embargo, sujeta a intensas regulaciones y controles estatales: impuestos, licencias, normas de salud e higiene, etc.

El objetivo de la reforma agrícola es aliviar la aguda escasez de alimentos, estimular la producción, consolidar el suministro doméstico de productos básicos

es decir entre 90.000 a 120.000 personas (George Carriazo, "Cambios en la economía cubana," mimeo, sf, p. 17).

³³ El número de empleados a sueldo del partido ha declinado en dos tercios, los departamentos del Comité Central así como la cantidad de gente que empleaban se han reducido a la mitad, de la misma manera con los puestos en los comités provinciales (Susan Eckstein, op.cit., p. 114).

³⁴ George Carriazo, op.cit., p. 17; and *Finacial Times Survey*, septiembre 26 de 1995.

³⁵ En 1994 había 1.469 UPBCs en el sector no azucarero y 1.352 en el sector del azúcar haciendo un total de 2.821 cooperativas, las que trabajan 90 % del sector del azúcar y 42 % del resto de la tierra cultivable (*The Economist*, "Heroic Illusions", A Survey of Cuba, 6/4/96, p. 8).

y el reforzamiento de la moneda nacional.³⁶ Se espera que las ganancias que el sector estatal haga con esto, lleven a una reducción gradual de los subsidios a la agricultura y a un aumento sostenido de los standards de vida de la población rural.

Con las UPBCs se ha creado un mecanismo económico doméstico por el cual el ingreso campesino crece en parte a expensas del Estado, pero también como resultado de ganancias netas en la productividad, mientras que simultáneamente el suministro de alimentos a la población urbana aumenta considerablemente, garantizando de esa manera también la mantención de su estándar de vida. El Estado se ha mostrado dispuesto a hacer sacrificios significativos con la cooperativización de la mayor parte de la tierra cultivable, pero al mismo tiempo ha garantizado las conquistas de la población en salud, educación, racionamiento, empleo pleno y otros.

También se ha legalizado la tenencia de dólares en manos de particulares (julio de 1993), lo que legalizó una situación que ya existía de hecho. Esta medida ha facilitado las transacciones económicas para compañías nacionales y extranjeras pero al mismo tiempo ha excluido a aproximadamente el 50% de la población del acceso a ciertos niveles de consumo, dado que el peso es la moneda en la cual se pagan los salarios.³⁷ Esto demuestra que se están abriendo importantes brechas socio-económicas entre los cubanos, allí donde la igualdad predominaba. Además, la enorme cantidad de personas involucradas en transacciones en dólares puede tener consecuencias ideológicas debilitantes.³⁸

Se estima que aproximadamente 700.000 trabajadores se benefician de esquemas especiales en el sector turístico puesto que reciben salarios en pesos convertibles, cantidad que, cuando se agrega a los más o menos 200.000 campesinos cooperativizados y a los trabajadores por cuenta propia, se obtiene un total de aproximadamente 1.000.000 de trabajadores que de alguna manera reciben privilegios relativos en comparación con aquéllos que reciben sueldos en pesos (la fuerza laboral en Cuba es de 3.000.000). Es decir, dos tercios de la fuerza laboral cubana sufre el grueso de las consecuencias de la reforma

³⁶ George Carriazo, op.cit., p. 17; la tasa de cambio ha mejorado visiblemente: 1:120 en 1993 a 1:20 en 1996 entre el peso y el dólar; a tal punto que *The Economist* señaló que "en los 18 meses pasados [el peso] se ha fortalecido espectacularmente." ("Heroic Illusions," A Survey of Cuba, 6/4/96, p. 10).

³⁷ George Carriazo, op.cit., p. 14.

³⁸ El Estado ha tratado de reducir estas diferencias por medio de los impuestos progresivos a los ingresos -hasta 50 % en entradas de US\$60.000 o más-; los cubanos no han pagado impuestos desde 1961 (*The Economist*, "Heroic Illusions," A Survey of Cuba, p. 10).

económica y la crisis de ajuste, excepto en lo que se refiere a los beneficios que el estado garantiza en las áreas de salud, educación, vivienda, y racionamiento.³⁹

Ha emergido todo tipo de mercado en Cuba (agropecuarios, artesanías, taxis, transporte, libros usados, discos, zapatos, restaurantes e incluso vino), y todavía existe un mercado negro de puros, cigarrillos o cualquier otro artículo que escasee, y por supuesto, hay un mercado negro de sexo. Por otro lado, se mantiene en constante revisión y supervisión el sistema de impuestos para impedir que las diferenciaciones sociales adquieran proporciones desmedidas. De esta manera el ingreso de los campesinos de las UPBCs, los dueños de *paladares*⁴⁰ y los trabajadores por cuenta propia se monitorea estrechamente y se aumentan los impuestos toda vez que su ingreso –en términos cubanos– se considera excesivo. La idea básica es aplicar impuestos por cualquier ingreso extra a estos grupos sociales a objeto de redistribuir recursos a aquéllos de más bajos ingresos.⁴¹

Visto desde este ángulo, la existencia del *socialismo de mercado* en Cuba es más ficticia que real. Sin embargo, no se trata simplemente de pretender que se ha introducido mecanismos de mercado en el funcionamiento de la economía e ignorar su lógica inexorable. La cuestión es cuánto impuesto aplicarles a aquéllos que gozan de privilegios sin inducir a una reducción en su actividad económica y su productividad, y cuánto darles a los sin privilegios para garantizar su compromiso con el sector estatal en donde reciben sueldos en moneda nacional sin mucho valor lo que lleva a doctores, enfermeras y maestros a buscar empleo en la economía dolarizada, no importa de qué tipo. Como un artículo de fé la salud y la educación han sido dejadas totalmente fuera del alcance de la reforma económica. Así, a menos que la proporción del consumo individual aumente junto con un incremento adicional del estándar de vida del trabajador estatal, las dos conquistas sociales más importantes de la revolución podrían ser severamente erosionadas.

Cuba se ha visto obligada a embarcarse en un curso riesgoso pero inevitable de reformar su economía hasta un punto que en unos pocos años será irreconocible. La dirección política de la revolución parece haber sacado la conclusión que la economía de comando (imitada en parte de la Unión Soviética) es estructuralmente incapaz de proveer los mecanismos con los cuales solucionar la enorme crisis por la que pasa el país. Sin embargo, la austeridad que se ha introducido, siendo real, es cualitativamente distinta de la sugerida normalmente por el FMI. El gobierno cubano sabe muy bien de las

³⁹ Juan Triana Cordovi, "El desempeño de la economía cubana en 1995 y el proceso de transformaciones económicas," en *Economía Cubana. Boletín Informativo CIEM* N°25, p. 13.

⁴⁰ Los paladares son restaurantes familiares privados que hay en todas las ciudades importantes, especialmente en La Habana, en donde se permite un máximo de 12 sillas y los precios son libres y, en general, en dólares.

⁴¹ Esto nos recuerda elementos del modelo chino.

consecuencias catastróficas que tales políticas han tenido en el resto de América Latina, África, y Rusia. Los disturbios de agosto de 1994 y la crisis de los *balseiros*⁴², aunque fueron un picnic comparados con el desorden social en otros países, demostró que tales políticas podrían crear las condiciones que permitirían a EE.UU. considerar algún tipo de intervención militar más seriamente que hasta ahora.

Las reformas cubana y china comparadas

China y Cuba son sin duda países muy diferentes, que aparte de tener una economía socializada y un partido comunista en el poder, muy poco más es similar. China es una sociedad eminentemente rural con aproximadamente 75 % de su población en el campo, mientras que la distribución rural/urbana de población cubana es más o menos la opuesta. China es un país del tamaño de un continente con la población más grande del planeta mientras que Cuba es una minúscula isla caribeña con apenas un poco más de 10 millones de habitantes, es decir, 120 veces más pequeña en población. Así, en términos del potencial para desarrollar un mercado doméstico en artículos de consumo, las posibilidades de China son infinitamente superiores a las de Cuba; en aquélla, su enorme campesinado representa un vasto mercado interno para la producción y demanda en masa de artículos de consumo. El relajamiento de las restricciones estatales centrales a la acumulación podrían producir el surgimiento de una clase de *kulaks* en China. En este sentido Cuba tiene mucho menos de que preocuparse dado que su campesinado es significativamente más pequeño no sólo en términos absolutos sino que también como proporción de la población total.

Las posibilidades de que Cuba se convierta en un centro exportador de manufacturas baratas como China son remotas. Su economía dependerá por un tiempo de los vaivenes de su industria azucarera mientras que las exportaciones de China son principalmente manufacturas (73% en 1990). China está rodeada por los *tigres* del sudeste asiático que han tenido desempeños económicos impresionantes y que son mercados importantes así como también fuentes de inversión. Cuba, por otra parte, no sólo enfrenta el despiadado bloqueo norteamericano sino que está rodeada por las economías de América Latina y el Caribe que están muy por detrás en desempeño económico de las economías del sudeste asiático. Esto es, sin embargo, morigerado por el substancial flujo de inversión de la Unión Europea, de México y del Canadá, no sólo en el turismo sino que también en la agricultura e industria.

⁴² La desesperación por la escasez y la crisis económica llevó a miles de cubanos (aproximadamente 20.000) a echarse al mar en balsas artesanales hechas con todo tipo de materiales incluyendo cámaras de automóviles usadas para irse a Estados Unidos.

Al comienzo de su reforma económica China, ya había desarrollado una considerable industria pesada así como también una industria ligera las que representaban el corazón industrial de la nación y desde la cual la explosiva expansión de la industria de artículos de consumo ha sido posible. Cuba no disfruta de tales ventajas reduciendo así sus oportunidades para una expansión comparable de la industria de artículos de consumo. En Cuba, el azúcar y ahora el turismo probablemente continuarán siendo los pilares de la economía por un tiempo. En China, por otro lado, ha habido un crecimiento espectacular de las Empresas de Pueblos y Aldeas (EPA) que son responsables de más o menos 40 % del producto industrial total y 74% del producto industrial en las regiones rurales.

Una diferencia estructural mayor entre China y Cuba es que, al comienzo de la reforma económica aquella no era miembro del Comecon (de hecho, China no fue nunca formalmente miembro de tal manera que cuando la reforma económica comenzó en 1978 ya había estado comerciando con el Occidente por casi dos décadas). Así al contrario de Cuba, China evitó la desorganización masiva de su comercio luego del desplome del comunismo europeo-oriental. Es decir, Cuba se está reinsertando en la economía mundial más o menos dos décadas después de China, lo que gravita fuertemente en la rapidez con que puede reestructurar su comercio exterior.

La posición negociadora de Cuba en relación al capital internacional está muy disminuida debido a la crisis económica que le afecta, su condición de país productor de materias primas y el bloqueo norteamericano. Al comienzo de su reforma económica China gozaba de una posición mucho más fuerte lo que le permitió extraer concesiones significativas en transferencias de tecnología e incluso inversión en infraestructura del capital extranjero en comparación a Cuba. Por lo tanto, va a ser más difícil para Cuba obtener acceso a redes de comercialización internacional y expertizaje técnico para mejorar la calidad, presentación y publicidad de sus exportaciones al igual que China. Sin embargo, los negocios en productos biotecnológicos cubanos apuntan en la dirección correcta.

El mero tamaño de las necesidades de infraestructura de China hacen que Cuba palidezca en la insignificancia, reduciendo así más todavía su posición negociadora en relación al capital extranjero. Pese a estos obstáculos Cuba se ha convertido en una ubicación favorita en América Latina para la inversión extranjera, especialmente europea, pese al bloqueo norteamericano y a la política norteamericana de desalentar tal inversión con, por ejemplo, la ley Helms-Burton. Además, el influjo masivo de dólares con la expansión del turismo y los remesas enviadas por cubanos que viven en los Estados Unidos ha llevado a la legalización de la tenencia de dólares, es decir, a la "dolarización" de la economía, fenómeno que no existe en China. En este terreno, China ha tenido que hacer menos concesiones a las fuerzas del mercado que Cuba. La cuestión

clave para Cuba es cómo hacer el peso, comparado con el dólar, una moneda de valor y por lo tanto atractiva para los cubanos.

Otra diferencia significativa es el carácter participativo del sistema político cubano en donde el gobierno ha alentado altos niveles de discusión de las difíciles alternativas económicas que enfrenta el país, mientras que China, con un sistema político mucho más burocrático y autoritario, enfrenta potencialmente serios problemas si el crecimiento económico se redujera o parase por completo y el objetivo clave de aumentar sostenidamente los standards de vida de la población tuviera que ser abandonado o postergado. Este ingrediente democrático no es sólo una necesidad moral sino que un imperativo político y económico. La apertura de una economía socializada a las fuerzas del capital mundial y nacional traen inevitablemente la corrupción, el soborno, los privilegios e incluso la acumulación de capital. Cuba está en este sentido mucho mejor armada que China, en donde los elementos de control democrático son mínimos. A la inversa del partido comunista chino, el partido comunista cubano está conscientemente reforzando la posición de los trabajadores en la sociedad, la única garantía de contrarrestar tales tendencias negativas.

Cuba ha rehusado descentralizar su sistema de recolección de impuestos mientras que China lo ha descentralizado casi completamente. Cuba tiene así a su disposición un arma crucial para redistribuir el ingreso y poder aliviar, reducir, o completamente eliminar las inevitables diferenciaciones regionales, urbano-rurales, agrícolas/industriales, y de desigualdades personales que surgen de la operación de los mecanismos de mercado.⁴³

La posesión de China de una industria pesada y el concomitante desarrollo de su aparato militar hasta el punto de poseer armas nucleares como para resistir la presión militar de los Estados Unidos -o de otras fuentes- es algo con lo que Cuba sólo puede soñar.⁴⁴

Sin embargo, pese a todas estas enormes diferencias, es posible derivar paralelos en las reformas económicas de Cuba y China en términos de sus métodos, contenidos y dirección. De hecho, cuando se les compara, las dos reformas en esencia, no son muy diferentes. Básicamente su método es obtener beneficios de la operación de los mecanismos de mercado dentro de un marco

⁴³ Se estima que en China la población rural flotante es de aproximadamente 100 millones de individuos (proporcionalmente menos del 8 % de la población total, pero enorme en cifras absolutas).

⁴⁴ En el reciente conflicto entre Estados Unidos y China en el mar de China sobre Taiwan, China no sólo hizo temblar a Taiwan sino que también envió a parte de la flota norteamericana de vuelta a su base arguyendo amenazantemente que no se inmiscuyera en asuntos chinos. Mientras que Cuba está rodeada por un dispositivo militar norteamericano que, de ponerse en acción, podría rebasar militarmente cualquier punto de la isla en 3 minutos (utilizando su bases en Guantánamo, Florida y el Canal de Panamá).

de referencia dominado por el plan; su contenido es el aumentar el estándar de vida de la población trabajadora; y su dirección es hacia el reforzamiento de la economía socializada y planificada por medio de la utilización de mecanismos económicos sofisticados (los cuales incluyen el mercado) para la realización del plan.

Similitudes

Primero que nada, no ha habido privatización en masa de los bienes del Estado. El corazón de ambas economías continúa siendo estatal o de propiedad pública bajo varias formas de propiedad. Como lo explicaba, más bien decepcionado, en relación a Cuba la revista *The Economist*: "Tan recientemente como 1989 el 95 % de los cubanos trabajaban para el Estado; ahora es el 75 %."⁴⁵ En China el 85 % del producto industrial se manufactura en el sector estatal o colectivo como se puede apreciar en la tabla que sigue:

Proporción del valor del producto industrial por tipo de propiedad (%)

<u>Año</u>	<u>EPE</u>	<u>ECO</u>	<u>EPA</u>	<u>IND</u>	<u>OTRO</u>
1978	78	13	9	-	-
1984	69	17,9	11,8	0,2	1
1988	56,8	18,4	17,7	4,3	2,7
1992	48,1	13,2	24,9	6,8	7,1

Clave: EPE (Empresas de Propiedad Estatal); ECO (Empresas Colectivas, municipales); EPA (Empresas de Pueblos y Aldeas); IND (Independientes or privadas); OTROS (asociaciones económicas con el capital extranjero o inversión extranjera).

Fuente: China Statistical Yearbook, en Luis Putterman "The role of ownership and property rights in China's economic reform," *The China Quarterly* N°144, diciembre de 1995, p.1049.⁴⁶

Como se puede apreciar en la tabla si se toman juntas las EPE, ECO y EPA (sector colectivo y estatal) no cabe duda que dominan abrumadoramente por sobre el sector privado (IND) y OTROS (asociaciones económicas con el capital extranjero o inversión extranjera). Según un especialista en cuestiones chinas:

No hay nada particularmente no estatal en el sector llamado *colectivo*. En las ciudades y condados en China, los dos tipos de propiedad (estatal y colectiva) dominan abrumadoramente, y son administradas por las estructuras estatales a ese nivel. Su enorme crecimiento no es ni una

⁴⁵ *The Economist*, Cuba Survey, 6 de abril, 1996, p. 7.

⁴⁶ La empresa rural de propiedad de las municipalidades de pueblos y aldeas es responsable del 74 % del producto industrial rural de China y 60 % del empleo industrial en las áreas rurales; se han convertido en una fuente neta de renta estatal tal que en "1992, 61,4 % de las rentas fiscales de las municipalidades en China rural provinieron de las EPAs (Paul Bowles and Xiao-yuan Dong, op.cit., p. 57, 59-60).

indicación de que de alguna manera una 'revolución capitalista' ha estallado en la base económica o que la dirección china ha renunciado a sus raíces leninistas y permitido que el capitalismo florezca.⁴⁷

En China son los primeros secretarios del partido quienes están dirigiendo gran parte de la industrialización del campo en donde las EPAs emplean cerca de 100 millones de trabajadores, mientras que las EPEs (83.700 empresas) emplean 74 millones de trabajadores subsidiados y de por vida.⁴⁸

En segundo lugar la liberalización del sector agrícola no es idéntica a la privatización dado que en ambos casos los campesinos están obligados a venderle al Estado cuotas fijas de productos básicos a precios bajos y, en ambos casos casi todos los productos e insumos agrícolas permanecen predominantemente bajo el control del Estado en lo que se refiere a precios y distribución, y hasta el día de hoy las agencias comerciales gubernamentales dominan la comercialización y distribución del producto agrícola.⁴⁹ Sin embargo, hay dos diferencias claves: a) en China la descolectivización de la agricultura llevó al surgimiento de 200 millones de pequeñas granjas familiares que trabajan el 100% de la tierra cultivable, mientras que en Cuba llevó a la formación de 4.200 cooperativas campesinas que trabajan el 90% de los cañaverales y 42% de la tierra cultivable no apta para el ganado⁵⁰; es decir, b) mientras que en China la unidad agrícola de producción es ahora la familia bajo el Sistema de Responsabilidad Familiar, en Cuba es la Unidad Básica de Producción Cooperativa (UPBC). En China, cada familia organiza la producción independientemente y retiene todo el producto o el dinero de las ventas luego de pagar el impuesto agrícola, vender su cuota de productos al Estado y cumplir con la obligación de su grupo al fondo de acumulación para bienestar social.⁵¹ En Cuba las UPBCs son dueñas de la producción, incluyendo aquella parte designada como cuota para el Estado, los cooperados gozan de independencia en la administración de la UPBC en lo que se refiere a la adquisición de insumos, utilización del crédito estatal y otras obligaciones fiscales, tales como el pago de impuestos.⁵² En ambos casos la eliminación de la necesidad de la supervisión estatal en el trabajo y rendimiento campesinos ha mejorado el desempeño

⁴⁷ Steven M. Goldstein, "China in transition: the political foundations of incremental reform," and Jean C. Oci, "The role of local state in China's transitional economy," *The China Quarterly* N°144, dic., 1995, p. 1116-19, 1135-36 respectivamente.

⁴⁸ Jean C. Oci, op.cit., p. 148; Thomas C. Rawski, "The implications of China's reform experience," *The China Quarterly* N°144, p. 1169-1172; Bowles et al. dan la cifra de 112 millones de trabajadores en las EPAs y agrega que éstas han creado 6 millones de empleos por año desde 1990 -Bowles and Xiao-yuan Deng, op.cit., p.162.

⁴⁹ Andrew S. Walder, op.cit., p. 966; en relación a Cuba véase *The Economist*, Cuba Survey, 6 de abril 1996, p. 9 y George Carriazo, "Cambios estructurales en la economía cubana: la cooperativización," mimeo, sf.

⁵⁰ *The Economist*, Cuba Survey, 6 de abril de 1996, p. 8.

⁵¹ Paul Bowles and Xiao-yuan Deng, op.cit., p. 63.

⁵² George Carriazo, "Cambios estructurales...", mimeo, sf, p. 1.

laboral de éstos, reducido los niveles de ausentismo y mejoras en la productividad aumentado la producción. Sin embargo, los chinos han enfatizado el carácter individualista del incentivo para la producción agrícola mucho más que los cubanos.⁵³ Esto no quiere decir, sin embargo, que en China haya una total apertura al individualismo campesino desenfrenado:

El rasgo distintivo del sistema de tenencia de la tierra chino en el período pos-reforma es la separación del derecho individual al usufructo de la tierra del derecho de propiedad, que continúa siendo colectivo. El derecho de usar tierra de propiedad de la aldea es otorgado a grupos familiares individuales. Sin embargo, el directorado colectivo de la aldea retiene otros derechos asociados con derechos sobre la propiedad. Específicamente, el directorado colectivo de la aldea, en su papel de propietario-delegado (de parte del Estado), tiene el derecho de asignar tierra en usufructo entre sus miembros, el derecho a arrendar la tierra a afuerinos o vender tierra al Estado, y el derecho a cobrar renta por el uso de la tierra. Este sistema puede por lo tanto ser considerado como un sistema de propiedad a dos niveles con derechos de usufructo conferidos a los grupos familiares individuales y otros derechos conferidos al directorado colectivo de la aldea.⁵⁴

Adicionalmente, los arriendos por el usufructo a la tierra garantizan en ambos casos seguridad de tenencia (15 a 30 años en China, indefinidamente en Cuba).⁵⁵ Además, en China la expansión de los mecanismos de mercado en la agricultura ha llevado a una reducción significativa de las cuotas al Estado debido a los aumentos masivos en la producción agrícola. Así por ejemplo, las proporciones de cuotas al Estado y de ventas al detalle a precios fijos han declinado de 94,4% y 97% respectivamente en 1978 a 17,3% y 16,4% en 1993 respectivamente (una caída de 77,1 y 80,6% respectivamente en 15 años!); además, el cumplimiento de la entrega de las cuotas (especialmente en granos) ha sido alta durante todo el período señalado.⁵⁶ Tanto en China como en Cuba la propiedad de la tierra permanece firmemente en las manos del Estado, es decir, la propiedad de la tierra se separa de su usufructo con la inclusión de normas restrictivas para impedir su acumulación. Es decir, no se permitirá que una clase

⁵³ La diferencia clave con Cuba es que "en 1984 los documentos centrales aseguraban a los aldeanos chinos que gozarían de seguridad substancial en el usufructo de la tierra (15 años o más) además de la capacidad de entrar en transacciones asociadas con la propiedad privada (tales como herencia, renta, transferencia)," incluso hasta el punto de autorizar a las familias campesinas a entrar en asociaciones económicas directamente con el capital extranjero para montar empresas manufactureras en el campo (Martin King Whyte, "The social roots of China's economic development," *The China Quarterly* N°144, diciembre 1995, pp. 1013-14).

⁵⁴ Paul Bowles at al. op.cit., p. 63.

⁵⁵ *Economía Cubana. Boletín Informativo* N°25, "Cuba: hechos y cifras," enero-febrero-marzo, 1996, p. 21; Martin King Whyte, op. cit. pp. 1013-14.

⁵⁶ Terry Sicular, op.cit., pp. 1035-37 y tabla n°4.

terrateniendo emerja, lo que es un aspecto clave en ambas reformas económicas considerando las desigualdades sociales inevitables que se están generando y se generarán en ambas economías.

La reducción del presupuesto en China ha sido masiva: sobre 35% en 1978 a cerca de 13% en 1994, en donde las reducciones en el gasto presupuestario se han concentrado en la inversión (de 16,2% a 2,7% de PNB), defensa (5,6% en 1979 a 1,3% en 1994) y subsidios (8,2 en 1981 a 1,5% en 1994); mientras que los gastos actuales del gobierno (educación, salud y otros) han permanecido constantes en un 10% a través de todo el período.⁵⁷ En Cuba el gasto del gobierno en salud, educación, vivienda y servicios comunitarios ha aumentado, y los subsidios a las empresas han declinado de 42,3% del gasto total del gobierno en 1993 al 26% en 1996.⁵⁸ Las reducciones de gastos presupuestarios en Cuba ocurrieron no como resultado de una política de crecimiento, sino debido a la espantosa debacle económica producida por el desplome de su comercio exterior. Sin embargo, algunos informes señalan que las fuerzas armadas cubanas se ha hecho auto-suficientes en un 75%, y que la cooperativización del campo ha aumentado la producción agrícola incrementando a su vez los niveles de consumo. En este sentido la legalización en 1993 de la tenencia de dólares y la expansión del trabajo por cuenta propia, diseñados para eliminar el mercado negro en divisa y aliviar o reducir los niveles de desempleo, han tenido el mismo resultado, a saber, aumento del consumo.⁵⁹ Una manifestación de este fenómeno en ambos países ha sido la drástica expansión de los servicios. Así por ejemplo, la expansión del comercio al detalle es un rasgo notable de la reforma económica en China (especialmente en la agricultura):

en 1980 China tenía 1,7 millones de negocios al detalle, uno por cada 675 personas; en 1992 el número de negocios al detalle excedía los 10 millones, o uno por cada 116 personas. Durante el mismo período el número de mercados libres se duplicó, y el número promedio de personas por mercado cayó de 24.000 en 1990 a menos de 15.000.⁶⁰

De esta manera la pérdida de empleo en el sector estatal han sido compensadas transfiriendo "una gran cantidad de trabajadores a las planillas de nuevas empresas de servicio sin gran desorganización."⁶¹ Un proceso similar está ocurriendo en Cuba en donde aproximadamente 300.000 personas forman parte del creciente ejército de trabajadores por cuenta propia especialmente en

⁵⁷ Barry Naughton, "China's macroeconomy in transition," *The China Quarterly* N°144, diciembre de 1995, p. 1087.

⁵⁸ *Economía Cubana, Boletín Informativo* N°25, "Cuba: hechos y cifras," enero-febrero-marzo 1995, p. 15.

⁵⁹ George Carriazo, "Cambios...", mimeo, sf; según *The Economist* (Cuba Survey, 6 de abril 1996, p. 7) entre octubre y diciembre de 1994 19 % del total de la producción agrícola se vendió en el mercado libre.

⁶⁰ Terry Sicular, op.cit., p. 1026.

⁶¹ Thomas C. Rawski, op.cit., p. 1161.

los *paladares*. Adicionalmente, la provisión de bienestar social en China cubre solamente al 20% de su población en el sector urbano.⁶² Cuba, por otro lado, provee beneficios sociales universalmente al 100 % de su población tanto en el campo como en la ciudad lo que representa, en las circunstancias actuales, un pesado fardo para el Estado cubano.

Aunque la cuestión está dominada por mucha controversia, los incrementos en eficiencia en la industria estatal parecen ser una mejora neta de la reforma económica china. Debido a la presión de la industria rural, la competencia ha llevado al aumento de la eficiencia productiva en la industria estatal. Las implicaciones son enormes, puesto que significa que la reforma sin privatización parece dar resultados.⁶³ En Cuba la política de autosuficiencia para la empresa estatal, junto con la reducción de los subsidios estatales a ésta, la descentralización y la severa disciplina fiscal debería, si la reforma continúa teniendo éxito, producir mejoras en la eficiencia de las empresas estatales que antiguamente gozaban de 'presupuesto infinito'.⁶⁴ China ha avanzado mucho en este sentido puesto que "más bien que abolir la burocracia comercial estatal, ha adoptado medidas que alientan a sus agencias a convertirse en líderes del mercado."⁶⁵ La disciplina fiscal y el auto-financiamiento harán que probablemente los administradores de la empresa estatal en Cuba se muevan en la misma dirección.

China ha adoptado un enfoque cauteloso y extremadamente gradual en la liberalización del monopolio estatal del comercio exterior (hasta 1993 a sólo 893 compañías manufactureras chinas se les había otorgado el derecho de comerciar directamente en el mercado mundial).⁶⁶ Aunque Cuba ha formalmente terminado el monopolio estatal del comercio exterior, hasta ahora la mayoría, sino todas las decisiones, relacionadas con comercio exterior se conducen a través de agencias estatales centrales. El volumen gigantesco del comercio exterior chino hace que el otorgamiento de tal privilegio a sólo 893 compañías se convierta en un factor económico insignificante, por lo tanto, como en Cuba, el monopolio estatal del comercio exterior permanece firmemente en las manos de las autoridades económicas centrales. En Cuba, por otro lado, con una estructura de comercio exterior menos diversificada y menos compleja ha sido el Estado mismo el principal promotor del comercio exterior.

⁶² Andrew G. Walder, op.cit., p. 971.

⁶³ De acuerdo a Peter Nolan (op.cit., p. 207) la "tasa de crecimiento real de la producción de la industria pesada se considera en un 11 % por año en el período 1978-1992."

⁶⁴ George Carriazo, "Cambios...", pp. 9-11; y Oscar Echeverría Vallejo, "Elementos para un rediseño del sistema financiero," *Economía Cubana Boletín Informativo*, Julio/Agosto 1996, p. 24.

⁶⁵ Terry Sicular, op.cit., p. 1045.

⁶⁶ Nicholas R. Lardy, "The role of foreign trade and investment in China's economic transformation," *The China Quarterly* N°144, dic., 1995, pp. 1079-80.

Pese al hecho que la inversión extranjera directa en China ha atraído el interés de los especialistas, ésta representa un factor insignificante en la tasa de crecimiento total del país, aunque haya sido crucial en la expansión de las exportaciones, dado que el sector estatal hasta ahora ha quedado muy rezagado en relación a las empresas que tienen inversión extranjera.⁶⁷ Los flujos acumulativos netos de capital extranjero en relación al producto acumulativo de la economía china en 12 años (1982-1993) fue por debajo del 1 %.⁶⁸ Cuba también se ha embarcado en una política de atraer la inversión extranjera directa con más de 200 asociaciones económicas (1995) y, aunque los informes se concentran principalmente en los flujos de capital en el sector del turismo (34 en total; el más grande en dólares invertidos), la mayoría ha ido a la industria (56), con el resto en la minería (28), petróleo (25), agricultura (10), transporte (5), telecomunicaciones (3), y otros (29),⁶⁹ lo que representa un total por encima de US\$2 billones.⁷⁰ Una diferencia clave es que la ley en Cuba teóricamente permite al inversionista extranjero poseer una porción mayoritaria en la asociación (de hasta un 100%), mientras que en China sólo se conoce de un caso de una compañía basada en Hong Kong que posee más del 51% de una compañía estatal de impresiones que estaba perdiendo dinero.⁷¹ Cuba, al igual que China, ha abrazado una política de establecer Zonas de Libre Comercio.

China comenzó su reforma económica con un grado de descentralización de la planificación económica mucho mayor que en Cuba, es decir ha tenido más tiempo para recibir los beneficios de la reforma en este respecto. Cuba está avanzando con mucha rapidez en la política de auto-financiamiento de la empresa estatal y obteniendo éxitos con la creación de las cooperativas campesinas. En China el balance del control sobre el total de las rentas ha girado decisivamente en favor de las provincias y las regiones, hasta el punto que algunos observadores han expresado preocupación de que esto no sólo ha traído un serio declive en la capacidad financiera de las autoridades estatales centrales sino que además amenaza la estabilidad macroeconómica, la integridad organizativa del aparato de Estado y, potencialmente, incluso la unidad nacional.⁷² Esto ha llevado a una desigualdad regional mayor en la distribución

⁶⁷ La liberalización de la economía doméstica atrajo enormes cantidades de inversión extranjera directa: de aproximadamente unos pocos cientos de millones de dólares en las postrimerías de la década de 1970 a US\$34 millardos en 1993; de hecho, China es el "recipiente de más inversión extranjera que ningún otro país en el mundo." (Nicholas R. Lardy, op.cit., p. 1065.)

⁶⁸ idem., p. 1073.

⁶⁹ "Datos estadísticos," *Economía Cubana Boletín Informativo* N°25 enero-febrero-marzo 1995, p. 27.

⁷⁰ Elena C. Alvarez González, "Características de la apertura externa cubana," *Economía Cubana Boletín Informativo* N°27, julio-agosto-septiembre 1996, p. 3.

⁷¹ "La primera vez que a una compañía extranjera se le ha permitido adquirir la mayoría de los bienes en una compañía estatal china." (Paul Bowles y Xiao-yuan Deng, op.cit., p. 67).

⁷² Andrew G. Walder, op.cit., p. 975; *The Economist* (20-26 de abril, p. 1196, vol.339 N°7962, p. 63) sugiere que de acuerdo a las estadísticas oficiales sus provincias más

del ingreso, pero además, las autoridades estatales centrales no han tratado de reducir las desigualdades económicas regionales lo que se ha traducido, entre otras cosas, en la emigración de trabajadores de las regiones más pobres a las más ricas en las regiones costeras de China.⁷³ Y aunque la descolectivización de la agricultura no haya producido una clase de campesinos sin tierra en las áreas rurales, algunos estudios estiman que la población rural desplazada es de 100 millones de personas.⁷⁴ Dado el tamaño de su campesinado es improbable que tal problema surja en Cuba. Además, pese a los cambios, Cuba continúa siendo una sociedad altamente igualitaria, y no hay todavía indicaciones de desigualdades regionales significativas del tipo que se han desarrollado en China. Sin embargo, la reforma agrícola producirá estas desigualdades. En Cuba, hasta ahora, el Estado central permanece firmemente en control de los impuestos y las rentas.

En la víspera de la reforma económica china el país disfrutaba de un alto nivel de educación, comparable al de los países de ingreso medio, sin embargo, la cantidad de especialistas técnicos y científicos era baja (directamente atribuible a los estragos de la Revolución Cultural).⁷⁵ En este sentido Cuba no tiene parangón entre las naciones no industrializadas: los niveles más bajos de analfabetismo de América Latina, mientras que en educación de adultos y promedio de escolaridad tiene los índices más altos.⁷⁶ Adicionalmente, el impresionante desempeño y los avances de Cuba en medicina, biotecnología e infraestructura auguran bien para que aproveche y se adapte rápidamente a la incorporación de transferencias tecnológicas que surjan de su reinserción en la economía mundial.⁷⁷ En general Cuba tiene una fuerza laboral muy calificada y educada.

El rechazo de China a hacer caso de los dogmas de los economistas occidentales asistió en su desempeño económico. Como en Cuba, no han habido en China "saltos bruscos para liberalizar los precios, lograr la convertibilidad de la moneda o la reducción violenta de los subsidios estatales [...]" La privatización de la empresa estatal no ha jugado ningún rol de significancia, aunque un pequeño sector privado haya emergido.⁷⁸ Nadie podría afirmar que Cuba tiene simpatías por, o haya de alguna manera capitulado a los dictados del FMI. Tanto Cuba como China han rechazado completamente los consejos neo-

desarrolladas tiene ingresos promedios entre dos y cuatro veces la de las regiones más pobres, erigiendo así la posibilidad de que estas regiones se alejen del centro "y algún día incluso se separen completamente."

⁷³ Bowles y Xiao-yuan Deng, op.cit., p. 75.

⁷⁴ ídem., p. 64.

⁷⁵ Peter Nolan y Robert F. Ash, op.cit., pp. 989-990.

⁷⁶ Manuel Pastor Jr y Andrew Zimbalist, "Cuba's economic conundrum," *NACLA* vol. XIX N°2 sep/oct 1995, p. 11.

⁷⁷ Respecto de la medicina y biotecnología cubanas véase Ryan Bradley y Edy Kin, "Loosening the reins," *Harvard International Review*, Otoño 1994, vol. 16 N°4.

⁷⁸ Andrew G. Walden, op.cit., véase también Nolan, op.cit.

liberales de occidente.⁷⁹ Los sinólogos consideran este rechazo un factor de envergadura en el éxito de la reforma económica en donde los dirigentes chinos utilizaron el gradualismo extremo en vez del enfoque promocionado por el FMI, el Banco Mundial y prominentes economistas occidentales. La terapia de shock y la privatización generalizada son en esencia programas políticos diseñados no para mejorar el desempeño de las economías ex-comunistas ni su eficiencia ni aumentar el estándar de vida de la población sino que buscan dismantelar el comunismo.⁸⁰

Una similitud mayor entre China y Cuba es que el rol dirigente del partido comunista se mantiene prácticamente intacto. Esto se considera una gran fuente de fortaleza para la implementación de la reforma económica. En China, por ejemplo, se argumenta que

la mantención de un sistema político autoritario permitió el desarrollo gradual de las fuerzas del mercado, ayudó a facilitar la estabilidad fiscal, proveyó una atmósfera estable para el influjo de la inversión extranjera en gran escala así como los medios para intervenir en áreas en donde la operación de los mecanismos del mercado fracasaran.⁸¹

Los enormes cambios en el sistema de precios y en el suministro de artículos de consumo, en el sistema de beneficios sociales, en la propiedad y organización de la vivienda así como grandes movimientos de personas de una región a otra, de un sector a otro y de un empleo a otro, involucrados en la reforma de mercado, resultarían en dislocación social gigantesca si el Estado fuera simplemente a desentenderse de su responsabilidad en estas áreas.⁸² Como en Cuba y a "diferencia de la Unión Soviética, China se ha agarrado tenazmente a su poder político para poder decidir el contenido y la rapidez de la reforma."⁸³ En China, la reforma gradual tiene como función permitir que el partido se convierta en un instrumento del desarrollo económico, mientras que en Cuba tiene como función dirigir la sociedad y la economía hacia la estabilidad para poder salvaguardar la revolución en "su hora de mayor peligro."⁸⁴

No cabe duda que el partido comunista cubano ha sido la institución clave que ha impedido no sólo la dislocación económica total y el surgimiento del desorden

⁷⁹ Cuba ha aparentemente escuchado los consejos de Carlos Solchaga, ex-ministro de economía español, sin embargo, el gobierno cubano ha sido extremadamente selectivo en la aplicación de la sugerencias de Solchaga; *The Economist* (Cuba Survey, 6 de abril, 1996, p. 6) lamenta cuán poco del consejo del Sr Solchaga se ha aplicado en Cuba.

⁸⁰ Andrew G.Walden, op.cit., p. 972; véase también Nolan, op.cit.

⁸¹ Peter Nolan y Robert F.Ash, op.cit., p. 998.

⁸² Peter Nolan, op.cit., p. 59.

⁸³ Jean C.Oci, op.cit., p. 1147.

⁸⁴ Andrew G.Walden, op.cit., p. 973; frase usada por Fidel Castro para describir la situación de Cuba luego del desplome del comunismo en Europa Oriental.

político durante los peores momentos del Período Especial en 1989-1993, sino que también después cuando la reforma comenzó a tener consecuencias sociales serias.

Aunque las diferencias estructurales entre China y Cuba son muchas, la reforma económica en estos dos países es sorprendentemente similar. La similitud emana no sólo de las políticas específicas que se han aplicado a sectores económicos de importancia estratégica sino de su contenido social y su dirección política.

Conclusión

En conclusión, pese a las muchas diferencias es posible extraer significativos paralelos de las reformas de mercado cubana y china. Las diferencias más importantes son las enormes disparidades en las proporciones de población rural y urbana, el tamaño geográfico y el volumen de población, la ubicación estratégica, en el caso de China cerca de los mercados más dinámicos de las economías emergentes en el sudeste asiático, mientras que Cuba tiene que sufrir la proximidad geográfica y el bloqueo económico de su todopoderoso enemigo, EE.UU.. Otras diferencias emanan de la elección de políticas así como también en la evolución histórica contemporánea de ambos países: China nunca fue miembro de Comecon mientras que la integración de Cuba en éste fue casi total, con todas las ventajas y desventajas conocidas. En segundo lugar, China, pero Cuba todavía más, demuestra que la operación de mecanismos de mercado *per se* no son incongruentes con la construcción de una economía socialista. De hecho las dos experiencias parecieran probar que la proporción adecuada y armoniosa del mercado y del plan producen desarrollo económico significativo. En tercer lugar, la experiencia de China y Cuba invalida seriamente la creencia en la necesidad de liberalización económica *a outrance* así como en la centralidad de la privatización total de los bienes del Estado para las economías socializadas que han aplicado la reforma de mercado.⁸⁵ China no es simplemente un caso exitoso de desarrollo dirigido por el Estado, es un ejemplo de un caso exitoso de desarrollo económico socialista dirigido por el Estado.⁸⁶ En quinto lugar, las recetas del FMI, por un lado, y la economía de comando, por otro, aunque diferentes en contenido político y objetivos sociales, representan una callejón sin salida similar en la medida en que ambas se basan en la reducción del estándar de vida de la clase obrera y del campesinado. En sexto lugar, contrariamente a lo que se propaga en la prensa e instituciones financieras internacionales, éstas no son sociedades que se mueven hacia el capitalismo sino que todo lo contrario. En séptimo lugar, *la vía china al desarrollo* o *el modelo chino*, como lo prueban los casos de China y Cuba (y ahora Vietnam) parece tener más validez y más vigencia de lo que se acepta normalmente. Por

⁸⁵ Steven M. Goldstein, "China in transition: the political foundations of incremental reform," *The China Quarterly* N°144, dic., 1995, p. 1106.

⁸⁶ Paul Bowles Y Xiao-yuan Deng, *op.cit.*, p. 73.

supuesto, que la validez de la aplicación exitosa del *modelo chino* depende de factores concretos y del estado en que se encuentre la sociedad en cuestión que lo adopte. Sin embargo, el rol pivote del Estado parece ser la condición *sine qua non* para su aplicación.

Para finalizar luego de este análisis del éxito extraordinario de China y de la recuperación milagrosa de Cuba, el '*modelo chino*,' es decir, la introducción de mecanismos de mercado en el contexto de la economía planificada no se logra sin dificultades o crisis. De la misma manera creer que no hay peligro en tal curso, especialmente con la relación de fuerzas tan altamente desfavorable del Nuevo Orden Mundial, revelaría en el mejor de los casos una comprensión ingenua de lo que es la economía mundial capitalista. El hecho es que aunque el plan se realice a través de los mecanismos del mercado, éste último también bloquea la realización de aquél, produciendo asignación de recursos inadecuada, distorsiones y, sobre todo, desigualdades sociales. El plan, y un Estado con autoridad y estable, son las herramientas claves no sólo para rectificar la reproducción constante de tales desbalances sino que también para asegurar el contenido social y la dirección política de la reforma económica.

El desastre humano que el capitalismo ha significado para millones de trabajadores en Europa del Este y en Rusia en particular, la pobreza desesperada y la violencia diaria que las recetas del FMI han producido en América Latina; ni hablar de México en donde un modelo de '*capitalismo en tres países*' ha empobrecido drásticamente a la mayoría de su población y ha hipotecado económicamente a la nación al Reserve Federal Bank; el holocausto que ha descendido sobre la mayoría de los países en África en donde la destrucción humana, ecológica social, económica y de todo otro tipo superan las peores pesadillas e historias de horror; el incremento de la pobreza y el desempleo de amplios sectores de la clase obrera en las '*ciudades de la civilización*' en el mundo desarrollado; todo esto debe contrastarse con los pocos países en los cuales se aplica una política que tiene como objetivo el aumentar el estándar de vida de la mayoría de la población. Sin duda que en el contexto del Nuevo Orden Mundial el '*modelo chino*' de desarrollo económico representa una alternativa concreta a la creciente barbarie del neo-liberalismo dominante, y en este sentido, tiene literalmente relevancia para la vida (o muerte) de cientos de millones de seres humanos.

EL CAPITAL COMERCIAL EN VENEZUELA

Catalina Banko

Formación y consolidación de la burguesía comercial

El proceso emancipador en Venezuela coincidió con la acelerada expansión de las naciones industrializadas que pretendían conquistar nuevos mercados para la colocación de sus productos manufacturados y la obtención de materias primas a bajo costo. Durante la década de los veinte, al culminar las guerras por la independencia, numerosos comerciantes extranjeros se establecieron en los principales puertos del territorio venezolano, logrando controlar rápidamente el tráfico con las Antillas, Europa y Estados Unidos. En este contexto, el sector mercantil se constituyó en el nexo directo de Venezuela con el mercado capitalista. Su fuente principal de acumulación radicaba en el control directo del comercio importador y exportador y en el préstamo de dinero, lo cual le otorgaba un papel dominante con respecto a los productores agropecuarios y al Estado.

Desde el punto de vista doctrinario, la burguesía comercial sostenía los principios de la "escuela clásica", cuyos planteamientos giraban en torno a la libertad en el ejercicio de las actividades económicas y a la no intervención gubernamental en los negocios privados. Por tanto, el Estado debía limitarse a establecer la legislación adecuada a los intereses de los grupos dominantes. En tal sentido, el sector mercantil requería para su fortalecimiento de condiciones legales favorables, como la abolición de las trabas existentes en los juicios por deudas y de la limitación en las tasas de interés, que eran resabios de la legislación colonial.

En 1834 se sancionó la Ley de Libertad de Contratos, estipulando que los intereses podían ser fijados libremente entre las partes y que, en caso de ser necesario, los bienes hipotecados por los deudores serían rematados por la cantidad de dinero que se ofreciera por ellos el día de la subasta, aspectos que estaban encuadrados en los principios de la doctrina económica liberal. La libertad de contratos constituía la base legal para el desarrollo del proceso de expansión del capital comercial (Brito, 1987).

El crecimiento de la demanda de materias primas y la elevación de sus precios, alentaron las expectativas de los hacendados con respecto a la ampliación de los cultivos por medio de la solicitud de préstamos a las firmas mercantiles. Sin embargo, a partir de 1836 comenzaron a manifestarse fluc-

tuaciones cíclicas del mercado capitalista, que provocaron la reducción de las exportaciones y la disminución de las cotizaciones del café y del cacao, principales productos de exportación.

Esos desequilibrios del comercio internacional condujeron a la ruina a un gran número de propietarios de haciendas que se habían endeudado en la etapa de auge de las exportaciones. El descontento de los productores se expresó a través de un amplio movimiento de oposición a la política económica aplicada hasta ese momento. Se reclamaba la intervención del Estado con la finalidad de proteger a la agricultura, cuestionando así la doctrina económica clásica, por no adaptarse a la realidad venezolana, ya que se trataba de una nación especializada en la producción de materias primas agrícolas.

Las contradicciones entre comerciantes y hacendados se agravaron como consecuencia de la reforma a la Ley de Espera y Quita en 1841. Desde la época colonial estaba en vigencia una normativa, según la cual el otorgamiento de la prórroga para el pago de deudas debía decidirse por la mayoría de votos de los acreedores. En la reforma de 1841 se estableció que la espera se concedería exclusivamente cuando existiera consenso total de los acreedores, lo cual significaba la drástica reducción de las posibilidades de obtener dicho beneficio.

En la medida que se fortalecía el poder de la burguesía comercial, se profundizaban las diferencias con los productores agrícolas perjudicados por las leyes de crédito sancionadas. De este proceso emergieron múltiples contradicciones que llegaron a su punto crítico en enero de 1848, cuando el régimen "oligárquico", instaurado en 1830, fue desplazado gracias a la alianza establecida entre José Tadeo Monagas y la corriente política que representaba los intereses de los hacendados.

Los comerciantes frente a las reformas económicas de los Monagas

En base a los lineamientos de la nueva política económica, favorable ahora a los intereses del sector agrícola, en 1848 fue derogada la Ley de Libertad de Contratos y se estableció que los bienes hipotecados para el pago de acreencias podían ser rematados por la cantidad que se ofreciera el día de la subasta, "con tal que no bajara de la mitad de su valor." Además se determinó la fijación de una tasa de interés convencional del 9 por ciento anual. (Leyes, 1982, 424-425). Esta medida constituyó un hecho de gran significación en el proceso económico-social venezolano, porque la prolongada pugna de intereses entre hacendados y comerciantes quedaba así definida en favor de los primeros, tras catorce años de predominio del sector mercantil que había actuado bajo el amparo de la legislación sancionada en el período de la "República Oligárquica."

Otro hecho de gran significación fue la reforma en 1849 de la combatida Ley de Espera y Quita, introduciendo cláusulas que protegían ampliamente al deudor y le permitían obtener prórrogas muy prolongadas. En esta reforma se retornó al sistema de votación por mayoría para el otorgamiento de espera y, en el caso de que el deudor no obtuviera dicho beneficio, tenía el derecho de acudir ante un juez, quien a su vez estaba facultado para conceder espera hasta por nueve años (Ibid, 447-449).

Esta nueva ley, que amenazaba seriamente los intereses mercantiles, fue rechazada por los comerciantes extranjeros, quienes lograron el apoyo diplomático de sus respectivas naciones de origen, situación que derivó en un conflicto internacional como consecuencia de la amenaza inglesa de utilizar la fuerza para exigir el pago de indemnizaciones para aquellos súbditos británicos que hubieran sufrido perjuicios por la aplicación de la Ley de Espera sancionada en 1849.

En esa ocasión, los intereses de la burguesía comercial fueron respaldados por la mayor potencia del mundo, la cual estaba desconociendo la voluntad soberana del Congreso para legislar en materia económica. En el marco de las presiones diplomáticas, fue aprobada en 1850 una nueva Ley de Espera, que retomaba el contenido de la vigente antes de la sanción de la reforma de 1841, y que si bien no era perjudicial a los deudores, ya no les otorgaba tantas facilidades como las contenidas en la legislación del año 1849 (Ibid, 523-524).

El gran poder detentado por el sector mercantil quedó plenamente demostrado con el retroceso del gobierno venezolano en una de las fases más importantes del conjunto de reformas adoptadas por el nuevo régimen, pero que había encontrado una limitación fundamental para la profundización de los cambios económicos ante la fuerte reacción de los comerciantes que no estaban dispuestos a perder su tradicional dominio económico. En la medida que éstos continuaban conservando el control del comercio exterior, mantenían su capacidad de presión frente al gobierno y a los hacendados, quienes a su vez dependían del otorgamiento de préstamos indispensables para la producción agrícola.

El curso de este conflicto y la posición adoptada por el Ejecutivo Nacional nos indican que el control de las instituciones políticas no era suficiente para promover ciertas transformaciones económicas, porque la burguesía comercial tenía aún el suficiente poder como para impedir que estos cambios se convirtieran en un obstáculo para la expansión de sus beneficios. Ante la gravedad de la situación y la dificultad del sector agrícola para solventar sus compromisos económicos, el gobierno decidió asumir el pago de las indemnizaciones exigidas por los comerciantes afectados por la Ley de Espera (Arcaya, 1964, 80-82, 94).

La Guerra Federal y sus repercusiones económicas

Casi una década más tarde, en el contexto de la Guerra Federal, la situación se tornó nuevamente favorable al sector mercantil. En tales circunstancias, los gobiernos se vieron obligados a solicitar constantes auxilios monetarios para sostener los ejércitos que luchaban contra las fuerzas federalistas. Por esta razón, entre 1860 y 1861 se implantaron varias reformas económicas para restablecer los antiguos privilegios de la burguesía comercial, tales como: la eliminación del beneficio de espera, la liberación de las tasas de interés, la creación de los tribunales mercantiles y la legalización de los pactos de retroventa (Leyes, 1982, 44, 81).

La burguesía comercial intentaba salvar al régimen por todos los medios: se sucedían las concesiones de empréstitos al gobierno. Cuando ya había quedado demostrado que los civiles carecían de capacidad para enfrentar al ejército federalista, se instauró la dictadura del General Páez con el fin de recuperar la "estabilidad" de la República. Durante esta etapa se llevaron a cabo negociaciones en Londres para obtener un empréstito, contrato que fue celebrado en 1862 (Brito, 1987, 1686-1689). Esta operación financiera coincidió con el acelerado proceso de concentración de capital en las naciones industrializadas. Los grandes monopolios internacionales requerían ahora de mercados para colocar sus excedentes de capital. Venezuela se convirtió en un terreno ideal para este tipo de negociaciones a causa de su crisis fiscal y de la necesidad de armar ejércitos capaces de enfrentarse a los revolucionarios. La hipoteca de los ingresos aduaneros y el sometimiento a un régimen leonino de cancelación de la deuda, incluidos en el contrato de 1862, contribuyeron al deterioro progresivo de la economía venezolana, mientras el gobierno se veía acosado por el avance progresivo de las fuerzas federalistas (Leyes, 1982, 220).

Esa orientación de la política económica en favor del sector capitalista interno y de los monopolios internacionales se mantuvo tras el desplazamiento de la dictadura en 1863. Durante el gobierno de la Federación, la burguesía comercial reforzó su dominio gracias a la acción de Antonio Guzmán Blanco en el ramo de Hacienda, quien se convirtió en la figura clave del nuevo gobierno. En esta etapa la burguesía comercial siguió participando activamente en los negocios relacionados con la gestión del Estado en el campo económico. Paralelamente se contrató un nuevo empréstito en Londres en 1864, cuyas condiciones eran aún más gravosas para el exhausto Tesoro Nacional que las impuestas en 1862. Dicho empréstito, al igual que el de la dictadura, profundizaba los nexos de dependencia de la economía venezolana con respecto al mercado financiero internacional.

En el transcurso del gobierno de la Federación se fortaleció aún más el poder del "alto comercio", que en su mayor parte había tenido su origen en las décadas iniciales de la República y que ahora actuaba también como contra-

tista en diversos negocios vinculados con el gobierno. La habilidad demostrada por Guzmán Blanco a través de sus negociaciones en los círculos financieros europeos, inspiraba confianza a los grandes comerciantes que decidieron "sostener" al nuevo gobierno para afianzar su predominio e incrementar sus utilidades en el marco de la nueva política económica. El análisis del proceso a nivel global, nos permite apreciar que el poder económico de las casas comerciales no descansaba ya exclusivamente en el control del comercio exterior y en el préstamo a particulares, sino que desde la década de los sesenta se fundaba en una estrecha vinculación económica con el Estado.

La alianza de la burguesía comercial con el régimen guzmancista

Tras el triunfo de la revolución de abril en 1870, Antonio Guzmán Blanco logró imponer su poder de manera absoluta, mediante el sometimiento de los caudillos regionales y de la instauración de una política económica favorable al sector mercantil y a las inversiones extranjeras. Todo ello estaba enmarcado en un régimen centralista, que sin embargo proclamaba el ideario liberal. El guzmancismo había creado las condiciones, particularmente en lo político-administrativo, que facilitaban la inserción de Venezuela en el mercado capitalista mundial en su fase monopolista.

Para comprender el proyecto nacional guzmancista es fundamental caracterizar las transformaciones del sistema capitalista mundial en la segunda mitad del siglo XIX. En dicha etapa se había registrado una profunda transformación de la economía europea mediante un acelerado desarrollo de las fuerzas productivas que se expresaba en innumerables innovaciones técnicas que se extendieron a la fabricación de acero, los ferrocarriles y la navegación a vapor. Las fuentes de energía se ampliaron luego con el empleo del petróleo y la electricidad, al tiempo que la industria química adquiriría un desarrollo significativo (Kaplan, 1976, 266).

En ese contexto, tal como lo señala María Elena González Deluca, eran necesarios nuevos mecanismos para la integración al mundo capitalista por medio de reformas que minimizaran los riesgos de las inversiones, estableciendo garantías al capital extranjero e incluso participando en las inversiones (González Deluca, 1991, 61). Para cumplir con tales objetivos se instauraron ciertas transformaciones del sistema político imperante con el fin de lograr la estabilidad y la pacificación, condiciones indispensables para el ingreso del capital extranjero. Los cambios económicos señalados requerían de una sustentación ideológica, conformada por la doctrina liberal, para legitimar las nuevas relaciones políticas y económicas internas y las vinculaciones con el sistema capitalista mundial, basadas en el principio de la división internacional del trabajo por el cual ciertas naciones debían especializarse en la producción agrícola y minera, mientras que otras naciones se encargarían de la producción de bienes industriales.

Según los lineamientos de la concepción liberal aplicada en los países periféricos, el Estado es el encargado de promover la atracción de los capitales foráneos. Los recursos del Estado son canalizados hacia rubros que favorecen la penetración extranjera: obras públicas y de infraestructura, pago de capital e intereses a los empréstitos, pago de garantías de beneficios mínimos a los inversores, participación del Estado como accionista de empresas privadas extranjeras, fortalecimiento del aparato burocrático y militar, realización de obras suntuarias como expresión del prestigio y poder de la oligarquía. Estos son los elementos básicos que definen el papel del Estado en la segunda mitad del siglo XIX, encargado de propiciar el desarrollo de las nuevas condiciones económicas que exige la expansión imperialista (Kaplan, 1976, 221-228).

El modelo económico instaurado durante el guzmancismo se sustentaba en la expansión de las exportaciones agrícolas, la conservación de la estabilidad interna, la centralización fiscal y la alianza con el único sector social que estaba en capacidad de auxiliar con recursos monetarios al Estado: la burguesía comercial. Para lograr la centralización fiscal se hizo necesaria la reorganización de la Hacienda pública mediante reformas que aseguraran ingresos superiores, disminuyendo el desorden administrativo reinante hasta ese entonces.

En 1870 Guzmán reunió a los acreedores internos, que eran los principales comerciantes, para constituir la Compañía de Crédito con el fin de lograr anticipos sobre las rentas públicas y facilitar las demás operaciones fiscales a través de un contrato de cuenta corriente, que permitiera aliviar las "necesidades financieras del Estado" (Rodríguez Gallard, 1983, 362). De esta manera el sector mercantil manejaba el negocio bancario sin un desembolso financiero real para respaldar sus operaciones, ya que incluso las acreencias de sus socios contra el erario quedaron canceladas con la primera emisión de títulos. María Elena González Deluca plantea que al institucionalizarse la vinculación de la política y los negocios en una compañía mixta, aunque jurídicamente se trataba de una sociedad mercantil, el interés privado se convirtió en un mecanismo que permitía centralizar la hacienda, lo cual contribuyó a la estabilidad económica y política del Estado, que podía contar con recursos a través de una asignación fija. Además se canceló parte de la deuda interna convirtiéndola en aportes de capital a la Compañía de Crédito y terminó con los empréstitos forzosos que siempre provocaban descontento en los sectores capitalistas (González Deluca, 1991, 81).

Héctor Malavé Mata e Irene Rodríguez Gallad afirman que dicho banco fue utilizado para concentrar la renta proveniente de los ingresos aduaneros, que sería destinada al pago de la deuda interna y externa y a la construcción de obras públicas. El gobierno había transferido de esta manera a manos privadas actividades que eran inherentes al Estado. Se trataba de una especie de "privatización de la gestión fiscal" que favorecía ampliamente a los accionistas, que eran comerciantes y prestamistas que habían logrado un buen rendimiento del capital invertido en la creación de la Compañía de Crédito. Me-

diante dicho mecanismo, el poder económico quedaba definitivamente concentrado en estas casas comerciales venezolanas y extranjeras (Rodríguez Gallard, 1983, 365-366).

Durante el guzmancismo la agricultura cafetalera se encontraba en plena expansión gracias al incremento de la demanda mundial. Sin embargo, continuaba predominando el régimen latifundista y las relaciones sociales de producción de carácter precapitalista. Las inversiones extranjeras recibieron especial atención durante la gestión guzmancista, especialmente las relacionadas a ferrocarriles. Como el Estado carecía de recursos para emprender estas obras era necesario el concurso de los capitales extranjeros. La ley de 1883 garantizaba con mayor efectividad los intereses foráneos, ya que las concesiones de ferrocarriles se otorgaban con amplias prerrogativas: garantía del 7 por ciento de interés anual sobre el monto de inversión; el compromiso del Estado de participar en el capital por medio de títulos o acciones; entrega de tierras baldías; exoneración de derechos de importación para equipos, maquinarias y materiales necesarios para la obra; liberación del reclutamiento forzoso de los obreros de las líneas; derecho de construir líneas telegráficas o telefónicas para el servicio de las empresas, derecho de tomar de los bosques la madera necesaria para la obra; concesiones por 99 años y exclusividad de las concesiones. Como puede apreciarse, la inversión en ferrocarriles pasó a ser una de las más lucrativas, ya que hasta los riesgos de pérdidas o bajos beneficios estaban garantizados por el Estado.

Los capitales extranjeros se orientaron también a otras actividades como la explotación aurífera en Guayana, rubro que llegó a ubicarse entre las primeras exportaciones de Venezuela alrededor de los años ochenta. Asimismo fueron importantes las inversiones en alumbrado de gas, el telégrafo, la luz eléctrica, el teléfono, la explotación del asfalto y el cable submarino. En general se aplicó una política de amplio liberalismo para las inversiones de capital privado y de fuerte centralismo administrativo y político, bajo el signo de la modernización en el marco de la estabilidad política, aunque el progreso era aparente y la estabilidad era fruto de la autocracia (Ibid, 420).

La penetración de las inversiones extranjeras fue favorecida durante el período guzmancista por medio de la implantación de un modelo económico y político que se apoyaba en el sector mercantil y prestamista y creaba las condiciones adecuadas a través del ordenamiento de la hacienda, la centralización fiscal, el cumplimiento del pago de la deuda externa, realización de obras de infraestructura para facilitar el transporte de los productos importados y de las materias primas.

Tras el alejamiento de Guzmán, las contiendas intercaudillistas renacieron en la última década del siglo, conjuntamente con las repercusiones de una nueva crisis mundial que estaba afectando las exportaciones de café y por ende ahondaba el malestar de la agricultura sometida al dominio del capital

comercial. Otro elemento significativo durante la última década del siglo XIX fue el polémico empréstito con la compañía alemana del Disconto Gesellschaft, por 50 millones de bolívares, que agudizó aún más el problema de la deuda pública externa.

El siglo XIX se cerró con una situación económica crítica, profundizada por las fluctuaciones del mercado mundial, el excesivo endeudamiento externo y el retorno a la inestabilidad política. El predominio del latifundio y de las relaciones sociales "precapitalistas", la escasa inversión de capitales en actividades productivas y el atraso técnico, paralelamente al papel dominante que ejercía el capital comercial y prestamista, eran los rasgos fundamentales que caracterizaban la estructura económica venezolana hasta los años treinta del siglo XX, cuando se produjo el tránsito de la economía agroexportadora hacia una economía petrolera que significaría una profundización de los nexos de dependencia mediante la extracción de inmensos beneficios por parte de los grandes monopolios internacionales.

Capital comercial e inversiones extranjeras en la primera década del siglo XX

Durante la primera década del siglo XX Venezuela estaba sufriendo los estragos de una profunda crisis fiscal, que era el resultado de la baja de las exportaciones y el fuerte endeudamiento contraído por los gobiernos anteriores, a lo que se sumaban las reclamaciones extranjeras por daños sufridos durante los enfrentamientos internos. La situación se agravó cuando Cipriano Castro, quien había asumido el poder a fines de 1899, solicitó crédito a los bancos para cubrir en parte las necesidades monetarias del gobierno. La negativa de los capitalistas condujo a una respuesta gubernamental contundente: la prisión de varios banqueros, entre quienes se destacaba Manuel Antonio Matos, representante de la vieja burguesía comercial, aliada del guzmancismo (Pacheco, 1984, 25).

Otro factor que contribuyó a ensombrecer las vinculaciones con los capitalistas fue el decreto de 1901 que otorgaba moratoria por dos años para las deudas garantizadas con bienes raíces. Era evidente la intención de la medida: lograr el apoyo del sector agrícola, que se encontraba al borde de la ruina y constituía la principal fuente de la riqueza pública. El decreto no solucionó el problema y significó solamente un alivio momentáneo que, como agravante, provocó el rechazo de los prestamistas. En ese mismo año el gobierno creó un nuevo impuesto para las importaciones que profundizaría las diferencias con el grupo de los comerciantes (Rodríguez Gallard, 1983, 67-90, 90-91).

Esas contradicciones provocaron la reacción de Manuel Antonio Matos, quien decidió encabezar un movimiento revolucionario en alianza con algunos caudillos del interior, además de recibir el apoyo directo de empresas extranjeras, como la New York and Bermudez Co., que se encargó de financiar la

campaña de Matos, conocida como "Revolución Libertadora". Dicho conflicto coincidió con el bloqueo extranjero a las costas venezolanas (1902-1903), cuyo desenlace benefició evidentemente a los comerciantes locales que actuaron como intermediarios en los pagos que posteriormente debió efectuar el gobierno venezolano para cancelar las reclamaciones que dieron motivo al bloqueo.

La primera década del siglo fue absolutamente contraria a los intereses extranjeros, ya que además del conflicto señalado, se agregaron demandas contra varias compañías foráneas, acusadas de haber estado en connivencia con el enemigo extranjero y con Manuel Antonio Matos. Tales juicios fueron los entablados contra el Cable Francés, el Ferrocarril Alemán, Orinoco Steamship, además del problema judicial con la New York and Bermudez Co.. La permanente confrontación con los inversores determinó que Venezuela no fuera considerada una nación adecuada para la colocación de los capitales extranjeros, debido a la falta de garantías para los inversionistas.

De la economía agropecuaria a la economía petrolera

Al asumir Juan Vicente Gómez el poder en 1908, desplazando a Cipriano Castro, se modificó radicalmente la política en relación con los extranjeros. Todo tipo de garantías fueron ofrecidas a los capitalistas internos y externos. Prueba de ello fue la avalancha de concesiones otorgadas en la segunda década del siglo. La explotación petrolera se inició con paso firme y las primeras exportaciones de hidrocarburos comenzaron a registrarse a partir de 1917. La condición de Venezuela como país exportador de petróleo se consolidó rápidamente, gracias a la estabilidad política, fruto de la represión instaurada por el régimen gomecista.

Al estallar la crisis de 1929, la economía venezolana ya había sufrido cambios sustanciales como consecuencia de la inversión extranjera en la explotación de hidrocarburos. En tales circunstancias nuestro país ocupaba el primer lugar en las exportaciones petroleras y el segundo en dicha producción a nivel mundial. Desde 1926 el petróleo se había constituido en el principal rubro de exportación, desplazando al café y cacao al segundo y tercer lugar respectivamente. La industria petrolera se convirtió así en el factor dominante en la economía venezolana, en la medida que de ella provenía la mayor parte de los ingresos fiscales. Esta nueva actividad generaba un significativo aumento de la demanda en el mercado interno, tanto de mercancías como de servicios, pasando a ser el agente que dinamizaba, aunque en magnitudes relativas, a la economía global. En este contexto surgieron nuevas necesidades vinculadas a la actividad de los puertos, transportes, seguros, bancos, aserraderos, alumbrado, teléfono, industrias de alimentos y de la construcción. El Estado se convirtió en un factor de gran importancia en la economía nacional, ya que el aumento de los ingresos fiscales permitía la distribución de la renta petrolera a través del gasto público, que durante el régimen gomecista se había orientado

al sostenimiento de la burocracia estatal, del aparato represivo y a la construcción de algunas obras públicas.

El comercio seguía dominado por las tradicionales casas mercantiles, cuyo gran poder económico se sustentaba en el control del comercio exterior, en el préstamo a particulares y a los gobiernos, además de lograr amplios beneficios gracias a los negocios vinculados a la gestión económica del Estado, tales como contratos de obras públicas, servicios por empréstitos extranjeros y actividades bancarias. A ello se agregaban, a partir de la explotación petrolera, las inmensas utilidades obtenidas con el incremento de las importaciones. Hasta las primeras décadas de este siglo, a pesar de que ya funcionaban varias entidades bancarias, las firmas comerciales seguían otorgando anticipos y préstamos a los productores agropecuarios, y en muchos casos se apoderaban de haciendas por la vía de la ejecución de hipotecas y pactos de retroventa.

Las repercusiones de la fase depresiva de los años treinta perjudicaron a los comerciantes, aunque paralelamente el incremento de los ingresos fiscales permitió que la construcción de obras públicas se convirtiera en factor propicio para el aumento de las importaciones de algunos rubros fundamentales para dichas actividades. Alrededor de los años treinta el sector comercial había extendido sus negocios hacia el sector bancario, y en algunos casos también se vinculó con el sector industrial y de servicios. A pesar de ello, el centro fundamental de su proceso de acumulación de capital seguía descansando en las actividades importadoras, alentadas por las nuevas condiciones de la economía venezolana.

Los problemas más graves para los importadores se iniciaron con el estallido de la segunda guerra mundial y las dificultades surgidas para efectuar el comercio exterior. Una de las primeras acciones llevadas a cabo por el Banco Central se relacionó con la creación de mecanismos para estabilizar el mercado cambiario. En 1940 había descendido el monto en las ventas de divisas por parte de las compañías petroleras, mientras seguía estancada buena parte de la última cosecha de café, provocando todo ello la escasez de divisas extranjeras. El problema se agudizó debido al aumento de las importaciones, porque los comerciantes temiendo futuras alzas de los precios, incrementaron considerablemente las compras en el exterior (Herrera Mendoza, 1964, 18-20).

La iniciativa privada frente a la intervención del Estado

Para impedir el drenaje de divisas el gobierno se vio obligado a aprobar el 25 de octubre de 1940 el decreto sobre control de importaciones y de los medios de pago externos de Venezuela, debido a la escasez de moneda extranjera y a la urgencia de asegurar cierto equilibrio en las operaciones cambiarias sobre la base de la reglamentación y limitación de las importaciones. Las restricciones al comercio de importación generaron numerosos comentarios en la prensa y en las publicaciones empresariales. Se trataba de una medida que

rompía con una larga tradición de libertad para efectuar las operaciones mercantiles, garantizada por el Estado hasta ese entonces.

El decreto del 25 de octubre provocó fuertes reacciones en el sector mercantil importador. Ese grupo había obtenido hasta el momento grandes beneficios gracias al aumento constante de las compras en el exterior, en la medida que se extendían las repercusiones de la explotación petrolera, ya sea de manera directa o a través de la ampliación del gasto público. La Cámara de Comercio de Caracas, bajo la presidencia de Guillermo Tamayo, manifestó su oposición a la política económica oficial, la que fue calificada como "economía dirigida". Entre otras consideraciones, se indicaba que el gobierno había provocado desconcierto en los medios comerciales ante la expectativa de cualquier variación en el tipo de cambio. A juicio de los empresarios, la medida más adecuada consistiría en el alza del cambio, es decir la baja de la moneda nacional, y en la reapertura del mercado libre de divisas. Al mismo tiempo recomendaban el restablecimiento del comercio libre de divisas y que el control de importaciones se limitara a un número reducido de rubros. En el caso de los artículos suntuarios, se podría aplicar un tipo de cambio más alto para las divisas destinadas a esta clase de negociaciones.

Del tono mesurado de la anterior exposición se pasó al rechazo absoluto del control de importaciones en un documento suscrito por un grupo de comerciantes extranjeros conjuntamente con varios importadores venezolanos. En dicho documento se protestaba aquella medida por haber contribuido al agotamiento de "los negocios y al descrédito y desconfianza" del comercio venezolano en el exterior. El presidente del Banco Central, J.M. Herrera Mendoza, se encargó de refutar tales aseveraciones, a las que calificó de "gratuitas, falaces y capciosas", lamentando que algunas firmas constituidas por extranjeros "en pleno disfrute de generosa hospitalidad", pero con "ingrato olvido de los beneficios" que tenían acumulados, manifestaran estar atravesando una "existencia de calamidades" por responsabilidad del gobierno (Herrera Mendoza, 1964, 262).

En el transcurso del año 1941 el problema del abastecimiento en Venezuela adquirió mayor gravedad, ya que el gobierno norteamericano había dictado medidas precisas para impedir la exportación de insumos, materias primas y productos utilizados por las industrias vinculadas al programa de defensa, que estaban sometidos al requisito de licencia previa en los Estados Unidos y su carencia ocasionaba graves desajustes en la economía nacional, si tomamos en cuenta la elevada dependencia de nuestra economía de las importaciones y la escasa producción interna. Esta situación se constituyó en un serio obstáculo para la expansión de los negocios del sector mercantil.

Al finalizar el gobierno de López Contreras, existía ya un clima adverso en los medios empresariales que consideraban las medidas gubernamentales como contrarias a los principios de la libertad económica. Parecía difícil conci-

liar los intereses privados con las necesidades de la Nación, en la medida que las posiciones de algunos comerciantes eran muy inflexibles en relación a los controles económicos impuestos, cuya finalidad consistía en subsanar los desequilibrios generados por las contingencias externas.

Las contradicciones se profundizaron durante la presidencia de Isaías Medina Angarita, ya que la política interventora fue más allá de la atención de los problemas coyunturales, proponiéndose un modelo económico en que el Estado tenía un papel preponderante. El presidente, al asumir la primera magistratura el 5 de mayo de 1941, pronunció un discurso en el que aludió de manera enfática a su propósito de "dirigir conscientemente los esfuerzos públicos y privados hacia la diversificación y el equilibrio de la economía venezolana" a través del estímulo a la agricultura, ganadería, minería e industria. El objetivo era lograr que la riqueza nacional fuera "sólida y vigorosa" y no estuviera expuesta a las "contingencias graves e imprevisibles" que solían afectar a toda economía monoprodutora. Se pretendía fortalecer la "potencialidad económica de la Nación, con justicia y seguridad para el capital y para el trabajo", de manera tal que se alcanzara la prosperidad material y el bienestar individual.

El general Medina Angarita destacaba que la misión primordial del Estado consistía en organizar la "vida social sobre las bases de justicia, paz, seguridad y libertad", tomando en cuenta que la administración era un servicio que incumbía a todos los ciudadanos y cuyas cargas debían "repartirse en forma proporcional y equitativa". Con la finalidad de contribuir a la justicia social, proponía la revisión del sistema tributario, por considerar que, al aumentar "en su estrecha correlación la riqueza pública y la riqueza privada", el Estado podría atender con eficacia "las necesidades nacionales." Es significativa la referencia del presidente Medina a la "justicia social" como una de las responsabilidades primordiales del Estado, justicia que era interpretada en términos de equilibrio entre el capital y el trabajo.

La intervención económica del Estado se había convertido en el punto fundamental del desacuerdo entre el gobierno de Medina Angarita y el empresario. Las voces de protesta contra esa política se habían iniciado ya durante el régimen de López Contreras a raíz de la creación de la Comisión de Control de Importaciones. Posteriormente, a medida que se definía el perfil del proyecto económico medinista, el clima de descontento se fue haciendo más notorio. El gobierno llegó a ser tachado de totalitario, de impedir el ejercicio de la libre iniciativa privada y de acaparar los recursos fiscales, que se habían incrementado sustancialmente tras la aprobación de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la reforma de la Ley de Hidrocarburos.

En el transcurso del año 1944 se fue ahondando el descontento de buena parte de los empresarios, debido a que las medidas de intervención no habían cesado, a pesar del aumento de los ingresos fiscales y de la anunciada proximidad del término de la guerra. El sector mercantil había encabezado la reac-

ción ante la intervención económica, pero también los agricultores, ganaderos e industriales se sumaron a la protesta, al verse afectados por las disposiciones gubernamentales. En tales circunstancias se fue gestando un movimiento que tendía a unificar las posiciones de la burguesía frente al gobierno.

Durante muchos años las cámaras de comercio de Caracas y Maracaibo fueron las representaciones más importantes del sector empresarial, desde su creación a finales del pasado siglo. Samuel Moncada señala que en 1936 se produjo la "primera explosión de organizaciones empresariales" y se fundaron seis asociaciones en un solo año. Este hecho coincidió con las expectativas que surgieron tras la muerte de Juan Vicente Gómez y el ascenso al poder de López Contreras. Las agrupaciones creadas a partir de esa fecha representaban actividades que anteriormente no habían tenido canales de organización, como la minería, la ganadería, la pesca y la industria. Más tarde, entre 1941 y 1944, se exteriorizó un creciente interés por constituir nuevas asociaciones empresariales, en defensa de sus intereses específicos frente a la intervención económica del Estado (Moncada, 1985, 69-72).

Uno de los organismos de reciente formación era la Asociación Nacional de Comerciantes e Industriales. Su origen data de 1936 cuando se constituyó la Asociación Nacional de Comerciantes. Poco después se integraron a su seno algunos industriales, y en 1937 pasó a denominarse Asociación Nacional de Comerciantes e Industriales, aunque los intereses predominantes en esta agrupación seguían perteneciendo al gremio mercantil. Prueba de ello es que en 1938 se fundó la Cámara de Industriales como una entidad independiente que representaba de manera específica las demandas de este sector económico.

El proyecto de crear una federación que unificara a todas las asociaciones de empresarios fue promovido por el sector mercantil, el que había sufrido mayores perjuicios en el transcurso de los últimos años. De esta iniciativa surgió la creación de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (Fedecámaras), cuya primera convención fue celebrada en julio de 1944. En su extenso estudio sobre la fundación de Fedecámaras, Samuel Moncada afirma que su organización obedeció a la necesidad de enfrentar el "creciente poder del Estado" (Ibid, 78-80). La fundación de Fedecámaras constituyó la respuesta empresarial a la política económica del gobierno medinista. Mientras se acentuaba la tendencia interventora del Estado, las asociaciones empresariales decidieron centralizar sus acciones, las que adquirieron mayor fuerza en ciertas ocasiones, principalmente cuando se trataba de hacer valer su derecho a participar directamente en la planificación de la política económica nacional y en la determinación del destino de los recursos fiscales.

En la primera convención de las asociaciones empresariales, reunida en Caracas, se consideraron diversos tópicos económicos, entre ellos: la producción y los problemas del abastecimiento, la política fiscal, monetaria y crediticia

y la intervención del Estado en la economía. Cada uno de estos temas fue objeto de un pormenorizado análisis, cuyos resultados fueron expuestos conjuntamente a una serie de recomendaciones al gobierno en lo relativo a la conducción económica, en la que debían eliminarse los controles económicos y permitir el libre ejercicio de la iniciativa privada.

Entre las recomendaciones formuladas por Fedecámaras, resalta su interés por la consulta del gobierno a las asociaciones económicas privadas en relación a las disposiciones sobre regulación del comercio y de la producción, con el fin de que las mismas no se conviertan en factores perturbadores de la "libre formación de los precios." (Idibem) Por esta vía las entidades empresariales tendrían una injerencia directa en la orientación de las medidas económicas adoptadas por el gobierno. A partir de la primera convención de Fedecámaras se insistió constantemente en la creación de un organismo consultivo integrado por funcionarios gubernamentales y representantes del sector privado, cuyo objetivo sería garantizar el resguardo de los intereses económicos de estos últimos.

Resulta significativo que tan sólo un mes después de haberse fundado Fedecámaras, el gobierno haya decidido fusionar los distintos organismos encargados de la regulación económica, decretando el 15 de agosto de 1944 la creación de la Comisión Nacional de Abastecimiento, cuyas funciones profundizaron aún más la política interventora oficial, ya que tenía amplias facultades para decidir en materia de precios, transporte y comercio exterior. A partir de ese momento, los organismos estatales actuarían de manera centralizada, lo que aseguraba mayor eficacia, especialmente para emprender acciones que encontrarían fuerte resistencia en las filas del empresariado, cuya organización también se había unificado.

El funcionamiento de la Comisión Nacional de Abastecimiento introdujo un nuevo elemento de fricción con el sector privado. Inmediatamente se produjeron diversas reacciones ante esta nueva escalada interventora. Las opiniones se polarizaron entre los detractores de la política oficial y los que aplaudían la profundización de la intervención del Estado. Estos últimos argumentaban que la mencionada comisión era fundamental para amortiguar los efectos de la guerra y coordinar políticas en previsión de las dificultades del mercado internacional durante el período de posguerra.

Mientras se intensificaban las críticas al gobierno por las regulaciones, se retomó la sugerencia planteada en la primera convención de Fedecámaras de crear un organismo consultivo integrado por funcionarios públicos y representantes del sector privado. En octubre de 1944 fue propuesta formalmente la creación del Consejo de Economía Nacional, prevista por la Constitución de 1936, cuyas funciones consistirían en coordinar y armonizar las acciones estatales con las necesidades de la "economía nacional", mediante la participación directa del empresariado en el diseño de las políticas económicas.

En el transcurso de 1945, Fedecámaras volvió a extremar sus posiciones ante la reticencia del gobierno a admitir la creación del Consejo de Economía Nacional. Las contradicciones se agudizaron tras la reforma de la Constitución que ampliaba la capacidad interventora del Estado y, además como agravante, no admitía la elección directa para el cargo presidencial, aspecto que incidió en la agudización de las confrontaciones con los partidos opositores y las discusiones en torno a las candidaturas presidenciales. En este contexto se conjugaron las pugnas políticas con las económicas, las que habrían de desembocar en el golpe del 18 de octubre de 1945.

Tras el derrocamiento de Medina Angarita, se modificó radicalmente la relación entre el gobierno y el empresariado, el cual declaró su apoyo pleno a las nuevas autoridades, ya que las mismas prometieron inmediatamente la creación del Consejo Nacional de Economía. Es significativo el resultado de la reunión celebrada el 22 de octubre entre una delegación de Fedecámaras y el presidente de la Junta Revolucionaria, Rómulo Betancourt, quien les dio a conocer los objetivos del nuevo gobierno: restablecimiento del orden público y de la "normalidad económica", la organización de elecciones para los miembros de la Asamblea Constituyente y el estudio de los principales problemas económicos a través del "Consejo Nacional de Economía" pautado por la Constitución vigente e integrado por "elementos representativos de las actividades económicas."

Ese mismo día Fedecámaras emitió un comunicado informando que en base a lo proclamado por el nuevo gobierno, se había acordado recomendar a todos los productores y comerciantes que prestaran su "mayor colaboración a la normalización de la vida ciudadana" para lograr así un progresivo desarrollo económico del país en "beneficio de todas las clases sociales de Venezuela."

Las medidas adoptadas por el nuevo gobierno tras el golpe de octubre de 1945, como la creación de la Corporación Venezolana de Fomento y del Consejo de Economía Nacional, indican claramente el compromiso contraído con las fuerzas económicas y el cambio de rumbo que se estaba imprimiendo a la economía venezolana en el contexto de la segunda posguerra y del proceso de internacionalización del capital. La Corporación Venezolana de Fomento, creada en mayo de 1946 e integrada por capital del Estado, tenía como objetivo el otorgamiento de créditos a bajo interés y largo plazo. Su directorio ejecutivo estaba constituido por cinco miembros, de los cuales dos eran representantes de Fedecámaras. Por tanto, dicho organismo empresarial tendría un rol fundamental en las determinaciones con respecto al destino de los recursos públicos para el fomento de la actividad privada.

Tras el considerable incremento de los ingresos fiscales a partir de 1943, el tradicional Estado deudor y dependiente de los préstamos de la burguesía comercial se transformó en un Estado que contaba con suficientes recursos

para promover la modernización, mediante la inversión en obras de infraestructura y proyectos educativos y asistenciales, todo lo cual dinamizaba al conjunto de la economía y favorecía el aumento de las importaciones. En este contexto, el sector privado pretendía precisamente que una parte de las inversiones públicas fuera dirigido hacia el financiamiento de las empresas particulares, además de mostrarse interesado en adquirir un papel decisivo en el diseño de la política económica nacional.

Bibliografía

- Alvarado, Lisandro (1956). *Historia de la Revolución Federal en Venezuela*. Caracas, Ministerio de Educación (Obras Completas, vol. 5)
- Arcaya, Pedro Manuel (1964). *Historia de las reclamaciones contra Venezuela*. Caracas, Pensamiento Vivo.
- Banko, Catalina (1990). *El capital comercial en La Guaira y Caracas 1821-1848*. Caracas, Academia Nacional de la Historia.
- Battaglini, Oscar (1993). *Legitimación del poder y lucha política en Venezuela 1936-1941*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Betancourt, Rómulo (1969). *Venezuela política y petróleo*. Bogotá, Editorial Senderos.
- Briceño Iragorry, Mario (1958). *Ideario político*. Caracas, Editorial Las Novedades.
- Brito Figueroa, Federico (1987). *Historia económica y social de Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, Tomo I al IV.
- Brito Figueroa, Federico (1974). *Tiempo de Ezequiel Zamora*. Caracas, Ediciones Centauro.
- Bustamante, Nora (1985). *Isaías Medina Angarita. Aspectos históricos de su gobierno*. Caracas, Universidad Santa María.
- Cardozo Galué, Germán (1991). *Maracaibo y su región histórica. El circuito agroexportador 1830-1860*, Maracaibo, Universidad del Zulia.
- Carrillo Batalla, Tomás Enrique (1964). *Moneda, crédito y banca en Venezuela*. Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Cunill Grau, Pedro (1987). *Geografía del poblamiento venezolano del siglo XIX*. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 3 tomos.
- De la Plaza, Salvador (1965). *El petróleo en la vida venezolana*. Caracas, Editorial La Torre.
- Díaz Sánchez, Ramón (1975). *Guzmán, elipse de una ambición de poder*. Caracas-Madrid, Ediciones Edime, 2 tomos.
- Floyd, Mary B. (1988). *Guzmán Blanco*. Caracas, Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, Funres.
- Frankel, Benjamín (1977). *Venezuela y los Estados Unidos 1810-1888*. Caracas, Ediciones de la Fundación John Boulton.
- Gerstl, Otto (1977). *Memorias e Historias*. Caracas, Ediciones de la Fundación John Boulton.
- González Abreu, Manuel (1986). "Fuerzas de sustentación y oposición" en *Juan Vicente Gómez ante la Historia*. Caracas, Biblioteca de Temas y Autores Tachirenses.
- _____ (1988). *Venezuela Foránea*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- González Deluca, María Elena (1991). *Negocios y política en tiempos de Guzmán Blanco*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- González Deluca, María Elena (1994). *Los comerciantes de Caracas*. Caracas, Cámara de Comercio de Caracas.

- Harwich Vallenilla, Nikita (Coord.) (1992). *Inversiones extranjeras en Venezuela Siglo XIX*. Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Herrera Mendoza, José María (1964). *Reminiscencias. Revelaciones de mi archivo*. Caracas, M.A. García e hijo, 2 tomos.
- Herrera Mendoza, José María (1960). *Historia de las actuaciones del Banco Central de Venezuela 1940-1948*. Caracas, Empresas "El Cojo."
- Hurtado Salázar, Samuel (1990). *Ferrocarriles y Proyecto Nacional en Venezuela: 1870-1925*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Kaplan, Marcos (1976). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Landaeta Rosales, Manuel (1903). *Riqueza circulante en Venezuela*. Caracas, Imprenta Bolívar.
- Leyes y Decretos de Venezuela* (1982). Tomo 2, 1841-1850; Tomo 3, 1851-1860 y Tomo 4, 1861-1870. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Loreto Loreto, Rafael: *Un año en el poder*. Caracas, Artes Gráficas "Atlántida", 1942.
- Malavé Mata, Héctor (1980). *Formación histórica del antidesarrollo de Venezuela*. Cali (Colombia), Editorial La Oveja Negra.
- Mariñas Otero, Luis (1965). *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- Maza Zavala, D. F. (1985). *Venezuela una economía dependiente*. Caracas, Fondo Editorial Antonio José de Sucre.
- Medina Angarita, Isaías (1963). *Cuatro años de democracia*. Caracas, Editorial Gema.
- Moncada, Samuel (1985). *Los huevos de la serpiente. Fedecámaras por dentro*. Caracas, Alianza Gráfica.
- Pacheco, Emilio (1984). *De Castro a López Contreras*. Caracas, Editorial Domingo Fuentes.
- Pérez Vila, Manuel et al. (1976). *Política y Economía en Venezuela 1810-1976*. Caracas, Ediciones de la Fundación John Boulton.
- Polanco Martínez, Tomás (1960). *Esbozo sobre Historia Económica Venezolana*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 2 tomos.
- Purroy, Ignacio (1982). *Estado e industrialización en Venezuela*. Valencia, Vadell Hermanos.
- Rodríguez, José Santiago (1976). *Contribución al estudio de la Guerra Federal en Venezuela*. Caracas, Oficina Central de Información, 2 tomos.
- Rodríguez Gallad, Irene y Héctor Malavé Mata (1983). "El liberalismo económico del guzmancismo" en *Venezuela 1883*, Tomo II, Caracas, Ediciones Conmemorativas del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar.
- Rodríguez Gallad, Irene (1980). *Venezuela entre el ascenso y la caída de la Restauración Liberal*. Caracas, Editorial Ateneo de Caracas.
- Rondón Márquez, R.A. (1952). *Guzmán Blanco "El Autócrata Civilizador"*. Madrid, Imprenta García, 2 tomos.
- Rodríguez Gallad, Irene (1988). "Perfil de la economía venezolana durante el régimen gomecista" en *Juan Vicente Gómez y su época*. Caracas, Monte Avila editores.
- Veloz, Ramón (1984). *Economía y Finanzas en Venezuela 1830-1944*. Caracas, Academia Nacional de la Historia.
- Vetencourt, Lola: *El Imperio Británico en la Economía de Venezuela 1830-1870*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981.
- Villanueva, Laureano (1955). *Ezequiel Zamora*. Barquisimeto, Editorial Nueva Segovia.
- Walter, Rolf (1985). *Los alemanes en Venezuela desde Colón hasta Guzmán Blanco*. Caracas, Asociación Cultural Humboldt.

ACERCA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN VENEZUELA

Orlando Alborno

Es más que obvia la necesidad de analizar periódicamente el espacio que llamamos educación superior. Dada su complejidad en este ensayo vamos a examinar algunos elementos que caracterizan este nivel escolar del sistema educativo venezolano, que nos permitan observar la actual situación de la misma, advirtiendo al inicio que no se trata de un análisis completo, pues obviamos ciertos aspectos esenciales, como el área de postgrado, que ha crecido tanto en los últimos años, pero atendemos a las líneas generales que explican la operación y funcionamiento de este sistema de educación superior en Venezuela. Esto es, la educación superior, entendida como el complejo mundo académico que se traduce en comportamientos de sus diversos actores: estudiantes, profesores, empleados, obreros y que es, al mismo tiempo, un importante mercado económico, porque la educación superior genera actividades económicas y financieras inherentes a la sociedad. Ello supone que la educación superior venezolana satisface diversas funciones, tanto las típicamente académicas, como aquéllas de índole económica, pues en este sentido es un aparato, en donde interviene el sector público a través de los subsidios que el Estado otorga al sector de la educación superior y el sector privado. En todos los casos las instituciones de educación superior son un elemento instrumental, en unos casos para acceder al poder académico, en otros al poder en la sociedad abierta, en otros para lucrar y por ello ocurren casos de corrupción administrativa y académica. En todo caso cabe señalar al inicio de este ensayo que la educación superior es una actividad académica, pero también una parte importante del área económica de los servicios, un espacio interesante para la actividad política e ideológica, un conjunto de instituciones que a veces son manejadas en forma personal e inconsulta, caso en el cual, como señalábamos, ocurren numerosos casos de corrupción administrativa, algunos de ellos debidamente registrados por los organismos competentes de la administración pública. Formas de corrupción y de negocios abiertos que operan tanto al nivel de las instituciones financiadas con dineros públicos, como en aquellas financiadas por el sector privado, caso este último en donde a veces en vez de instituciones académicas estamos hablando de instituciones que ingresan en el mercado escolar por los amplios márgenes de lucro que tiene un mercado a veces cautivo, no solamente por el prestigio o reputación de las credenciales académicas, sino porque este entrenamiento es básico para el ingreso al mercado laboral, aparte del hecho de que los estudiantes de las familias de altos ingresos e influencia están exceptos de las búsquedas para ingresar al merca-

do laboral, por razones obvias del control que tienen sus padres en el movimiento y circulación en este mercado de empleos y ocupaciones.

La educación superior: nuevas realidades, nuevos paradigmas

El propio Khun insistía en que el concepto de paradigma no era explicativo, en modo alguno, y rechazaba su uso en la forma como se interpretó en el mundo contemporáneo, pero aun así todos entendemos que un paradigma es una forma de consenso con relación a un conjunto de conceptos que nos permiten analizar una determinada parte de la realidad y sobre lo cual si no todos la mayoría parece estar de acuerdo con esa manera de analizar una porción de la realidad. En el caso de la educación superior aparecen a finales de siglo nuevas maneras de enfocar esa porción de la realidad que es la educación superior. En todos los casos obligados porque esa realidad aparece ante los ojos de los analistas con una perspectiva común, su globalización, su universalidad, su internalización. En el ámbito mundial, entonces, nos topamos con el discurso unesquiano, que si bien pasa por el eje de una burocracia internacional busca nuevos caminos interpretativos, si bien por fuerza de las circunstancias se trata de un enfoque que por conciliatorio permanece a menudo en la periferia de los fenómenos, haciendo consideraciones y propuestas que útiles e interesantes pagan el tributo del falso consenso, que es como llamo todo aquel consenso al cual se llega después de eliminar todo posible conflicto. Es decir, esos consensos acerca del cual todos estamos de acuerdo, en forma artificial. Paralelamente nos hallamos frente al discurso crítico, que parte del enfoque científico y que permanece autónomo e independiente de bases burocráticas que por lo tanto pierde expresarse con mayor libertad, porque básicamente no acepta el consenso como principio sino que más bien se halla abierto al consenso y a la discusión. La realidad no acepta consensos falsos sino que se comporta tercamente al margen de esos consensos interesados y manifiesta su brutal fortaleza en forma semejante a los fenómenos de la naturaleza, a menudo indetenibles e irreversibles.

En el caso del análisis de la educación superior venezolana, asumiendo como propio el discurso científico, nos proponemos examinar la evolución que ha sufrido este sistema educativo, frente al cual nos colocamos en forma objetiva y procurando neutralidad valorativa. En ese sentido cabe apuntar, que frente a las nuevas realidades de la educación superior surgen entonces nuevos paradigmas analíticos. Pongo un ejemplo inmediatamente: en los primeros años de la década de los cincuenta, cuando se reabre la universidad bajo el régimen militar de entonces el problema de la institución era, primero, cómo mantener el control político de la misma, esto es, como garantizar la fidelidad o al menos la neutralidad política de los profesores y estudiantes. Los odiosos desfiles del 2 de diciembre, en nombre de la patria, eran una vitrina para observar como muchos de los que fueron posteriormente héroes de la resistencia caminaban pasivos y humillados las cuadras de la ciudad en donde debían colocarse los académicos. En aquella organización militar artificial los vene-

zolanos vestidos del liquillique de la vergüenza prestaban una especie de juramento fascista a la figura del dictador de entonces. En aquel momento la universidad era exclusivamente un empleo y la gerencia de la misma, eliminada la gestión institucional, era el manejo de personal. La universidad era, en este sentido, el manejo de una nómina de pago. El gobierno de la institución, por supuesto, era por designación del gobierno nacional y la gerencia de la educación superior se basaba, casi exclusivamente, en el control político del régimen, que solía instalar como alumnos a miembros de la siniestra *seguridad nacional*, para verificar la rectitud política de profesores y estudiantes. Curiosamente, valga decirlo, para muchos esa universidad del período de la dictadura fue una paradoja que resultó en uno de los períodos luminosos de nuestra universidad, académica e intelectualmente hablando, porque de alguna manera milagrosa quienes estudiábamos, al menos en la entonces Facultad de Filosofía y Letras, disponíamos de condiciones para el proceso de enseñanza-aprendizaje que hoy resultarían excepcionales y difícilmente repetibles.

Para el momento en el cual la mano sabia del rector Francisco De Venenzi, entre otros, introduce en la universidad venezolana las bases de un proceso de modernización de la misma, cambia completamente la situación y si bien la administración del personal seguía siendo el eje esencial, el mismo era manejado en otra forma, de manera meritocrática, puesto que se instalaron los mecanismos propios de esa universidad moderna, según el patrón norteamericano y canadiense, de examen de ingreso a la docencia, del concepto de la carrera académica, incluyendo los beneficios sociales que entonces eran desconocidos, al mismo tiempo que se instaló el principio de la democracia académica y las autoridades de las mismas comenzaron a ser electos por el claustro, proceso que encontramos hoy en día un ejercicio en clientelismo perverso, pero no nos adelantemos en la lógica secuencial del análisis, sobre lo cual retornaremos. De momento es oportuno enfatizar que ahora nos hallamos en tiempos de reforma, de adecuación de la universidad al mercado laboral y a las exigencias de la sociedad. Nos hallamos, en términos conceptuales, dentro y al amparo de un nuevo criterio doctrinario, el neoliberalismo, lo cual debemos de asumir y analizar, sin emitir disposiciones ni emocionales ni de tensión política ni ideológica, sino como una manera de ver el mundo, esto es, según criterios de eficiencia, productividad, competitividad, privatización institucional, rendimiento, selección del talento y, en una palabra, según criterios de costo beneficio. Ahora bien, ¿cuáles son esos nuevos conceptos que integran ese actual paradigma contemporáneo, que se halla en la punta del estado del arte en materia del análisis de la educación superior, incluyendo por supuesto a la educación superior venezolana?

En primer lugar un cambio total del enfoque de la institución desde el punto de vista de la gerencia, ya que si antes la misma era una nómina de personal, una cuestión tangible y cuantificable, ahora hallamos que el concepto esencial es la gerencia del conocimiento, que es, evidentemente en su forma pura, un

intangible. Clark (1978) había ya incluido el saber como uno de los cuatro conceptos esenciales de un sistema educativo y en la tradición clásica esto no era desconocido, por supuesto, pero es que ahora no se trata como siempre de producir saber, sino de dedicar toda la institución a que sea una unidad de carácter intensivo destinada a aumentar la productividad en la producción del saber. Pero antes de iniciar esta parte del análisis sistematicemos cuáles son esos nuevos conceptos del nuevo paradigma:

Los conceptos del nuevo paradigma de la educación superior

- La educación superior es una unidad de producción intensiva de saber, la nueva ética del saber abandona su estética liberal y se asocia a una nueva noción, la institución como un apéndice de las necesidades del mercado.
- La educación superior acepta como patrón tecnológico la virtualización en el proceso de comunicación y producción del saber.
- No es solo menester hablar de la sociedad del conocimiento, sino que este concepto es obsoleto ya que es indispensable hablar del capital intelectual como un sector y factor de la economía y del aparato productivo.
- La productividad signa la función de la profesión académica, como ocurre en los casos del PPI.
- La selección del talento se impone como el patrón en cuanto al ingreso y egreso de los estudiantes.
- Se hace más complejo el entrenamiento de los estudiantes, que deben poder acceder a idiomas universales, como el inglés y la informática, en este último caso para poder adaptarse a la virtualización de las universidades y de la educación superior en general.
- Se incrementa el costo del saber y su adquisición y producción.
- Surge como esencial el problema de la gestión (regestión/reingeniería) de la educación superior y se plantea el problema de la gerencia desde un nuevo punto de vista, ya que no se trata de gerenciar personal y una nómina, estudiantes y un curriculum, sino que en ambos casos se trata de manejar la gerencia del saber, del conocimiento, ya que la gerencia es de intangibles y de externalidades.
- Se abandona la noción de la existencia de las unidades independientes y autónomas, se va a la noción de sistemas, de multicampus, de la universidad global sobre la base de los network como el grupo de los 21, el primer grupo de excelencia en el ámbito internacional.
- En términos de calidad académica puedo hablar del manejo de dos conceptos antagónicos que he aplicado a la sociedad venezolana y a su educación superior: *hyperlearning* e *hypolearning*, contrastando realidades de diferencias cualitativas abismales, como son las que ocurren por ejemplo, entre universidades tales como la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Simón Rodríguez o en el caso único y espectacular de San Fernando de Apure, en donde hallo operativo el concepto del *hypolearning*.

- En general la aplicación a todas las instituciones de la educación superior de los conceptos ya mencionados de los principios doctrinarios del neoliberalismo, especialmente la competitividad intra y extra nacional, habida cuenta que el poder como tal escapa del entorno del campus, de su autonomía, de su indispensable *ivory tower*, para trasladarse a las necesidades del mercado, para cerrar así un círculo iniciado en este esquema, el predominio del mercado por encima de los objetivos del Estado.
- Aceptar nuevas formas de la gerencia académica (Balance Score Card) y sobre todo la universal inclusión del concepto de evaluación (*accountability*) para medir como funcionan los diversos actores de la educación superior, en busca de afirmar los diversos conceptos mencionados de la doctrina neoliberal y desarrollar nuevos mecanismos de gestión, aplicados del mismo modo a los mismos citados diversos actores, internos y externos a la educación superior, que por fuerza de necesidad debe operar como un sistema, tanto al interno en sí como hacia el resto de los otros niveles de la escolaridad y con la sociedad abierta en general.
- En esencia, la nueva educación superior se aborda como un problema de KM (Knowledge Management), gerencia del saber y no en la forma tradicional de gerencia de la institución; es decir, es menester pasar de gerenciar lo tangible y concreto a manejar lo intangible y abstracto, de alto riesgo y de incertidumbre cada vez mayor en la medida en que el criterio de ocio disciplinado cabe solamente en esta poderosa institución que el hombre ha ideado para generar y reproducir el conocimiento humano, la universidad.

Nuevos conceptos en el análisis de la educación superior

Naturalmente, el análisis acerca de la educación superior no acepta sugerir que un modelo académico es mejor o más ventajoso que otro, excepto en la medida en que cada modelo, independientemente de su diseño institucional, acoja los principios básicos elementales y esenciales de lo que es una institución de educación superior, cuyos objetivos descansan en las necesidades de la sociedad, de entrenar recursos humanos, de prestar servicios a la comunidad y de buscar nuevo saber, nuevo conocimiento, a través de la investigación científica, tecnológica y humanística. Cabe acotar como la universidad no ha cambiado sus objetivos, desde que fue creada hasta ahora, pero, ciertamente, se ha adaptado a las nuevas tecnologías aplicándolas de forma tal de hacerse eficiente y andar a la marcha del tiempo. Dos tendencias se observan en el diseño de la universidad contemporánea: por una parte la generación de un *network* académico de carácter universal, gracias a los enfoques de la globalización y de hecho a finales del siglo XX aparece por vez primera, gracias a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, la educación superior y en especial la universidad, puede ser, efectivamente, una institución universal adaptada a las nuevas tecnologías, como ocurre con la aparición de la virtualización de las universidades. Por la otra el hecho de que comienza a operar en el mundo la unidad de sistema, más que de institución.

El nuevo paradigma de universidad y de educación superior, que observamos a finales del siglo XX, eso que en genérico podemos denominar el modelo neoliberal, no es otra cosa que la adaptación de las instituciones escolares, de cualquier nivel, a las exigencias de la sociedad, porque es la sociedad la que dicta las pautas a las instituciones, no éstas a aquélla. La sociedad latinoamericana ha visto mermar sus ingresos de capital, al mismo tiempo que debe atender las demandas de una población en expansión, que reclama satisfacer diversas necesidades, una de ellas el entrenamiento en el nivel superior de la educación. La propensión actual es reducir el papel de los sistemas públicos y estimular aquellos del sector privado, a través de la reducción del aporte presupuestario al sector público y la participación creciente de las instituciones privadas al subsidio estatal, como ocurre en las instancias de la Iglesia Católica en algunos países de la región.¹ Estos objetivos se logran a través de los procesos de descentralización, que trasladan la responsabilidad del Estado a los usuarios, que terminan privatizando los servicios escolares. Se exige mayor eficiencia de los dineros públicos invertidos/gastados en la educación superior y se impone el criterio de destinar más fondos a la escuela básica que a la superior. El aparato escolar opera bajo los principios de rendimiento e incluso de rentabilidad, caso en el cual aparecen mecanismos permanentes de evaluación y supervisión de los procesos escolares del sector público, que de hecho el sector privado logra mantenerse al margen de estos mecanismos, como se puede observar en el ejemplo venezolano. De hecho se habla con relación a la educación, de conceptos típicamente empresariales como el de costo/beneficio y el sentido del lucro en la prestación del servicio escolar y educativo. La teoría pedagógica subyacente habla, entonces, no del estado docente, desmontado por el neoliberalismo, sino de la sociedad docente, un eufemismo para racionalizar el desmontaje del aparato público en educación, acusándole de un estado hipertrofiado, el famoso ogro filantrópico de Octavio Paz. Aparece, según mi criterio, un proceso descentralizador de carácter populista conservador, que arguye otorgar a los usuarios de los sistemas escolares la responsabilidad de dirigirlos, obviando las necesidades de la ciencia y de la técnica en el manejo de la cosa escolar, sobre todo, como expresa Puiggrós. La descentralización puede tener efectos perversos, porque "existe incapacidad de las provincias para financiar las escuelas que se les transfiera, incumplimiento por parte del gobierno federal de los compromisos de ayuda financiera a los gobiernos provinciales, (pero, sobre todo) la inexistencia de una sociedad civil en condiciones económicas y culturales para hacerse cargo de suplantar al Estado en materia de educación" (Puiggrós, 1994, 292).² El

¹ Es el caso del movimiento denominado "Fe y Alegría", que destina esfuerzos al nivel escolar básico, en Venezuela y en varios países de la región.

² Véase Puiggrós, Adriana (1994): *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*, México, Paidós, p. 292. Para un interesante ejemplo del efecto del neoliberalismo en Venezuela puede ver Soto, Oscar David (1998): *El neoliberalismo y sus efectos en la agricultura, caso Venezuela*, Mérida, Universidad de los Andes.

discurso neoliberal, sin embargo, afirma que es a través de la educación cómo se logrará el progreso social, una ecuación incorrecta, sin duda, porque la escuela no genera diseños sociales estructurales, sino que éstos contienen los elementos que diseñan las instituciones, en este caso la escuela. Sociedades desiguales sólo pueden generar instituciones que se comporten de la misma manera y de hecho es la desigualdad de oportunidades lo que define el comportamiento de los sistemas escolares en América Latina y el Caribe, proceso histórico del cual un país como Venezuela no se escapa e incluso, más aun, como sociedad petrolera que es, genera mayores niveles de desigualdad, que se observan, del mismo modo en cómo se organiza la escuela y la educación, la cultura y la ciencia. En la era neoliberal surgen nuevos actores, entre otras causas por el vacío ideológico dejado por el desplome del marxismo como doctrina. Estos nuevos actores no lo son tanto, pero es el fenómeno mediante el cual la iglesia católica ocupa espacios que de hecho probablemente consideraba perdidos. Por ello he hablado en el caso venezolano de un neo-clericalismo, entendiéndolo por ello la redimensión del papel de la iglesia católica en el país, hay varias razones: el debilitamiento de las izquierdas, la agresividad ideológica de los jesuitas, la privatización del servicio escolar caso en el cual esta institución del sector privado interviene con más fuerza en la disputa por fondos estatales y, por último, el hecho de que el gobierno venezolano entre 1994-99 ha sido presidido por un líder socialcristiano, si bien el gobierno en sí haya sido de alianza entre este líder y diversos grupos políticos, entre ellos la antigua izquierda. Del mismo modo aparece un actor que es visto desde otra perspectiva, cual es el caso de EE. UU., que simultáneamente con la desaparición de la URSS como una contrapartida hegemónica se constituye como una hegemonía única (Krauthamer, 1997).³ En efecto, el "antimperialismo" dejó de ser una bandera legítima y más bien hoy en día, en la era neoliberal, ser pro-norteamericano es parte del "paquete ideológico" de la región, so-

³ En la actualidad, a finales del siglo y en el umbral de otro, en efecto, EE.UU. es la hegemonía mundial absoluta. Un articulista de la revista TIME, Charles Krauthamer, por ejemplo, escribió un ensayo en donde defiende, *Thank God*, dicha hegemonía. El artículo citado es "America Rules: Thank God" (4 de agosto de 1997). En el mismo se puede leer que "*By every measure, the extent of America's dominance astonishes. Militarily, there has never been in the past thousand years a greater gap between the N° 1 world power and the N° 2. Not even the British Empire at its height displayed the superiority shown by American arms today*". Se enumeran los logros formidables de la economía, la cultura y así sucesivamente el predominio mundial del famoso coloso del Norte. Lo más interesante es el argumento mediante el cual *American hegemony is good for the world*. La paranoia de la dominación ya no se oculta tras ninguna retórica y tal como la expresa el articulista de la revista *Time* hay en efecto un clima en América Latina y el Caribe de aceptación de ese proceso histórico mediante el cual la hegemonía del mundo tiene su centro en Washington, añadiendo que aun los programas de reclutamiento de talento que tiene el Imperio en la región son financiados por los propios países.

bre todo de los estudiantes que aspiran seguir estudios profesionales en ese país. (Albornoz, 1998).⁴

Podría añadir que las posturas neoliberales discriminan en el plano de las políticas públicas a la escolaridad de la educación y ésta de la cultura de masas. Me explico: en un enfoque lógico es menester asociar en un solo criterio la escuela, la educación, la cultura y sobre todo los medios de comunicación, así como los ejes sociales que son transversales al proceso escolar. Cabe decir, entonces, que la escuela es consecuencia de la organización de la sociedad no viceversa. Por ello no es posible un cambio en la forma de organización social de la escuela, incluyendo lo pedagógico en sí mismo, si no hay un cambio en la organización de la sociedad. Un buen ejemplo de ello es cuando se quiere que la escuela eduque (entrene) para el trabajo, sin tomar en cuenta la necesidad de redefinir el concepto de trabajo, porque de otro modo la escuela es una institución meramente instrumental. Pero según las posturas neoliberales la reforma escolar es ajena a la reforma de la sociedad y en esa reforma se privilegia lo pedagógico formal, sin tomar en cuenta, por ejemplo, el poderoso papel de los medios de comunicación social, que tiene su propio discurso, dirigido a estimular el consumo, no la reflexión crítica acerca de los productos que anuncia, incluyendo, ciertamente, los productos políticos que se ofrecen en las oportunidades en las cuales se abre el mercado electoral, ergo elecciones. En este discurso neoliberal se margina el debate social. En estos casos se hace énfasis en el diseño curricular, pero se marginan las variables sociales, como aquéllas referidas a la violencia urbana, la explotación social rural, la situación de los servicios públicos sobre todo de la salud, las enfermedades endémicas y flagelos como el Sida, el elevado consumo de alcohol, los embarazos juveniles y otras situaciones que afectan la calidad de vida de quienes reciben menos del ingreso nacional, puesto que se expande la diferencia social entre ricos y pobres, con aumentos descomunales de la riqueza y empobrecimiento acelerado de la población.⁵

⁴ Véase Albornoz, O. (1998): *Galileo, las paradojas del desarrollo*, México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior. En éste analizó una política educativa venezolana que es interesante, en el contexto de la ideología y la selección del talento y de la articulación del discurso neoliberal con la aprobación y aceptación de la hegemonía norteamericana. Cabe acotar que los antiguos líderes del "antimperialismo" se hallan en posiciones de gobiernos conservadores, como es el caso al menos de Venezuela.

⁵ No es mi intención discutir aquí los problemas de la sociedad venezolana, pero basta con señalar que, según informaciones oficiales, la empresa cervecera Polar aumenta sus ventas cada año al nivel del 15 por ciento y de hecho el consumo de alcohol en Venezuela ha alcanzado niveles tales que se menciona como causa de muchos accidentes, de trabajo y de tránsito.

Habida cuenta de estos factores la desigualdad del desarrollo económico y social, entre los países y al interno de los mismos, nos permite, sin duda alguna, hablar de sistemas escolares (educativos) profundamente desiguales, desigualdad que incluso aumenta en los últimos años, como consecuencia del alto costo de las nuevas tecnologías, que hace que éstas sean prácticamente inaccesibles a las masas de la región, excepto que sus miembros se convierten en activos manejadores de esas tecnologías, cuando las mismas acceden a la vida laboral cotidiana, en el área de los servicios, cuyos empleados y obreros son miembros de las clases populares. En consecuencia, el análisis de la escuela, de la escolaridad y en general de la cultura, en América Latina y el Caribe, pasa por el eje de un enfoque pedagogizante de la educación, que omite los problemas sociales, las diferencias étnicas, el papel de las minorías y que mantiene una situación de imperialismo interno y, no obstante suene extraño mencionarlo, en estos años de la hegemonía norteamericana, del imperialismo externo, que mediante la inevitable instrumentación de la globalización construye un discurso unidimensional, de pensamiento único, autoritario, en el sentido marcusiano de la palabra, tal como éste expresó su pensamiento en *One-dimensional Man* (1964).

El tema de la evolución histórica de los modelos de la educación superior venezolana

En la era industrial surge, efectivamente, la universidad liberal. Esa universidad desarrolla un modelo, expresado este concepto en términos de los principios filosóficos y pedagógicos que apoyaban y sustentaban tanto la concepción como la praxis del caso. Este modelo de universidad concebía a la universidad como a una institución dedicada a la búsqueda del saber por el saber mismo, una institución pública autónoma cuyo papel era el regular el ocio disciplinado y creativo, dedicada al cultivo de todas las áreas del saber, unas idénticas a las otras en importancia y era la evolución de la universidad medieval adaptada a los tiempos en los cuales era posible hablar de un excedente, de capital para adquirir los bienes del saber, de tiempo para poder dedicar ese recurso para las tareas desinteresadas del pensamiento. La universidad liberal se caracterizaba por las siguientes cuestiones:

Características del modelo liberal de educación superior

- Una institución dedicada al entrenamiento de los profesionales, con escaso papel de la investigación científica, tecnológica y humanística, excepto en el sentido de satisfacer las necesidades del aparato productivo.
- La institución elabora un discurso esotérico simbolizado en el especialista y en consecuencia en las profesiones llamadas liberales.
- La universidad es autónoma, en capacidad de enseñar los contenidos del saber sin ninguna otra limitación que la acordada por los miembros de la profesión académica; esto es, prevalece en la universidad la libertad académica.

- La universidad es una entidad universal y cada institución debe acomodarse a establecer sus niveles de evolución en la medida en que se acerque a un nivel teórico de punta, que a su vez está determinado por un consenso universal de tipo conceptual acerca del saber, lo que hoy en día llamaríamos un paradigma.
- Cónsono con el periodo de modernización de la humanidad, como consecuencia de la revolución industrial, el mundo se expandió, frente a las necesidades de hallar nuevos mercados y materias primas para alimentar la maquinaria del mundo industrial, la universidad asume ese criterio de universalidad, no sólo del saber sino de los hombres y mujeres que pueblan el mundo, esto es, un proceso de globalización iniciado por la expansión europea.
- Ello nos lleva a señalar que dos características esenciales de la universidad bajo el modelo liberal son su función democrática, abierta a todos aquéllos competentes para seguir estudios, así como la universidad liberal hace énfasis en el cultivo de las humanidades, en forma tal que proporciona ese auténtico humanismo propio del liberalismo como doctrina política, un humanismo abierto al período de los descubrimientos y las invenciones.
- Universal como plantea su *ethos* la universidad liberal se propone, por una parte, asumir la universalidad del hombre, pero, del mismo modo, construye la dimensión histórica del mismo a través del estudio de los clásicos, de sus lenguas, costumbres y características, en general.

Esta es la universidad que hemos tenido en Venezuela, desde 1828 hasta 1958, con las modificaciones habidas en ese largo trecho histórico como, por ejemplo, la fase positivista del siglo XIX, pero en general una institución liberal, en el pleno sentido de la palabra. El siguiente cambio fundamental no va a ocurrir sino en 1958, cuando emerge la universidad moderna. De acuerdo con esta concepción la universidad asume nuevas tareas y nuevas funciones. Este modelo de universidad se propone adecuarse a las necesidades del mercado, al menos sintonizando el entrenamiento de los profesionales según las necesidades del mercado laboral. Fue la época de los estudios de los recursos humanos y de la universidad como una institución instrumental, que abandona el *laissez faire* de la universidad liberal para comportarse más como una unidad de entrenamiento, formando las elites profesionales y políticas, para dirigir, en ambos sentidos a la sociedad, esto es, el aparato productivo y la organización política de la sociedad. Ello supuso cambios dramáticos en la organización de la propia institución. Así surge en la universidad venezolana una concepción profesional de la misma, en términos de sus programas de formación de los estudiantes, aparece la investigación científica como una obligación institucional y la extensión como un deber social. No sólo profesionaliza a la profesión académica, introduciendo ese perfil tal como conocemos hasta hoy en el papel, sino abriendo los canales de la participación política, a través de las organizaciones políticas de los profesores, empleados y estudiantes, estos últimos el eje del movimiento político universitario entre 1958 y la intervención de la universidad en 1970, en el lapso del primer gobierno del Presidente Rafael Caldera (1968-1973).

Este modelo de universidad es el que caracteriza el proceso de expansión de la educación superior, desde 1958 y que se pone de manifiesto ante el hecho de que a partir de ese lapso se bifurca el sistema de educación superior, ya que en forma paralela a las universidades autónomas existentes para ese año se crea todo un subsistema compuesto, por una parte, por universidades experimentales, ergo, dependientes directamente del gobierno nacional y, por la otra la creación del sector de colegios e institutos universitarios, así como, un tercer elemento, la expansión de la participación del sector mercado en el lucrativo mercado académico correspondiente a la educación superior. Es decir, la universidad moderna transforma su papel al interno de la misma, pero del mismo modo y si bien mantiene su autonomía la creación de nuevas universidades, experimentales, así como la bifurcación del sistema de educación superior y la propia participación del sector privado disminuyen el sentido de la autonomía de la universidad venezolana, autonomía que en la práctica es hoy en día un concepto que parece obsoleto, porque las formas de gobierno de las diversas instituciones permiten un manejo gerencial de las mismas ajenas a los mecanismos reguladores del Estado. El modelo de la universidad moderna padeció desde su creación con los efectos propios de las organizaciones políticas y gremiales de sus actores. Durante la década de los años sesenta el papel predominante lo tuvo el movimiento estudiantil, posteriormente en la década de los ochenta fueron los gremios de los profesores y de los empleados los que han movilizado a la universidad, en busca de mejoras salariales, sin ahondar mucho en su papel político, que nunca ha sido obviado, ciertamente.

Un modelo de universidad que se coloca en un momento dado de la evolución de la universidad moderna, es la universidad populista, una interesante manera de ver a la universidad, basada en postulados que es oportuno plantear en este ensayo, en donde no estamos tratando, obviamente, de hacer una historia de la evolución de la educación superior en Venezuela, pero sí es menester elaborar este esquema, a fin de poder interpretar el estado actual de la institución en el país, bajo el entendido de que las instituciones son la consecuencia de acciones y reacciones de índole histórica y como el *ethos* de la educación superior en el país no es un valor abstracto que pueda definirse a partir de una experiencia contemporánea, sino que es la consecuencia de una evolución histórica que para que sea debidamente interpretada, debe contener el examen de los diversos modelos de educación superior que hemos tenido en Venezuela.

Lo que podemos llamar el modelo populista de universidad es la obvia consecuencia de los movimientos del mayo francés y sus repercusiones. En Venezuela esta revuelta se expresa a través del movimiento universitario denominado la renovación. Este movimiento tiene fundamentos bien explícitos en la obra de los líderes ideológicos de la renovación, Héctor Silva Michelena, Heinz Rudolf Sonntag y J. R. Nuñez Tenorio (Silva Michelena, Sonntag,

1969).⁶ Roa y Nuñez Tenorio enfatizaban cuestiones referidas a, por ejemplo, al neocolonialismo norteamericano: "La metrópoli norteamericana tiene ideas muy claras acerca de lo que nos conviene en el plano universitario y cultural y promueve sus movimientos y personeros para ganar conciencias neocoloniales en nuestro país. No podemos mantener una simple actitud de indignación moral ante estas interferencias extranjeras y menos aún predicar que el fatalismo de nuestro atraso nos obliga a aceptar aquella intromisión. Detrás de esa penetración imperialista, de esas donaciones, de esas fundaciones internacionales que patrocinan la investigación y la docencia, detrás de esos préstamos dadivosos, de esos intercambio de profesores, de esas becas y cursillos,

⁶ La obra de estos tres pensadores académicos son las siguientes: por Silva Michelena, H. y Heinz Rudolf Sonntag (1969): *Proposición para una revolución universitaria, hacia una nueva facultad de ciencia social*, Caracas, Ediciones Unidad Rebelde y por los mismos autores, *Universidad, dependencia y revolución: México, Siglo Veintiuno Editores*, 1970, en donde se halla incluido la primera publicación. Por Pedro Roa y J. R. Nuñez Tenorio véase *En torno a la renovación universitaria* (1969): Editorial Nueva Izquierda. Me permito acotar cómo estos líderes de la renovación, excepción hecha de Pedro Roa, siguen activos en la política nacional. Son ejemplos de eso que en inglés denominan un *public intellectual*. Nuñez Tenorio es actualmente (1998) "Jefe Ideológico" de un movimiento político radical encabezado por un militar retirado, líder de un fallido golpe de Estado en contra del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez. Nuñez Tenorio es el venezolano prototipo del líder del marxismo ortodoxo y en algún momento representa en el país la llama idea *suchi*, del dirigente norcoreano Kim Mil Sung. Vale la pena acotar que a este candidato a la presidencia de la república en las elecciones de diciembre de 1998 le ha sido negada la visa para su ingreso a EE.UU. Sonntag y Silva Michelena declaran continuamente en la prensa nacional y son considerados líderes del mundo intelectual del país. Véase, por ejemplo, declaraciones del primero en *El Globo* (3 de mayo de 1998), en donde expresaba que "No es descartable un nuevo estallido social" y en el texto de una entrevista a página entera decía que "Estoy altamente preocupado por la forma en que se está desarrollando la campaña electoral. Por un lado por los contenidos tan escuálido que en términos económicos y sociales tienen los planteamientos de los candidatos. Estamos en una situación en la cual necesitamos la concurrencia de la mayor cantidad de gente y de instituciones posibles para elaborar programas y promover un cambio no solo generacional, sino también el estilo de hacer política". En el mismo diario *El Globo* expresaba Silva Michelena, por su parte (4 de mayo de 1998) que "Venezuela se dirige hacia un rumbo incierto". Silva Michelena fue en su momento decano de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela (Entre junio de 1978 y junio de 1981). Sonntag, por su parte, fue Director del Cendes (Centro de Estudios para el Desarrollo) en dos periodos, el primero entre septiembre de 1983 y junio de 1987 y el segundo entre septiembre de 1996 y junio de 1997. Acoto que estos tres intelectuales son profesores jubilados de la Universidad Central de Venezuela. Un libro útil para esta cuestión de la renovación es por José Mendoza Angulo (1979): *Por la democracia universitaria*, Universidad de los Andes, 1970). Por el mismo José Mendoza Angulo véase su libro *Proyecto para una crisis (Crítica a la universidad populista)*, Universidad de los Andes, 1983. Un documento posterior de sumo interés para ver los postulados revolucionarios sobre educación es *El derecho popular a la educación*, Movimiento el pueblo avanza, 1977, elaborado por Alexander López, Rafael Mac-Quhae, Ramón Isturiz y Yolanda Vásquez.

existe toda una maquinaria bien aceitada para la formación de una conciencia neocolonial enajenada” (Roa y Nuñez Tenorio, 1969,19).⁷ Roa y Nuñez Tenorio aspiraban a que el movimiento estudiantil “...debe ir hasta el pueblo con su mensaje de transformación difundiendo y enseñando en forma extra-cátedra y para las grandes masas una visión científica del mundo y el hombre y una cultura nacional y popular que eleve sustancialmente el nivel ideológico del pueblo, que le imprima un nuevo tipo de educación formativa ante la explotación imperialista de nuestras riquezas, en fin, que lo estimule para una conducta ciudadana de unidad, organización y combatividad en la lucha por realizar la revolución venezolana” (Roa y Nuñez Tenorio, 1969, 25).⁸ Por otra parte, Roa y Nuñez Tenorio definían a la renovación (reforma) como: “...un problema político real de todo el país, como un sacudimiento serio de la lucha ideológica que se desenvuelve a escala nacional, como una cuestión que se proyecta en concreto en la problemática pedagógica en torno a la doctrina y organización de la educación nacional... en fin como una elevación sustancial del nivel científico y técnico y de la capacidad cuantitativa y cualitativa para impartir la enseñanza y ejercitar la investigación”, todo ello en una universidad “... de masas y no de élites” (Roa y Nuñez Tenorio, 1969, 34).⁹

El pensamiento de Roa y Nuñez Tenorio nos permite observar con precisión los objetivos de la universidad que estamos llamando modelo populista: “En esta lucha necesitamos atacar ideológicamente las tendencias prácticas que subyacen en los modelos teóricos que se diseñan para reorganizar la Universidad. A nuestro modo de ver, las más importantes son las siguientes: el humanismo (como residuo de la universidad colonial). El cientificismo (como reducción todavía del positivismo o bien de los modelos neopositivistas), el tecnicismo (como expresión de la penetración neocolonial norteamericana) y, en fin, el filosofismo universalista (la influencia de los modelos europeos). En cada una de estas tendencias se exagera el aspecto de los distintos fines de la universidad: humanidades, ciencia, técnica y en todas ellas subyace una concepción empírica o teoricista que impide encontrar el verdadero sendero para forjar nuestro modelo nacional” (Roa y Nuñez Tenorio, 1969, 42).¹⁰

El modelo populista de universidad, en la versión de Roa y Nuñez, plantea revisiones drásticas en la práctica pedagógica, como por ejemplo: “La obligatoriedad de la asistencia a clases no puede seguir existiendo... la libre escolaridad debe ser un principio elemental de la enseñanza superior... El contenido temático expuesto por el profesor en su cátedra se encuentra en los libros.

⁷ Véase por Roa y Nuñez Tenorio, ob. cit., p. 19.

⁸ Ibidem p. 25

⁹ Ibidem p. 34

¹⁰ Ibidem p. 42

Cualquier estudiante puede perfectamente prepararse en el mismo y dominarlo tan igual como el profesor". Este igualitarismo entre estudiantes y profesores es interesante, como lo es el retorno al cogobierno propuesto en Córdoba: "Nosotros planteamos un gobierno a partes iguales entre profesores, estudiantes y egresados" y en el párrafo final de su documento Roa y Nuñez Tenorio expresan lo siguiente, en consonancia con lo anterior: "Las fuerzas revolucionarias y progresistas en la universidad tienen que concertar una estrategia común pro-reforma universitaria y una táctica inmediata que haga viable las primeras medidas de renovación universitaria y académica en los próximos meses. En esta perspectiva, presentamos estas ideas a toda la población universitaria a fin de oír sugerencias y opiniones, confrontar ideas y marchar unificados en la lucha por la renovación. Llamamos pues a profesores, estudiantes, egresados, obreros y empleados de nuestras universidades, a participar activamente en los trabajos y luchas que conduzcan a la realización de la Reforma Universitaria. Todos unidos, por una Universidad de servicio a la nación venezolana" (Roa y Nuñez Tenorio, 1969, 64-65)¹¹ (Subrayado en el original), añadiendo los autores de este documento que "En el plano ideológico, los revolucionarios tenemos la obligación de la defensa, difusión, enseñanza y aplicación creadora del marxismo-leninismo... Por eso, para poder realizar los planes de renovación universitaria, los revolucionarios necesitamos en la universidad cumplir un conjunto de tareas ideológicas, políticas y organizativas, que permita diseñar una nueva imagen de nuestra actividad, en consonancia con la nueva situación y las nuevas exigencias planteadas" (Roa y Nuñez Tenorio, 1969, 6-69).¹²

En cuanto al pensamiento de Silva Michelena y Sonntag estos expresan la doctrina de la renovación de la siguiente manera:

Queremos expresar con absoluta claridad que no opinamos que la universidad sea o pueda convertirse alguna vez en un nuevo "foco" de irradiación revolucionaria que se propague por toda la sociedad; también opinamos que toda transferencia positiva de las estructuras internas de la universidad, sea ella radical (revolución universitaria) o tímida (reforma), será siempre parcial si la estructura socioeconómica en la cual está inscrita la universidad no es totalmente subvertida; por ello igualmente no pensamos que las nuevas estructuras universitarias que puedan conquistarse bajo el empuje de la Renovación garantizarán o asegurarán la formación de un verdadero revolucionario, de un hombre que no se incorpore al sistema establecido; en ese sentido pensamos más bien que las organizaciones políticas revolucionarias deben cumplir el papel decisivo. A nuestro juicio, el lugar de la universidad en la

¹¹ Ibidem p. 64-65

¹² Ibidem p. 6-69

revolución puede compararse al de una institución revolucionaria que por su contenido y formas específicas puede anticiparse a la revolución misma y, por lo tanto, contribuir, mediante sus instrumentos particulares al pleno "advenimiento" de la revolución" (Silva Michelena, Sonntag, 1969, 10).¹³

Al interno de la institución Silva Michelena y Sonntag proponían medidas efectivamente radicales, que suponían un cambio institucional cónsono con la propuesta de un cambio total, que llegaba al punto de hablar de un "hombre nuevo", instrumentado a través de cómo "El movimiento universitario muestra una clara tendencia a profundizar el extrañamiento positivo. Esto se manifiesta en el desarrollo de los movimientos de renovación universitaria, que al volcarse sobre las estructuras internas de la universidad persiguen reconstruirlas de manera que facilite la formación técnica y del desarrollo del espíritu crítico en las universidades autónomas" (Silva Michelena, Sonntag, 1970, 64).¹⁴ En el área interna de la universidad era en donde se iban a producir los cambios esenciales de la renovación, especialmente referido a los estudios de las ciencias sociales, porque, en efecto "El programa se circunscribe (la renovación), por ahora, a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales". Por cierto, la universidad populista era concebida como parte de un proyecto latinoamericano, ya que como expresaban Silva Michelena y Sonntag "Actualmente, una conmoción recorre los pasillos y jardines de las universidades latinoamericanas",¹⁵ e incluso al hablar de la reforma curricular, se afirmaba que el científico social era, en esencia, "un revolucionario", aunado ello al hecho de hacer desaparecer las disciplinas sociales y unir las en un solo haz de conceptos, la ciencia social genérica.¹⁶ El modelo populista de universidad se podía observar en el hecho de que la nueva facultad iba a estar dirigida por 21 miembros, 7 profesores, 7 estudiantes y 7 empleados, advirtiendo que éstos, reunidos en un Consejo, gobernarían la facultad dirigida así: "El consejo tendrá un presidente-coordinador; este nombramiento podrá recaer indistintamente sobre un profesor, un estudiante o un empleado, con la única condición de que tenga 18 o más años". La nueva facultad estaría dividida en unidades y no en escuelas

¹³ Véase libro citado por Silva Michelena y Sonntag, p. 10

¹⁴ *Ibidem*, p. 64

¹⁵ Es interesante que el primer párrafo del Manifiesto Comunista comience, precisamente, con una frase parecida: "Un fantasma se cierne sobre Europa: el fantasma del comunismo".

¹⁶ En verdad este cambio de la concepción epistemológica de las ciencias sociales causó un daño permanente a la investigación científica empírica en el país, porque al desaparecer la disciplina, en aquella propuesta, se eliminó a la "ciencia positivista", ya que el objetivo "revolucionario" no era el de hacer ciencia, sino la revolución.

y una de esas unidades es de "carácter permanente, irremplazable por la naturaleza de la función que está llamada a cumplir. Esta unidad es la unidad de la nueva sociedad y del hombre nuevo. Todo estudiante debe trabajar al menos un año en esta unidad que, para disipar todo malentendido, no es una unidad de futurología sino del desarrollo de lo que antes hemos llamado utopía-concreta". Los elementos más importantes de la renovación consistían en la eliminación de la llamada clase magistral, porque éstas sólo formaban "seres pasivos", pero en donde se presentaba una propuesta radical era en el terreno de la evaluación. Sobre este particular expresaba la universidad populista que los exámenes eran una propuesta "obsoleta" y establecían los siguientes principios:

El examen será evaluado por el profesor de la siguiente manera: revisará cuidadosamente, con la asistencia de un estudiante, la prueba escrita. Las calificaciones son sólo dos: aprobado o aplazado (esperamos que ningún estudiante resultará aplazado dentro de nuestro plan). Una vez asignada la calificación, el profesor discutirá con el examinando su prueba escrita, en presencia de otro estudiante; después de esta discusión la calificación podrá ser modificada. Una cosa debe quedar absolutamente clara en este proceso: el profesor es un compañero del estudiante, y éste siempre tendrá derecho de apelación sobre la calificación obtenida, ante un cuerpo que se compone de dos profesores y dos estudiantes de la respectiva unidad. Este cuerpo será designado cada año por el Directorio de la Unidad. También podrán estar presente, si así lo solicitasen, dos empleados administrativos de la Unidad" Silva Michelena y Sonntag, 1969,55).¹⁷

Estas posturas no tuvieron éxito pero de alguna manera permearon la educación venezolana y desde entonces quedó lesionada la idea de la clase y se ha impuesto, al menos en las ciencias sociales, esta especie de profesor-compañero, a menudo convertido en una "facilitador", en una persona que establece una relación igualitaria, de "amigo", una relación planteada en términos afectivos, de hecho. La clase magistral en verdad, tal como se la concebía, ha visto disminuida su influencia, en parte porque al hacerlo se elimina un compromiso y se facilita el trabajo de aula. Los exámenes cayeron en desuso, del mismo modo y la sola palabra examen despierta sospechas de "autoritarismo", en la educación superior venezolana, sobre todo en las áreas mencionadas de las ciencias sociales y educación. Por ello he examinado la substancia de la universidad populista, un modelo que no logró imponerse en sí mismos, pero que tuvo un impacto que no puede ser negado, en la organización del trabajo académico venezolano. De hecho la universidad populista se oponía al modelo de "la universidad funcionalizada" y proponía que fuesen los estudiantes "el único motor de hacer remontar el vuelo revolucionario: la masa

¹⁷ Ibidem p. 55

de estudiantes progresistas” y planteaba que “... la acción para llevar a término la construcción de una Nueva Universidad debe concebirse con extensión continental. Las más recientes agresiones a diversas universidades latinoamericanas son prueba fehaciente de que la alienación positiva tiene ante sí un enemigo, poderoso aunque no imbatible, también de extensión continental. Este enemigo no es otro que el imperialismo norteamericano y sus aliados locales de clase... por eso esperaremos que la acción de la masa estudiantil venezolana conquistará inevitablemente su Nueva Universidad: la Universidad crítica, racional y revolucionaria” (Silva Michelena, Sonntag, 1969,60).¹⁸

Características del modelo populista de educación superior

- Coparticipación de los diversos actores en el manejo y gobierno de la institución.
- La universidad convertida en instrumento de cambio revolucionario.
- Subsidio total del Estado, sin limitaciones, para el funcionamiento de la institución.
- Gratuidad absoluta del pago de matrícula y servicios estudiantiles y seguridad social para los profesores, bajo el principio de la necesidad de la estabilidad laboral.
- Mantenimiento de la autonomía en forma completa, incluyendo el concepto de territorialidad.
- Manejo académico y administrativo sin control externo, caso en el cual se omiten fórmulas dirigidas a la evaluación, de cualquier género.
- Intenso papel de la universidad y del movimiento político generado en la misma para estimular la revolución y el antimperialismo.
- Supresión de los exámenes y de las clases magistrales.
- Creación de una verdadera comunidad universitaria, con los profesores, estudiantes y empleados con los mismos derechos académicos; esto es, no solamente populismo sino igualitarismo.
- Los estudiantes y su movimiento político e ideológico como instrumento de la revolución, cuyo objetivo era el de construir un “hombre nuevo”.

La universidad neoliberal, por su parte, es la universidad que vivimos actualmente en Venezuela, cuyas características pugnan por imponerse, sin dejar de advertir que tal como ocurre con otras instituciones que generan varios modelos éstos coexisten en la sociedad venezolana actual y así podemos identificar universidades liberales, modernas, populistas y por supuesto neoliberales, pero ningún modelo se produce en “estado de pureza” sino que las características de los distintos modelos suelen sobreponerse unos a otros en híbridos que a veces ocultan sus verdaderas características, bajo el entendido, como añadido, que la universidad ha ido, es y será una institución en el centro

¹⁸ Ibidem p. 60

de las presiones ideológicas y políticas, independientemente del modelo que asuma en un momento dado. La universidad neoliberal se halla comprometida con las necesidades del mercado, como nunca antes y la institución se plantea como obligada a generar recursos propios para aligerar la carga financiera por parte del Estado y aparece, de hecho, una visión mercenaria de la universidad y los profesores tienden a aparecer como consultores y asesores o ejerciendo paralelamente sus actividades profesionales, al mismo tiempo que mantienen sus cargas académicas, livianas, ciertamente, pero conservando un empleo tan atractivo como el empleo académico venezolano, hablando de las instituciones financiadas por el sector público. La universidad neoliberal disminuye su papel político y aumenta su vinculación con el mercado productivo y laboral. Por ello el modelo se expresa con mayor nitidez en las universidades privadas del país, especialmente de aquellas creadas por la empresa privada para que cumplan una función instrumental. La universidad neoliberal se caracteriza por una serie de elementos conceptuales derivados de la concepción doctrinaria del neoliberalismo, que a su vez significa una versión radical del capitalismo expansionista, expresadas dichas ideas, con la mayor precisión, por el venezolano Carlos Ball. En efecto, Ball propone que las ideas del mercado prevalezcan en el funcionamiento de la educación superior, eliminando cualquier participación del Estado, que denomina "Estado Frankenstein" (Ball, 1992, 283-306).¹⁹ Una universidad bajo el modelo neoliberal aplica a la institución las reglas de operación de una empresa, eliminando el ocio, por ejemplo, y todas las características de la universidad moderna. El estudiante se convierte en un "cliente" y el profesor prácticamente abandona su papel como intelectual para asumir aquel de un "facilitador", así como los dirigentes académicos se convierten en "gerentes" y en todos los casos se produce un esfuerzo despolitizador, procurando eliminar las asociaciones de estudiantes, profesores y empleados. Así como en la universidad bajo el modelo populista vincula a la institución según los objetivos de cambio de la sociedad, la universidad neoliberal

¹⁹ Vease por Carlos A. Ball M., el capítulo "Venezuela: el triste caso de un gobierno rico y un país paupérrimo", en *El desafío neoliberal, el fin del tercermundismo en América Latina*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1992, pp. 283-306. En el mismo libro debe verse en este contexto el trabajo por Octavio Paz, "El siglo XX: la experiencia de la libertad". Es oportuno añadir una interesante expresión del pensamiento de Ball, quien en un artículo suyo publicado en la *Nueva Prensa*, Puerto Ordaz, Estado Bolívar, titulado "Educación oficial" propone lo siguiente: "En materia educacional propongo que todas las escuelas, liceos y universidades estatales sean ofrecidas en venta a los maestros, administradores y empleados que actualmente trabajan en ellas. Que se les permita a todos éstos utilizar sus prestaciones sociales como cuota inicial en la compra de las edificaciones, terrenos y mobiliario, recibiendo acciones transferibles en una compañía anónima que acepta una hipoteca a largo plazo e intereses razonables por el saldo". Sorprendente como es, no es una propuesta peregrina y de hecho en muchos países existen algunas escuelas que operan como pequeñas empresas. En el caso venezolano ello significaría la desaparición del papel del Estado en materia educativa y por esa vía se impondría la dictadura del mercado, obviamente, con todas y cada una de las mismas perversiones atribuidas al estado "Frankenstein".

se plantea como una institución de cooperación con los objetivos del aparato productivo. En general, se aplican a la universidad los principios doctrinarios del neoliberalismo:

Características del modelo neoliberal de educación superior

- Globalización de la economía y de las instituciones, a través de las posibilidades de la virtualización de la universidad, unidas a través del cable de las nuevas tecnologías. El concepto de aula es sustituido por el de aula virtual y todo el lenguaje de los criterios de enseñanza-aprendizaje son transformados estableciéndose nuevas formas de interacción entre los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- En lo posible se aplican los conceptos del mercado: privatización, rendimiento, eficacia, competitividad y cancelación del costo del servicio por parte de los usuarios, así como pago de los profesores según su rendimiento por hora de servicio prestada.
- Creación de empresas universitarias (científicas y tecnológicas) que permitan la participación de la institución en el mercado, caso en el cual la universidad se convierte en un agente de gestión empresarial, con todas sus consecuencias.
- Se introducen en la mecánica de la vida académica todos los elementos propios del control de calidad y los miembros de la vida académica en sí, estudiantes y profesores, pasan por el tamiz de la productividad, así como en todos los casos se impone la ideología de la selección del talento como el mejor mecanismo para usar los recursos escasos en forma óptima, según las expectativas del mercado, obviamente.

La universidad neoliberal, entonces, es el último modelo en incorporarse a la coexistencia de varios de ellos, originados y desarrollados en los quinientos años de existencia del país, desde las primeras instituciones creadas en Venezuela para entrenar clérigos, pasando por la universidad nacionalizada a través del proceso emancipador, el surgimiento de la universidad moderna con sus antecedentes en la reforma universitaria argentina, el interregno de la universidad populista consecuencia de las revueltas parisinas y finalmente la universidad creada bajo el prisma de la tecnocracia y de una visión del mundo distinta, no es ni mejor ni peor, sino una manera diferente de ver a la universidad, que en sus diez siglos de existencia ha ido cambiando con los tiempos, adaptándose a las nuevas circunstancias con sus momentos de florecimiento y decadencia, en ciclos spenglerianos que no dejan lugar a dudas de cómo la institución avanza progresivamente a estadios más elaborados, en la búsqueda del saber, infinita y compleja como es.

Retórica y techne en el análisis de la educación superior

Para quienes estudiamos a la educación superior es indispensable advertir el hecho de que seamos parte de la educación superior, como docentes o

investigadores, no impide el análisis objetivo, serio y profundo acerca del funcionamiento y operación de la educación superior en el país. Pero, por otra parte, esa educación superior como la educación en general, es manejada con criterios políticos que de una u otra manera representan intereses creados en la sociedad. Es decir, el análisis no es ni puede ser neutro, porque hay inevitables enfoques ideológicos y técnicos, acerca de la educación superior, en el espacio nacional y en aquél de índole internacional. Naturalmente, hay mucho escrito sobre la educación superior venezolana y especialmente acerca de la universidad.²⁰ Sin intentar ser originales analizamos a la educación superior y específicamente a la universidad tratando de ir mas allá del análisis convencional, aquél de índole retórico que alude a como la institución es "la casa que vence a las sombras" o al análisis más convencional que se apoya en cifras estadísticas pero no en datos empíricos, porque estos últimos no se hallan disponibles; por lo demás, queremos ir mas allá del carácter preposicional que es común y en efecto mas allá del "deber ser" de ese nivel de la educación superior y tratar de englobar en un solo propósito analítico profundo y no convencional un nivel escolar en donde, además de producir egresados y conocimiento, ocurren faltas graves a la ética académica, a lo administrativo y el cuidado de los fondos que el Estado otorga para su pulcro uso y que a menudo deviene en corrupción simple y llana, como ocurre en las instituciones del sector privado, en donde se lucra sin fines y se hacen negocios evidentemente ilegales y abusivos, por la enorme demanda que existe por títulos y credenciales, obligadas las persona por la presión de los empleadores, que exigen

²⁰ Véase por Alborno, O. (1993): "Steering Higher Education: Venezuela" en *Higher Education Policy*, Vol. 6, Nº 4, International Association of Universities, London; *La educación superior venezolana: problemas y soluciones*. Fundación Educación y Desarrollo, Caracas.1996; *La profesión académica en la educación superior venezolana: productividad, rendimiento y competitividad*, Fundación Educación y Desarrollo, Caracas,1996. Castillo-Castillo, E (1994): "Relación universidad empresa: el caso Venezuela" en *Seminario Universidad y Sociedad, mecanismos de vinculación*, Santiago de Chile. Contasti, M. (1995): *Evaluación institucional: conceptos, procedimientos e índices*, Universidad Nacional Abierta, Caracas, CRESALC/ UNESCO; *La educación superior en el Siglo XXI: visión de América Latina y el Caribe*, Caracas, Fiszbein; Psacharopoulos, G. (1993): "A cost-benefit analysis of educational investment in Venezuela: 1989 update" en *Economics of Education Review*, Vol. 12, Nº 4; FUNDACITE (1995): *Análisis de las publicaciones científicas con crédito para Venezuela en el lapso 1980-1994*, Universidad de los Andes, Mérida. Lorey, D. (1992): "Universities, Public Policy and Economic Development in Latin America: the Cases of Mexico and Venezuela" en *Higher Education*, Nº23, Kluwer Academic Publishers, Netherlands. Navarro, J.C. (1991): "Venezuelan Higher Education in Perspective" en *Higher Education Supplement*, Vol. 21, Nº 2, Kluwer Academic Publishers, Netherlands. Nieves, F.; Castillo, E. (1996): "Calidad de la educación superior en Venezuela: mito o realidad" en *Encuentro de Investigadores sobre Educación Superior en Venezuela*, IADEN, Caracas. Ramos Abdo, W. (1993): "La participación del docente en la toma de decisiones dentro de la universidad: una anarquía organizada" en *Planuic*, Vol.11-12, Nº 18-19, Valencia, Venezuela.

esos títulos y credenciales y sin los cuales se hace difícil el acceso al mercado laboral. En otras palabras, como expresaba Kolakowski, tratamos de examinar el otro lado de la luna, aun cuando no tenemos ni siquiera los instrumentos de que dispuso ven der Berhge para su estudio de la universidad africana (Berhge, 1973).²¹ De hecho, como he ensayado en otro sitio, el mismo principio de la gobernabilidad se halla bajo cuestionamiento, en la educación superior venezolana (Albornoz, 1997, 41-88).²²

En cuanto al fundamento analítico de la educación superior venezolana debemos tomar en cuenta dos cuestiones básicas para la comprensión de este vasto sector de la educación venezolana, habiendo ya señalado que el conjunto de instituciones de educación superior labora como tales, como instituciones aisladas unas de las otras, sin formar un sistema y que estas instituciones se comportan según el criterio de desigualdad cualitativa y diversidad institucional. Pero, al mismo tiempo, subyacen dos elementos que, dijimos, son esenciales, como son, por una parte, el hecho de que la educación superior venezolana busca el poder más que el saber y que, por la otra, el que al menos en la década de los noventa el eje de ese poder son uno las propias autoridades institucionales, electas en procesos políticos en donde prima por encima de otros criterios el clientelismo y, otro, el propio papel de los gremios y sindicatos que se han organizado en la educación superior venezolana. En la década de los años sesenta y parte de la década siguiente el eje del poder en la educación superior eran los estudiantes, pero desde mediados de la década de los setenta hasta el presente el eje de la movilización está en manos de los profesores y de sus gremios. El *ethos* de la educación superior, entonces, se construye alrededor de estos elementos, que no alrededor de la idea del saber, que no obstante debe ser la razón de ser de las instituciones de este tipo es secundario en la actividad institucional y de hecho en algunos casos completamente marginal en la praxis cotidiana. En este sentido la retórica amplía su esfera de influencia. Dos ejemplos recientes me permiten manejar esta idea de la retórica. Es el caso de una autoridad de una universidad pública, de quien me permito transcribir tres frases, que constituyen un notorio ejemplo del desvarío de la retórica:

1. Al renovar nuestras prácticas pedagógicas, las reflexiones que le sirven de marco y las estructuras que le sirven de soporte, los maestros tenemos hoy la posibilidad de incidir de manera fundamental en la

²¹ Véase el libro de Pierre L. Van den Berghe con la colaboración de Paul Alabi, Catherine M. Nuttney, Peter Olo y A.K. Sonaike (1993): *Power and Privilege at an African University*, Routledge & Kegan Paul, London.

²² Véase el capítulo 3 "La reinención de la universidad: los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina" en: Malo, Salvador (ed) (1997): *La educación superior en América Latina: testimonios de un seminario de rectores*, BID/Unión de Universidades de América Latina, Washington.

redefinición del proyecto socio político de nuestros países. En verdad no existe ningún país de los "nuestros" en donde los maestros incidan, en modo alguno, en la "redefinición de los proyectos socio políticos", cuyos fundamentos se originan en otras áreas del acontecer, generalmente aquellas vinculadas a quienes producen bienes, sobre todo de capital, en el ámbito global, en eso que llaman las multinacionales. 2. En este tiempo de imperios agotados, de desesperanza nórdica, de violencia insensata, esta elite integrada por los maestros latinoamericanos puede recordar al planeta que la felicidad es posible. 3. Vamos, como dijo el poeta, "todos juntos, a rehacer lo roto" y sobre todo "a preparar las vísperas": las de ese tiempo, afortunado y pleno, en que las inequidades serán sólo un recuerdo borroso, ese tiempo en que el mundo será un aula y Latinoamérica una maestra dando su lección de tolerancia y prosperidad, de "saudade", de amor (Rodríguez, 1998).²³

Un segundo ejemplo es la frase pronunciada por un Rector de una universidad, según quien, en una universidad fundada hace dos décadas decía que "Ya medimos, ya limpiamos y emparejamos el terreno; ahora hay que construir la casa", que no es solamente una frase retórica, sino que es un enfoque positivista de la educación que desconoce la dinámica de la misma, porque hacer educación superior no es análogo a construir una casa (Carrera Damas, 1998).²⁴ En la educación superior venezolana se mezclan elementos de ges-

²³ Este desvarío de la retórica puede leerse en el artículo por el Vice Rector de Investigación y Postgrado de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Magín Rodríguez "Educación, globalización y Latinoamérica en el nuevo milenio" (*El Globo*, 8 de abril de 1998).

²⁴ "Es necesario hacer, para seguir haciendo", es el título de un aviso oficial de la Universidad Nacional Abierta, sofisma este firmado por el Rector de dicha Universidad, Dr. Gustavo Luis Carrera Damas (*El Nacional*, 27 de mayo de 1998). Añado completa una frase contenida en dicho aviso, que señala perfectamente la naturaleza del pensamiento retórico en Venezuela: "Esa experiencia y ese afecto profundo han guiado mis pasos iniciales en un comprometedor período rectoral, en el cual me acompañan los más destacados y capaces colegas compañeros de equipo, de luchas y de sueños transformadores. Esa experiencia y ese afecto profundo me han enseñado que al trazarse como objetivo una verdadera reforma universitaria, lo sensato es calcular los pasos para que el avance sea encadenadamente progresivo, como los escalones que exigen subir el anterior antes del siguiente, aun a riesgo de parecer dominado por la lentitud; y no dejarse llevar por la ansiedad incontrolable, que conduce a avanzar para luego retroceder para corregir el apresuramiento. "Festina lenter", decía Felipe II en su España recoleta. "Rápido, pero sin apuro" dice nuestro pueblo. Y, pensándolo bien, es un lema que no desmerece como consigna de gobierno. Es decir: hacer para seguir haciendo, no para verse obligado a deshacer". Obsérvese que se habla de "consigna de gobierno" y no de consigna académica, como tendría que ser, caso en el cual obviamente se ve a la universidad como una institución fuente de poder y no de saber. Señalo que el citado Rector es un distinguido crítico literario y autor de obra en su campo, profesor jubilado de la Universidad Central de Venezuela, un ejemplo de otro síndrome interesante de la educación superior venezolana, la jubilación y el empleo poste-

ción populista con aquéllas de la demagogia y la retórica. Un ejemplo está contenido en un aviso del Rectorado de la Universidad Central de Venezuela, que invitaba a un acto par discutir el tema de "¿Reforma Constitucional o Constituyente?", y mencionaban una serie de "comunidades organizadas" entre las cuales se hallaban la "Asociación de vecinos de la Calle Anzoátegui" y el Club de Boxeo "Pelo E, Cochino (sic)".

La información acerca de la educación superior

No es posible hacer un análisis del sistema educativo de la educación superior que sea definitivo, porque la información que se tiene es limitada y errática, lo cual se evidencia más cuando se trata de profundizar en algún tema en particular. Las dependencias administrativas de la educación superior, como la OPSU, han dejado de publicar, desde hace varios años, los resúmenes estadísticos correspondientes y en general las informaciones hay que solicitarlas en cada institución, pero en general las mismas operan bajo aquel concepto de Simule del secreto. Solicitar un simple curriculum vitae de una autoridad institucional de la educación superior, acceder a los archivos para verificar datos de una persona que estudie o haya egresado de una institución, averiguar los detalles de presupuesto y asignación de partidas del mismo género, en fin, la diligencia más sencilla topa con un clima interesante, en donde los datos son difíciles de adquirir. El crecimiento explosivo de la educación superior venezolana, es un factor que contribuye a la dificultad de recuperar datos estadísticos y de recuperar datos empíricos.²⁵ En la práctica, de hecho, existen escasos estudios empíricos de la educación superior venezolana; esto es, se dispone de numerosos análisis y propuestas, pero en la casi totalidad de los casos no existe el conjunto de evidencias empíricas que pudieran orientarnos a expresar juicios técnicos y no solamente juicios de valor. Incluso, ocurre en la vida académica venezolana un aislamiento interesante, de modo tal que en

rior, duplicando así los ingresos, ocurriendo, digo de paso, que las mismas instituciones suelen ahora contratar al personal jubilado. Cabe decir que la Universidad Nacional Abierta es una institución con enormes dificultades académicas. Sobre este tema véase mi ensayo "La educación: los desvaríos de la retórica" (*Economía Hoy*, 26 de mayo de 1998).

²⁵ La investigación empírica en la educación superior es relativamente inexistente y choca contra barreras a menudo insalvables. Hablo por experiencia. A mediados de 1998 se aplicó a una población de la profesión académica venezolana, aquéllos del grupo de elite del Sistema de Promoción al Investigador (SPI), conocido bajo el nombre del Programa de Promoción al Investigador, un instrumento como parte de un proyecto de investigación empírica, el proyecto Elite. Pues bien, para dar un ejemplo, en la Universidad Simón Bolívar se distribuyeron 77 instrumentos y después de un mes se recuperaron 37 de los mismos, esto es, una pérdida de 40 unidades, advirtiendo que el instrumento en cuestión era auto aplicado y llenarlo no llevaba más de 20 a 30 minutos. Todo ello a pesar de sucesivos mensajes, por parte de las propias autoridades de la mencionada institución.

las instituciones en donde pueden hallarse informaciones éstas se comportan en forma muy celosa, de modo tal que no solamente no proporcionan los datos que puedan mejorar la comprensión de las mismas, sino que ocultan, de hecho, información. Esto es, las instituciones de la educación superior venezolana no aceptan el principio del *accountability* y en ese caso es imposible evaluar y estimar el comportamiento de las instituciones. Aquellas del sector privado, por ejemplo, se comportan como empresas, con mucho celo y secreto, mientras que en las instituciones públicas existe un desorden generalizado, que hace improbable acceder a informaciones supuestamente sencillas. Para emplear el alibi de costumbre la sociedad venezolana no es una cultura moderna, en cuanto sea una cultura de la información, pues en todo caso es más bien una sociedad de la noticia, pero no de la información. Al margen de apreciaciones e interpretaciones cargadas del más sano nivel emotivo e independientemente de las diversas posiciones y posturas ideológicas, doctrinarias y académicas que puedan tomarse de nuestra educación superior, no cabe duda, al menos para los especialistas en el campo, que la nuestra es una instancia escolar de nivel postsecundaria de mayor originalidad en el mundo. Por ello quizás hasta sí debemos preservarla y estudiarla, a nivel macro y al correspondiente nivel micro. Al menos así parece ocurrir al nivel de quienes tienen en sus manos formular las políticas del sector, porque no existe ninguna tendencia hacia un cambio hacia una racionalización del sector, sino que, todo lo contrario, tal como ocurre al nivel de las individualidades, psicológicamente hablando, nuestras unidades de la educación superior, públicas y privadas, metropolitanas y de provincia, buenas y malas, según quien opine, todas preservan sus características.

El *ethos* de la educación superior venezolana

El *ethos* académico de la educación superior venezolana tiene que ver con los objetivos de la misma, pero más que ello con sus funciones específicas, con lo que pudiéramos denominar la operatividad institucional, porque en el papel todas las instituciones tienen las mismas funciones y objetivos. Por ejemplo, una universidad venezolana, de muy baja producción académica, define su papel como: "La Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez es una institución orientada hacia la búsqueda de la verdad y el afianzamiento de los valores trascendentales del hombre, que realiza una función rectora en la educación, la cultura y la ciencia, mediante actividades de docencia, de investigación y de extensión", definición que pasa solamente por el eje de la retórica, porque los niveles de producción de las universidades experimentales venezolanas es sumamente bajo, comparado con las universidades autónomas. Esto sin entrar a discutir si el papel de una universidad es "la búsqueda de la verdad", que es un valor absoluto, o si se dedica a explorar la realidad, natural y social, y tratar de explicarla, en tanto la ciencia es explicación causal y la búsqueda de la verdad un principio teológico y filosófico, pero ello ha de quedar fuera de nuestra argumentación, en esta oportunidad. Cabe añadir que el primer objetivo que se plantea la universidad aludida es el si-

guiente: "Formar y capacitar recursos humanos que a corto, mediano y largo plazo demanden las áreas prioritarias para alcanzar el desarrollo del país", un objetivo impreciso y no exactamente un objetivo institucional, porque una universidad está obligada a formar recursos humanos, ciertamente, pero no tiene porque atenerse en forma acrítica a las demandas de la sociedad, porque ésta puede hallarse mediatizada y la universidad se define como una institución, precisamente, autónoma y que puede decidir formar recursos humanos que no necesariamente coincidan con "las áreas prioritarias para alcanzar el desarrollo del país", sobre todo porque la noción de desarrollo es una interpretación ideológica, no necesariamente un objetivo abstracto (De Venanzi, 1997).²⁶

Existen muchas maneras de interpretar a la educación superior, bien en el ámbito internacional o nacional, pero es oportuno, definir con absoluta propiedad lo que es una universidad, para mencionar y tomar la institución decisiva de la academia. No significa ello que vamos a entrar en esta oportunidad en un análisis de la teoría de la universidad, que abarcaría ya en el mundo moderno desde Newman hasta Kerr. Pero si es oportuno definir conceptualmente lo que es una universidad o por extensión que es una institución de educación superior. Es bastante probable que la Magna Charta aprobada en Bologna por los rectores de las universidades europeas sea apropiada en esta oportunidad. Según este documento se elaboran ciertos principios principales que deben apoyar la vocación de la universidad.

Principios de la Magna Charta de la Universidad contemporánea europea

1. "La universidad es una institución autónoma en el corazón de sociedades organizadas de distinta manera por razones de su geografía y herencia histórica. Produce, examina, evalúa y transmite una cultura dedicada a la investigación y a la docencia.
2. "Para alcanzar sus logros la investigación y la docencia deben ser moral e intelectualmente hablando independiente de cualquier autoridad política y poder económico"
3. "La investigación y la docencia deben ser inseparables para garantizar los avances en la búsqueda del saber"

²⁶ Véase sobre este particular el trabajo por De Venanzi, A. (1997): "¿Tiene sentido el desarrollo?" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 2-3, abril-septiembre, pp. 11-41. La postura de la citada universidad entra dentro del paradigma del desarrollismo, que De Venanzi juzga como un fracaso, en los países del tercer mundo, como política estatal de desarrollo. En términos académicos una universidad tiene múltiples funciones, ya que debe, ciertamente, estar atenta a las fluctuaciones del mercado laboral, a través del cual se visualiza la demanda social profesional, pero la universidad, del mismo modo, debe atender las demandas estrictamente académicas, vinculadas a la búsqueda del saber y que no necesariamente son demandas sociales, muchas de las cuales, son a veces caprichosas y de corto plazo.

4. "La libertad tanto en la investigación como en la enseñanza es el principio esencial de la vida universitaria y estas deben garantizar poder ejecutar ese principio. Rechazar la intolerancia y estar abiertas al diálogo, la universidad es el lugar ideal para que los docentes impartan su saber y preparados para avanzarlo, mediante la investigación y la innovación y despertar en los estudiantes el amor por el cultivo del saber"
5. "La universidad es el recurso fundamental de la tradición humanística europea. Su objetivo permanente es el de alcanzar conocimiento universal, satisfacer su vocación trascendiendo fronteras políticas y geográficas y afirmar la necesidad vital de las distintas culturas para conocerse e influirse mutuamente".

La Magna Charta, firmada en Bologna (Italia) el 18 de septiembre de 1988, plantea en forma inequívoca que el principio rector de la universidad es que la docencia no puede ni debe estar separada de la investigación, un principio que cabe discutir con extensión en el caso venezolano, porque la diversidad institucional ha especializado a las mismas, de modo tal que hay instituciones dedicadas exclusivamente a la docencia y otras exclusivamente a la investigación, quebrantando el principio aludido. Diversidad que señala un mapa complejo, en donde cabe instituciones de carreras cortas, medianas y largas, públicas y privadas, metropolitanas y de provincia, dedicadas unas a la docencia y otras a la investigación y así sucesivamente (CRE, 1988).²⁷

Cabe añadir, por cierto, que las instituciones escolares (educativas) operan y obedecen principios filosóficos pertinentes. Cuando hablamos de neoliberalismo es obligado comentar que este enfoque de la educación y por ende de la sociedad es en este caso un enfoque utilitarista de la educación, esto es, la educación para un objetivo, el trabajo, por ejemplo, la utilidad del saber, las credenciales como prueba de ello y así sucesivamente. En verdad la educación, bajo los principios del liberalismo, no es utilitaria. Cabe señalar que Herbert Spencer, en su famoso ensayo "La educación intelectual, moral y física" (1861), comenta una observación hecha por Alexander von Humboldt: "Un indio del Orinoco que no se preocupa por el confort físico trabajará durante dos arduas semanas en pintarse la piel para lucir mejor frente a los otros; una mujer india que no vacilaría en salir desnuda de su choza no se atrevería a violar las costumbres de su grupo dejándose ver sin las pinturas adecuadas en su cara y cuerpo", metáfora para argumentar como el saber tiene un valor en sí, de carácter estético y moral, que no es un valor utilitario. Este es el sentido del saber en el modelo liberal, pero que va a desaparecer en el modelo neoliberal, así llamado. Es cuasi religioso porque el amor a Dios es desinteresado, en el catolicismo y en las religiones, en general. Es un saber esotérico, en el modelo liberal, pero exotérico en el modelo neoliberal. Ese principio es el que

²⁷ Véase el texto completo de la Magna Charta en CRE-action 1988/2 (Geneva: Consejo de Rectores Europeos).

Rüegg traslada al *ethos* de la universidad, el desinterés en cuanto a que cuando el saber es interesado estaríamos hablando sí de educación superior pero no de universidad. Por ello la universidad ideal en el modelo liberal es la universidad elaborada a partir de una estética, mientras que, obviamente, la universidad neoliberal, se apoya más bien en una ética de la producción y por desviación de la productividad en sí misma, mensurable como la producción y productividad de una empresa. En una palabra, la universidad liberal es el concepto del *ivory tower*, cuyo fin es planteado por una institución concebida al amparo de los principios de una cadena de producción, la universidad neoliberal.

Dicho lo anterior es menester afirmar que existen numerosos indicadores que permiten evaluar con objetividad el comportamiento no sólo de un sistema de educación superior sino sus componentes en términos institucionales o bien a través del examen y análisis de sus actores, como hacemos en el caso de este artículo, examinando algunos aspectos de la profesión académica. Técnicamente hablando, como destaca Walter Rüegg, la universidad es una institución en donde los miembros de la profesión académica se hallan en una posición intermedia entre los que son sus propios empleadores y los que son empleados comunes en el mercado laboral (Rüegg, 1986).²⁸ Nada es más autónomo que el aula en donde labora el profesor, en donde el mismo es un "jefe", en términos del poder, no sólo porque supuestamente tienen ese ingrediente que no tienen los alumnos, el saber, sino porque se halla en posición de poder, análogo al del sacerdote que en su momento imparte penitencia y mucho más allá del médico, que suele estar bajo la posibilidad teórica de la segunda opinión, pero en todo caso más cerca del tipo de decisiones de cualquier árbitro en un deporte, que de hecho es infalible. En el *ethos* académico venezolano existe una relación de poder entre el profesor y el alumno en donde el primero tienen todo el poder, excepto en las instituciones privadas en donde el poder se halla en manos del propietario, quien dicta las normas y las impone o las incumple, según su voluntad. En la academia venezolana el profesor no tiene que pasar por supervisión de su actividad, excepto a partir de las externalidades, en este caso la producción académica, que es incipiente en el país. No es evaluado en forma técnica por sus alumnos ni por sus pares. En este caso y en los términos de Herzberg desempeña un empleo pero no un trabajo y en todos los casos un empleo de baja exigencia, que puede permitir como de hecho lo permite que el profesor tenga más de un empleo e incluso tenga la flexibilidad para ausentarse de sus actividades en forma periódica, hasta el punto de que muchos profesores dictan clases en más de una institución o tienen otros empleos o tienen negocios y empresas, que manejan incluso desde la propia universidad o pueden dedicarse a tiempo completo a la

²⁸ Véase el ensayo por Rüegg, W. (1986): "The Academic Ethos" en *Minerva*, Vo. XXIV, No. 4, Winter; (1994): *Was Lehrt die Geschichte der Universität?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.

actividad política fuera de la universidad o institución en donde laboran, aun cuando hoy en día se ha logrado convertir al campus académico en una arena política, pues los procedimientos de elección de autoridades académicas son análogos a aquellos del mundo político externo.²⁹

La profesión académica en la sociedad venezolana es el mejor ejemplo de una clase ociosa, en el sentido que le daba Veblen a este término (Veblen, 1951).³⁰ El profesor tiene que dar un máximo de doce horas de aula y de resto es prácticamente dueño de su tiempo, porque se le cancelan sueldos y honorarios según su función, independientemente del desempeño. Es decir, la evaluación actual se hace, en el mejor de los casos, a través de las externalidades pero no por medio de las internalidades, que se hallan libres de supervisión y control. En este sentido el empleo académico es tal que Rüegg puede calificarlo como un *appointed man of leisure*. Con relación a la universidad alemana éste decía que "*Even today the opinion is widespread that a professor has to teach only six classes a week, can take a three-month holiday and is paid for his position until he is 70 years of age and does not work but sits at his desk*". Es de insistir en que el ocio no es nocivo *per se* y que, más bien, tal como decía Aristóteles, el *bios theoretikos* es sólo posible cuando existe ese ocio propio de la académica, una institución que, contraria a una empresa común, puede absorber el ocio, en función creativa, más que el hacer en sí mismo como expresión de quehacer. Probablemente en este mismo orden de ideas es que Marx, en su *La ideología alemana* (1845) hablaba de una visión del futuro en donde el hombre estuviese libre de toda alienación y libre, ergo ocioso, pudiera dedicarse a tareas creativas e intelectuales, en consecuencia el intelectual es un hombre de ocio, contraria a esta visión el neoliberalismo actual, que ve al hombre como un *homo faber* y no como un *homo academicus* y de hecho propone criterios de productividad, desempeño, rentabilidad y eficiencia, en una actividad en donde, probablemente, el ocio es un factor esencial y el riesgo en términos de la renta de la inversión es alto y a veces intangible. De hecho no existe ninguna otra profesión, en el mercado laboral, que tenga tanto tiempo libre y menos responsabilidades públicas que la profesión académica y esto ha provocado numerosos estudios criticando los abusos a que ello conduce (Sykes, 1988).³¹ El ocio en el sentido de ocio disciplinado es

²⁹ De hecho en la educación superior venezolana se eligen prácticamente todas las autoridades, académicas y administrativas, caso en el cual evidentemente aumenta el clientelismo y en su momento la corrupción, de uno y otro tipo.

³⁰ Véase a Thorstein Veblen, T. (1951): *Teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica. Adicionalmente véase del mismo autor, el capítulo 5 de *The Academic Personnel: the Higher Learning in America*. New York: Hill & Wang, 1918.

³¹ Un simple ejemplo para el caso norteamericano es el libro de Sykes, Charles J. (1988): *ProfScam: Professors and the Demise of Higher Education*, Regnery Gateway.

"a situation of action without any direct purpose, leisure as time that does not have to be accounted for, is therefore an essential condition for the effectiveness of the university and the university teacher (and for this reason) he can do this best (teaching and doing research) if he keeps at a distance from the environment. Only then is he capable of critically observing social processes, of developing criteria, of intellectually mastering the unforeseen or of developing, testing and transmitting methods for the orientation, regrouping or rearrangement of social processes where that is necessary" (Rüegg, 1986, 395).³²

Esto me sugiere comentar otro elemento del *ethos* de la académica venezolana, cual es que la actividad de los profesores no es solamente liviana en cuanto a la exigencia laboral y en consecuencia es un empleo, sino que es un empleo de por vida, puesto que llegada la edad de la jubilación, que acontece alrededor de los 50 años de edad, el profesor continúa percibiendo sus sueldos y salarios hasta su muerte y de hecho si le sobrevive el cónyuge o hijos menores de edad éstos reciben la pensión hasta que el cónyuge contraiga nuevas nupcias o los hijos lleguen a los 21 años de edad o hasta 25 años si están estudiando carreras universitarias. En todo caso la jubilación es al parecer un síntoma de ansiedad de los miembros de la academia y en este sentido es importante examinar los pro y los contra de un sistema de jubilación que permite que a los 50 años una persona se desincorpore de una institución y quede libre de desarrollar una segunda carrera, recibiendo ingresos idénticos a aquéllos que permanecen activos y de por vida. Mis estudios parecen señalar que los miembros del personal docente y de investigación tienen tres lapsos motivacionales, en el desempeño de su carrera. Diez años iniciales en donde se hace un esfuerzo relativamente alto para estabilizar el ingreso y acomodarse a las áreas de preferencia, un según lapso de consolidación y un tercer lapso de retiro prematuro, caso en el cual los mencionados profesores están esperando el lapso de jubilación y cinco años en los cuales preparan su acceso a otro empleo. Esto es interesante, porque precisamente estos profesores abandonan su institución en el inicio probable de su madurez intelectual y entonces pasan a prestar servicios en otro sitio, en donde han de iniciar un proceso de adaptación que no siempre es lo mejor para la institución receptora. Más aun, obsérvase en el mundo académico venezolano lo que pudiéramos denominar la bijubilación, esto es, la persona que al borde de los 50 años de edad tiene una jubilación y puede esperar otra, antes de los 70 años.

Cabría una discusión acerca del hecho de cómo los profesores tienen una carga laboral liviana, pero, curiosamente, no se cultiva el ocio como una característica de los profesores, quienes deben estar o aparentar estar ocupados, aun cuando sea en forma falsa. De este modo los profesores suelen decir que aparte de sus horas de aula se dedican a la investigación, cuando la tasa

³² Rüegg: *The Academic Ethos*, p. 395

de productividad es relativamente muy baja, a pesar de que disponen de tiempo suficiente para dedicarse al ocio creativo y creador. Podríamos hablar de la necesidad de un ocio disciplinado y la necesidad de abordar la profesión académica como una profesión intelectual, porque de otro modo se convierte en una actividad burocrática. Observo, por ejemplo, que en mis estudios sobre la profesión académica la mayor parte de los profesores dicen estar "muy ocupados", no obstante que observaciones erráticas ponen de manifiesto que los profesores se ocupan casi exclusivamente de la actividad de aula. En una universidad situada en Caracas, por ejemplo, se examinaron las fichas de lectura de los asistentes a la biblioteca principal de la misma y solamente el 4 por ciento de los profesores de la misma, unos mil profesores, habían hecho solicitudes en la biblioteca; esto es, la casi totalidad de los lectores eran los estudiantes, quienes requerían materiales de lectura asociados con sus actividades de aula, caso en el cual, probablemente, la calidad del trabajo de aula sea baja, porque, por otra parte, se examinaron 76 tesis de licenciatura en el área educación, en otra institución, y se halló que la bibliografía se repetía en forma reiterativa en todas estas tesis de grado, girando la misma alrededor de once títulos, citados en todas las tesis, amén del hecho de que los tutores de las mismas eran prácticamente cinco profesores, todo lo cual señala el carácter burocrático del proceso de enseñanza-aprendizaje en algunas unidades de la educación superior venezolana, pero no existen datos para avalar esta hipótesis, mas allá de lo referido al azar.

El papel de la universidad es, entonces, el de un ocio disciplinado. Ninguna otra institución de la sociedad permite esta noción y por ello, por cierto, es que los principios de la gerencia de una empresa no pueden ser aplicados a una universidad y del mismo modo los principios del neoliberalismo fallan en capturar este sentido del ocio, ya que los principios de esta postura ideológica suponen una ocupación permanente, que tiende por fuerza de la necesidad de hacerse burocrática y por ende poco creativa. Por ello este sentido del ocio disciplinado supone una alta capacidad de riesgo e incluso, desde el punto de vista de un empresario, una pérdida de tiempo y de dinero. En el *ethos* de la educación superior venezolana, entonces, no pareciera caber el ocio disciplinado, sino lo contrario un ocio circunstancial que no es sino una evasión del trabajo, esto es, una masa laboral que al perecer se atiene exclusivamente a sus deberes de empleo, solamente. Teóricamente hablar de concebir a la universidad como una institución del ocio disciplinado supone al menos aceptar que el factor de alto riesgo ya señalado se refiere a la incertidumbre del trabajo académico, porque de las dos funciones básicas de la universidad, transmitir saber de punta y concebir nuevo conocimiento, en ambos casos es menester una dosis elevada de incertidumbre. Más aun, la búsqueda de nuevo conocimiento supone la disminución de la incertidumbre, al tratar de encontrar soluciones a problemas que en el futuro conduzcan a la producción de bienes y servicios destinados al bienestar de la sociedad, no obstante el efecto perverso, en algunos casos, de bienes concebidos para un propósito que tienen un efecto dañino y distinto a la ideología del bienestar. Los profesores son,

entonces, la clase ociosa de Veblen, pero este concepto no es análogo a la noción vulgar del concepto de ocio, que es el de "Cesación del trabajo, inacción o total omisión de la actividad", sino más bien, en otra acepción, entendido como "Obras de ingenio que uno forma en los ratos que le dejan libres sus principales ocupaciones". Naturalmente, lo que la universidad no es, es un sitio de ociosidad, que quiere decir "Vicio de no trabajar, perder el tiempo o gastarlo inútilmente", frase que alude al refrán de data bíblica, "La ociosidad es la madre de todos los vicios". Cabe apuntar en esta oportunidad que la universidad venezolana es un espacio privado y público y el ocio disciplinado puede ocurrir sólo en la universidad pública, porque la privada se rige por el principio del costo-beneficio y no hay nada más costoso que el ocio y, porque no decirlo, mucho más costoso es la ociosidad, caso en el cual la universidad debe propiciar el ocio disciplinado pero evitar la ociosidad, obviamente. Cabe, entonces, hablar de un tiempo académico que se debe abrir al tiempo de reflexión y por ello el académico, en el ámbito estudiantil y de los profesores, debe incluir ese tiempo que por razón obvia es distinto al tiempo que pudiéramos llamar tiempo social, para distinguirlo del tiempo académico. La sociedad, en todo tiempo y lugar, crea estas instituciones ociosas, que son las que por su propia naturaleza pueden dedicarse a tiempo de reflexión, lo cual no quiere decir al *dolce far niente*, que es el tiempo de la ociosidad. El ocio tiene en la universidad, entonces, una función social, permitiendo que un grupo de personas se dediquen en forma completa, exclusiva, a la búsqueda y transmisión de saber, de aquéllo que es nuevo, de innovación y por ende a menudo contrario o rechazado por la sociedad. No deseo interrumpir mi argumentación, pero es oportuno desde ya adelantar que la diferencia esencial y fundamental entre la universidad pública, autónoma, y la universidad privada, en la sociedad venezolana, es que la única que puede promover el ocio disciplinado, aun con todos los abusos que a veces llegan a tiempo ocioso y a actividades llenas de ociosidades, es la universidad autónoma, puesto que la universidad privada venezolana, a menudo sin proyecto académico sino con proyecto comercial, de lucro, no puede subsidiar porque su interés es estrictamente comercial, no obstante aun así presten un servicio a ciertos sectores de la demanda que por sus propias condiciones son excluidos de las universidades públicas. Esto es, el tiempo académico en la universidad privada está sujeto al concepto de costo-beneficio, de lucro, como dije, porque incluso, de hecho, he dicho en más de una oportunidad, haciendo un fácil juego de palabras, que muchas de estas instituciones son de lucro sin fines, esto es, de lucro incesante, favorecidas entre otras cosas no sólo por la demanda sino por el hecho de que son instituciones que no cancelan impuesto sobre la renta, precisamente porque aluden ser sin fines de lucro, cuando en verdad, efectivamente, se lucran en forma abierta y en muchos casos abusivas, sin responder para nada a las múltiples exigencias de una universidad, porque se reducen a producir profesionales, sin hacer ni investigación, ni extensión, ni servicio y ni siquiera forman parte del mundo académico venezolano, por todas las razones mencionadas.

Cabe retomar los planteamientos de Veblen en cuanto a su teoría de la clase ociosa, en la medida en que la sociedad especializa su división social del trabajo de modo tal que un grupo específico se dedica a las tareas de pensamiento y se apoya en esta concepción del ocio disciplinado. Naturalmente, Durkheim ha elaborado una teoría del trabajo en la sociedad industrial que precisamente plantea como la sociedad procede a esta especialización y división social del trabajo, publicada en 1893, al mismo tiempo que F. W. Taylor publicaba su libro *Principles of Scientific Management*, ambos libros procurando proporcionar una racionalidad a los efectos de la sociedad industrial. Para Durkheim una inadecuada división social del trabajo conduciría a la anomie y por ello no solamente es sencilla aceptar esa división y especialización, sino que es menester coordinar las distintas actividades para evitar efectos negativos (Durkheim, 1983).³³ Los académicos, entonces, son parte de este complejo proceso de división del trabajo, en donde unos hacen y otros piensan, para ponerlo en forma dicotómica (Comte, 1929).³⁴ Comte, por cierto, había hablado de la necesidad de permitir "la redistribución del trabajo humano" que no debía llevar la situación a estados de anarquía y que las distintas ocupaciones debían obedecer a grados elementales de supervisión, porque de otro modo las ocupaciones entrarían en "dispersión", caso que probablemente ha ocurrido en Venezuela con la profesión académica, a menudo excesivamente libre e indisciplinada, como fuerza laboral. Taylor, por supuesto, en su análisis del trabajo industrial procuraba eliminar los momentos "vacíos" y la empresa debería impedirlos y ese supuesto es absolutamente indispensable de cumplir en la empresa-factoría contemporánea, pero no cabe en la universidad, excepto, por cierto, en el mecanismo que aplica la universidad privada venezolana, que típicamente cancela honorarios por hora de aula y que opera como una empresa-factoría-fábrica, sin "vacíos", porque éstos aumentan evidentemente los costos de operación. Por ello se pudieran mencionar casos, en universidades del sector privado, en donde no sólo se cancela el trabajo por hora-aula, sino que la supervisión de la asistencia del profesor es controlada por personal no

³³ La obra de Emile Durkheim es *De la division du travail social: etude sur l'organisation des sociétés supérieures* (1893). Los mismos argumentos ampliados considerablemente en la obra esencial de Durkheim en cuanto análisis sociológico, *L'évolution pédagogique en France*, publicación póstuma en dos volúmenes, en 1938. Este libro sirvió de base a los estudios contemporáneos de Margarte Archer, sobre el origen y operación de los sistemas educativos.

³⁴ Hemos empleado en el caso de Auguste Comte su libro de *Ouvres Choisies*, con una interesante Introducción por Henri Gouhier (Paris: Aubier, 1929). Este libro trae el famoso *Préface Personnelle* en donde Comte explica al detalle el porqué de su esquema de filosofía positiva. Del mismo modo hemos consultado el primer volumen del *Cours de Philosophie Positive, discours sus l'esprit positive*, con la Introducción y Comentario de Ch. Le Verrier (Paris: Garnier, 1949).

académico, específicamente los mismos empleados de la empresa de seguridad que custodia las instalaciones de la mencionada universidad.³⁵

Veblen plantea la noción de clase ociosa desde otro punto de vista, esto es, el ocio no disciplinado, no constructivo, ocio producto de manejo del tiempo como un bien propio de lo que Veblen llamaba la clase cuyo pecunio le permitía evadir el trabajo. Estamos hablando, por supuesto, de las dos obras clásicas de Veblen sobre el tema, *Teoría de la clase ociosa* (1899) y especialmente su libro crítico y agudo *The Higher Learning in America* (1918). La universidad y por extensión la educación superior no están diseñadas para ser instituciones burocráticas llenas de empleos, sino una institución devota y dedicada al trabajo académico e intelectual. Por ello, debe cultivar el ocio pero evadir lo ocioso, en el sentido de Veblen. Este distingue claramente entre el ocio como capacidad de creación autónoma e independiente, excepto del valor económico de la actividad, y lo ocioso, esto último caracterizado como:

el caballero ocioso (...) no sólo consume las cosas de la vida por encima del mínimo exigido para la subsistencia y la eficiencia física, sino que su consumo sufre también una especialización por lo que se refiere a la calidad de los bienes consumidos. Gasta sin limitaciones bienes de la mejor calidad en alimento, bebidas, narcóticos, habitación, servicios, ornamentos, atuendo, armas y equipo, diversiones, amuletos e ídolos y divinidades. En el proceso de mejora gradual que se produce en los artículos de consumo, el principio motivador y la finalidad próxima a la innovación es, sin duda, la mayor eficiencia de los productos mejores y más elaborados para la comodidad y el bienestar personales. Pero ese no es el único propósito de su consumo. Está presente aquí el canon de reputación y se apodera de las innovaciones que con arreglo al patrón por él establecido son aptas para sobrevivir. Dado que el consumo de esos bienes de mayor excelencia supone una muestra de riqueza, se hace honorífico; e inversamente, la imposibilidad de consumir en cantidad y cualidad debidas se convierte en signo de inferioridad y de mérito" (Veblen, 1899, 63).³⁶

Este párrafo de Veblen nos refiere a la necesidad de distinguir entre el ocio y el ocioso, lo primero unido a la producción, lo segundo al consumo. La educación superior no escapa a los conceptos envueltos en esta interpretación. Vale decir, en muchos casos en la educación superior venezolana las institu-

³⁵ Este es un ejemplo personal. En efecto, a instancias de un antiguo asistente acepté dictar un breve seminario en una universidad privada, cuyo acceso a las aulas era permitido solamente a los que estaban al día en el pago de las cuotas mensuales y cada clase-aula era, en efecto, supervisada por jóvenes miembros de la empresa que la universidad había contratado para supervisar la seguridad de la misma.

³⁶ Veblen: *Teoría de la clase ociosa*, p. 63

ciones han desarrollado alrededor de espacios de producción y de espacios de lo contrario, de lo ocioso, caso en el cual los promedios de producción disminuyen considerablemente. Esta argumentación nos indica y señala que probablemente la educación superior de Venezuela sea excesivamente ociosa y muy disminuida en el terreno del ocio disciplinado, entre otras cosas porque el modelo de educación superior neoliberal, que prevalece, aplica a la institución universidad conceptos derivados de la concepción de una empresa, en donde el tiempo y el rendimiento son elementos cuantificables y en donde no cabe ni lo ocioso ni el ocio mismo. La empresa, como institución, tiene un objetivo esencial, el lucro, mientras que la universidad se dirige hacia la contemplación y el ocio y en donde la utilidad y productividad han sido ajenas a mediciones y controles. Veblen sugiere, entonces, que la educación superior es un producto del aparato productivo para liberar a un cierto número de personas de la obligación del trabajo productivo, caso en el cual la sociedad asume el riesgo de que unos produzcan y otros no, ecuación insostenible en el mundo empresarial. Naturalmente, según Veblen, ocio no significa ni indolencia ni quietud, sino la orientación del uso del tiempo en el propio tiempo necesario de reflexión y pensamiento que se traduce en la obra académica, intelectual y artística. Es decir, el trabajo académico no es trabajo productivo en tanto produzca bienes tangibles, sino que precisamente la educación superior genera bienes intangibles, como de hecho es la búsqueda del saber, a menudo una utopía y un acto profundamente inútil, comparado con los productos de la empresa. Pero, por otra parte, el ocio de la educación superior es un ocio ostensible, legitimado por la división social del trabajo.

La universidad es una ocupación permanente pero no continua mientras que en una fábrica cualquiera, el trabajo se divide en lapsos de trabajo y descanso, tiempo de trabajo y tiempo libre y en verdad nadie criticaría a un ejecutivo o gerente de una empresa que se dedique al ocio como juego y distracción, pero un hombre/mujer académico se supone que está permanentemente en función de trabajo, caso en el cual no puede ver su actividad como un empleo (Friedman, 1961).³⁷ Sin embargo, cuando se examina a profundidad la masa laboral de la educación superior venezolana se puede decir que el personal de la misma es una masa de empleos no de trabajos. Una de las hipótesis que puede formularse, entonces, acerca de la profesión académica vene-

³⁷ Para un análisis profundo del concepto de trabajo véase por Georges Friedmann su libro *The Anatomy of Work, Labor, Leisure, and the Implications of Automation* (New York: The Free Press, 1961). El análisis de Friedmann tienen que ver con el problema de cómo las nuevas tecnologías liberan más al hombre del trabajo y le permiten mayor cantidad de ocio, no obstante advierte como la sociedad post industrial crea mecanismos para emplear este ocio precisamente en forma tal que de hecho a menudo desaparece porque el ocio se convierte en un tiempo para un tipo de trabajo distinto, a veces tan fatigante como el ordinario. Este papel de la tecnología en la liberación del tiempo reflexivo puede verse, con detalle, en el libro de Eric Ashby (1958): *La tecnología y los académicos*, Monte Avila Editores.

zolana, cuando se juzga baja su productividad, es que no es una cuestión de orden individual sino organizacional lo que conlleva a esa supuesta baja productividad. Es decir, el clima organizacional no conduce al trabajo, sino al cumplimiento en forma flexible de un empleo. Cuando se observa que el empleo tiene un bajo nivel de supervisión y que el rendimiento del mismo es en general de carga laboral liviana, podría argumentarse que el empleo académico venezolano es una actividad atractiva, porque con salarios y beneficios relativamente competitivos son empleos flexibles, con condiciones de trabajo que difícilmente se hallan en otras actividades del trabajo laboral venezolano.

El mapa cuantitativo-cualitativo de la educación superior venezolana

Venezuela tiene un sistema de educación superior excepcional en cuanto único y en este ensayo acerca del *ethos* de nuestra academia nos proponemos señalar algunas de las características que definen ese *ethos* académico. En forma errática señalo algunas de las características que avalan este excepcionalismo. En primer lugar es perfectamente funcional, pues satisface las demandas de la sociedad. Por funcional quiero decir que es un sistema legal, legitimado, aceptado y apreciado por la sociedad venezolana. Si bien la mayoría de la población se halla al margen de pisar una institución de educación superior en su vida, estas instituciones acogen de una u otra manera a una proporción importante de nuestra sociedad y de una u otra manera todos los miembros de las élites dirigentes y del proletariado profesional han tenido algún contacto con la educación superior. Tanto así que como se sabe en el lenguaje coloquial venezolano se atribuye el título de doctor a cualquier persona que tenga aspecto de "ejecutivo" e incluso las propias instituciones académicas cuando publican sus avisos institucionales suelen llamar a todos "doctores", para evitar susceptibilidades. Este trato generalizado que atribuye un título académico a cualquier persona ha sido interpretado como un rango de igualitarismo social común en la sociedad venezolana, pero ocurre que el *ethos* de la academia venezolana sugiere al menos dos principios de igualitarismo que cabe destacar y analizar: por una parte el principio de la homologación, por la otra el de la academia como un recinto de gobierno democrático. No deseo, al menos en esta oportunidad, sino destacar el papel de ambos principios en la configuración de lo que en genérico denominamos educación superior en el país. Pero en todos los casos estos conceptos nos permiten afirmar que el espacio de la educación superior venezolana es, en esencia, un espacio de índole burocrática, en el sentido clásico del término, en donde las funciones están preestablecidas y legitimadas, en consecuencia aceptadas.

Lo interesante y fascinante del análisis en este sentido es como los principios que podemos denominar del estado burocrático, de subsidio ciego, como la homologación en el pago de sueldos, salarios y beneficios y la democracia como sistema de atribución de méritos, soportan la instalación de otros principios, esta vez de la doctrina del neoliberalismo, como son aquéllos de la productividad, la eficiencia, la competitividad y, de hecho, la meritocracia sobre la

base del rendimiento individual y no colectivo. En este caso hablar del *ethos* de la academia venezolana debe hacerse desde el punto de vista histórico, para poder captar en ese sentido una perspectiva correcta. Del mismo modo, me permito introducir en el análisis del *ethos* de la educación superior venezolana un proceso que juzgo importante, cual es lo que he dado en definir como un proceso dual de dispersión y transferencia/traslado de los problemas. En el primer caso pretendo sugerir la desaparición de la universidad como unidad de referencia, sustituida por la idea y realidad operativa del núcleo, en el terreno físico, y la transferencia/traslado de la escolaridad al nivel de postgrado, repitiendo allí los mismos problemas del nivel de pregrado. Un tercer nivel de la dispersión lo vamos a encontrar en la creación de las fundaciones, proceso mediante el cual se produce una mitosis o partenogénesis académica, como en el caso de la Universidad Virtual, creada por la Universidad Simón Rodríguez, un caso del mayor interés, según mi criterio.

Pero es oportuno movernos hacia otros elementos que caracterizan eso que hemos dado en llamar el *ethos* de la educación superior venezolana. Dos aspectos adicionales que debemos discutir son los siguientes: las formas de gobierno de la educación superior venezolana y lo que daríamos en denominar la criticidad de la academia. Comencemos por lo segundo. Por criticidad entendemos la capacidad del académico y de la propia academia de definir su conducta y comportamiento según los objetivos naturales de la misma, esto es, prescindiendo de intereses y externalidades que puedan comprometer el juicio y la propia *techne* de la academia y de los académicos. Es decir, mercado y opinión pública son irrelevantes en el juicio técnico, porque de darles espacio debilitan la fortaleza crítica, añadiendo que crítica, en este caso, es la capacidad de elaborar un pensamiento autónomo desvinculado de intereses circunstanciales. No se trata de proponer un *ivory tower*, por supuesto, pero sí de defender la existencia de un espacio incontaminado de presiones y valores del mercado, de la opinión pública y de otros que examinamos de segundas. Esto es, la academia y los académicos no pueden elaborar su discurso en atención a corrientes ideológicas y/o doctrinarias, provengan de la moda o de los dictámenes del Estado o del gobierno de una institución. Del mismo modo no puede, no debe aceptarse el imperio de un partido político o grupo de presión de la misma índole, como, finalmente, no debe aceptarse la presión de la opinión pública, que a menudo se halla tergiversada por las presiones del mercado a través de los medios de comunicación social, publicidad y propaganda, así como admitir la existencia de los intereses del mercado, tangenciales a la opinión técnica y dirigidos a intereses empresariales que no necesariamente coinciden con los intereses académicos, de carácter técnico. Criticidad no equivale a criticismo, sino a crítica, "Conjunto de opiniones expuestas sobre cualquier asunto", pero que en sentido académico equivale, por su parte, a una opinión técnica, esto es, avalada en hechos empíricamente recolectados y con bases teóricas, lógicas y epistemologías, válidas y verificables, ajenas, en todo lo posible, a juicios de valor, a interpretaciones subjetivas, sino precisamente a interpretaciones objetivas. La capacidad crítica no sugiere

apreciaciones convencionales y por lo contrario se halla dispuesta al debate y a la controversia, si es menester, no obstante que evita el protagonismo, el sensacionalismo y la falsa interpretación que pueda hacerse de un juicio técnico, porque la ética de la academia es la verdad, teológica, filosófica o científicamente considerada. Naturalmente, el académico y la academia suelen ser descalificadas por la visión convencional, calificándola de “polémico”, “excesivamente crítico”, para no mencionar aquellas connotaciones de “amargado”, lleno de “rencor” y hasta “enfermo” o ya los ataques ad homini, que suelen en la sociedad venezolana referirse a menudo a aspectos de índole muy personal, como la vida sexual de las personas.

Ahora bien, ese espíritu crítico se ha ido debilitando en la sociedad venezolana en la era del neoliberalismo, un tema que es oportuno plantear en este ensayo. Existen razones históricas, para explicar ese complejo fenómeno, a las cuales voy a aludir. En la década de los sesenta la situación de la académica era distinta a la actual y en consecuencia, para efectos del análisis, vamos a hablar de la academia rebelde y de la academia convencional. Bottomore ha analizado este fenómeno histórico, en tanto el pensamiento radical se mueve, por así decirlo, ejemplo de lo cual fue en EE.UU. el fenómeno MacCarthy, como consecuencia de la guerra fría y ahora el quieto campus dirigido a los intereses vocacionales. Es decir, la rebelión de Berkeley, la lucha contra la intervención norteamericana en Viet Nam, la protesta de Martin Luther King y otros fenómenos paralelos vis a vis el campus asociado a la hegemonía del período del Presidente Bill Clinton, quien encarna no sólo la hegemonía militar y política de EE.UU., sino el mimetismo del líder de la Casa Blanca que parece salido de un film de Hollywood y que se aproxima al ideal del macho *man* que nos es tan familiar en los países de América Latina y el Caribe.

Para apreciar y estimar con cierta precisión objetiva el mapa de la educación superior venezolana cabe establecer como principio técnico que habida cuenta de la relativa ausencia de datos es improbable arribar a conclusiones relativamente ciertas, en la materia. Para ensayar una aproximación objetiva cabría elaborar una serie de tablas con índices variados, tales como los siguientes:

Indicadores de calidad de las instituciones de educación superior

- Índice/escala de producción/productividad académica.
- Índice/escala de producción académica en términos de horas/aula/año.
- Índice/escala relativo a la planta física, medido en área de terreno disponible, área de construcción, equipamiento para actividades deportivas.
- Índice/escala de equipos bibliotecarios y recursos técnicos para el acceso a información. Número de computadoras personales e institucionales (per capita).

- Índice/escala de movilidad social vertical.
- Índice/escala de utilidad social, extensión compromisos con la comunidad.
- Índice/escala de formas de gobierno y principios de la gobernabilidad académica institucional.
- Índice/escala de prestigio/reputación.
- Índice/escala de empleabilidad.
- Índice/escala de "conflictividad" –política, social e ideológica.
- Índice/escala de libertad académica.
- Índice/escala de publicaciones (libros, revistas, videos, películas, periódicos).

Ocurre que a veces no es posible levantar este tipo de información, habida cuenta de la ausencia de datos confiables, pero en todo caso es menester establecer que la calidad no es una variable abstracta, sino relacionada con la práctica cotidiana de las instituciones. En este sentido en cualquier país de América Latina y el Caribe una institución, al interno de un país, o un país en relación con los otros, se hallará en una u otra posición en cada uno de los indicadores a medir.³⁸ Es decir, es indispensable aplicar una metodología comparada, que evalúe el papel de cada institución dentro de cada índice/escala, pero, del mismo modo puede evaluarse cada país en tanto se halla o no un sistema integrado de educación superior. En el caso venezolano este sistema no existe, y más bien hallamos un conjunto no integrado de instituciones de educación superior, aisladas las unas de las otras.

El *ethos* de la educación superior venezolana, en términos de su calidad, entonces, debe referirse a estas diversas posibilidades enunciadas en la forma de índices/escalas, de distintas variables, caso en el cual no es posible hablar de un criterio único y común de institución de educación superior, sino que ello depende, evidentemente, de cómo se mueve cada institución en cada una de los posibles instrumentos de medición señalados anteriormente. Todo ello conduce a lo que denominaba Shils, un *ethos* académico *under strain*. Al margen de posturas emocionales o ideológicas Venezuela tiene uno de los sistemas de educación superior más originales del mundo. En esta oportunidad no se trata de decir si es bueno o malo, tienen de todo, pero sobre todo el excepcionalismo, es un sistema excepcional, soporta huelgas, paros de vacaciones colectivas oportunidades en las cuales cierran hasta las bibliotecas.

³⁸ Muchas veces no se trata de si se puede recabar una información u otra, sino que muchas veces estas informaciones son pertinentes. Por ejemplo, en las recientes estadísticas acerca del comportamiento de la educación superior norteamericana aparece un nuevo indicador, "Most wired institution", entendiéndose por ello el número de posibilidades de acceso que tiene la institución a los instrumentos de índole electrónica. Pero ello sería irrelevante de mensurar en instituciones que se hallan al margen de este tipo de instrumentos.

Como elementos críticos del sistema puedo señalar, sin que la mención sugiera, en modo alguno, un juicio de valor sino de hecho, que tenemos los venezolanos, en la ciudad de San Fernando de Apure, un ejemplo de la originalidad que señalamos anteriormente. En efecto, es bastante improbable que exista en el mundo otro caso en donde una ciudad que se halla en el lugar 26 en el país, en calidad de vida, en donde no existen los elementos de una vida cultural moderna (cine, teatro, bibliotecas, librerías y otros), con una población de menos de doscientos mil habitantes, operen seis o siete universidades, a saber: Universidad Simón Rodríguez, Universidad Experimental de los Llanos Occidentales, Universidad Pedagógica Libertador, Universidad Bicentenario de Agarra, Universidad de Carabobo, Universidad Nacional Abierta y Mejoramiento Profesional, una unidad de la misma UPEL, que al parecer opera en forma separada. Es decir, una universidad por cada 30.000 personas. Es evidente de suyo que en este caso la oferta excede a la demanda, generándose un ejemplo interesante de *hypolearning*.

Por otra parte, la operación de algunas unidades del sector privado dejan mucho que desear, pero ponen de manifiesto la ausencia de supervisión y los costosos errores conceptuales en los cuales hemos incurrido, al calificar a las instituciones de educación superior. Por ejemplo, existe una institución denominada el ISUM (Instituto Universitario de Mercadotecnia). Esa es una institución que califica de lo que entre colegas llamo "buhonería académica", porque sus condiciones son absolutamente marginales. Carece de aulas salobres, no tiene biblioteca, sus profesores son todos a tiempo convencional, los estudiantes ocupan los pasillos públicos, carecen de todo lo que se supone es "superior", pero funciona, nadie la cierra, nadie protesta y al parecer debe ser un negocio excelente, porque se observan centenares de estudiantes que con certeza cancelan sus matrículas con regularidad. No tiene nada de "universitario", por supuesto. En verdad esta y otras instituciones análogas deberían eliminar el uso de "universitario", como otras instituciones que se denominan según nociones simbióticas, como "universidad tecnológica", por ejemplo, porque simplemente una universidad no puede ser "tecnológica"; ello es una aberración conceptual, pero nadie protesta, nadie dice nada.

El acceso estudiantil está diseñado para que aquéllos de mayores ingresos tengan mayor posibilidad de ingreso, incluyendo las universidades públicas, algunas de las cuales son en la práctica instituciones privadas financiadas con dineros públicos, como es el caso más notorio, la Universidad Simón Bolívar, en donde el 90% de sus estudiantes provienen de sectores de altos ingresos. Hay una profunda discriminación social y exclusión social, en la sociedad venezolana, aceptada por el sistema social. Es más difícil hallar un indígena o una persona de origen africano en la Universidad Metropolitana que en el mismo espacio celestial.

En otro orden de ideas, cabe señalar que a pesar de los esfuerzos efectuados la educación superior venezolana continua desarrollando, en su gene-

ralidad, una tecnología educativa del aula, con la investigación y las otras actividades propias de estas instituciones como cuestiones de orden marginal. Existe escasa investigación empírica en este sector de la educación y de hecho ni siquiera estadísticas confiables. Probablemente, es un tema interesante, la educación superior venezolana no es una actividad intelectual y académica, sino una actividad de orden burocrático y no solamente hay una baja productividad académica, sino un bajo consumo de los bienes de la cosa intelectual.

Conclusión

Todo lo anterior no impide que la educación superior venezolana sea extremadamente útil a nuestra sociedad. Entrena a los profesionales que de una u otra manera conforman ese espacio social denominado, con cierta soltura conceptual, la clase media, al mismo tiempo que legitima la posición social de los hijos de las clases adineradas. Permite la estabilización política del sistema, porque estos sectores de clase media son sumamente radicales en la defensa de sus intereses y por ello, si acaso, no van más allá de la protesta informal, porque son sectores interesados en aquello que en los años sesenta se llamaba "el mantenimiento del statu quo". Las unidades del sector llamado a veces con elegante ironía "superior" son instituciones que emplean a una buena porción de ese sector ya mencionado, la clase media, y sus beneficios sociales, incomparables en otras sociedades, proporcionan seguridad y estabilidad a sus miembros. Personalmente dudo que haya otro empleo mejor remunerado y menos exigente que los que genera el sector público en ese nivel superior de nuestra escolaridad. Por ello es una situación con muchos defensores, lo cual conduce a la estabilidad política del sistema, porque aparte de los famosos y célebres encapuchados nadie quiere cambio alguno. Por todo lo antes dicho debemos prepararnos para una larga estabilidad de nuestra educación superior. Hemos inventado el mejor de los mundos posibles y ello es en sí meritorio y contrario a las críticas que suelen hacer los cínicos de ocasión es algo plausible de lo cual podemos vanagloriarnos los venezolanos. En otras palabras, nuestro excepcionalismo es algo vigente y activo, como estable e indispensable. Mi argumento, entonces, es que es inútil tratar de señalar deficiencias para a su vez tratar de modificarlas. El sistema es perfecto, según todas las evidencias. De ser imperfecto las protestas no se harían esperar, pero estas, cuando ocurren, son exclusivamente por aumentos de sueldos y salarios no por exigencias académicas. La educación superior venezolana es anticuada (cursos, aulas presenciales, tiza y borrador) no forma un sistema y es de baja calidad o al menos de calidad desigual. No hay cultura académica ni de la investigación. Hay aislamiento institucional, por ende ausencia de un sistema integrado de educación superior, como de hecho hay desvinculación entre los distintos niveles de la escolaridad.

¿Qué se puede concluir acerca del *ethos* de la educación superior venezolana dentro del esquema de la doctrina neoliberal? ¿Cuál será el papel del

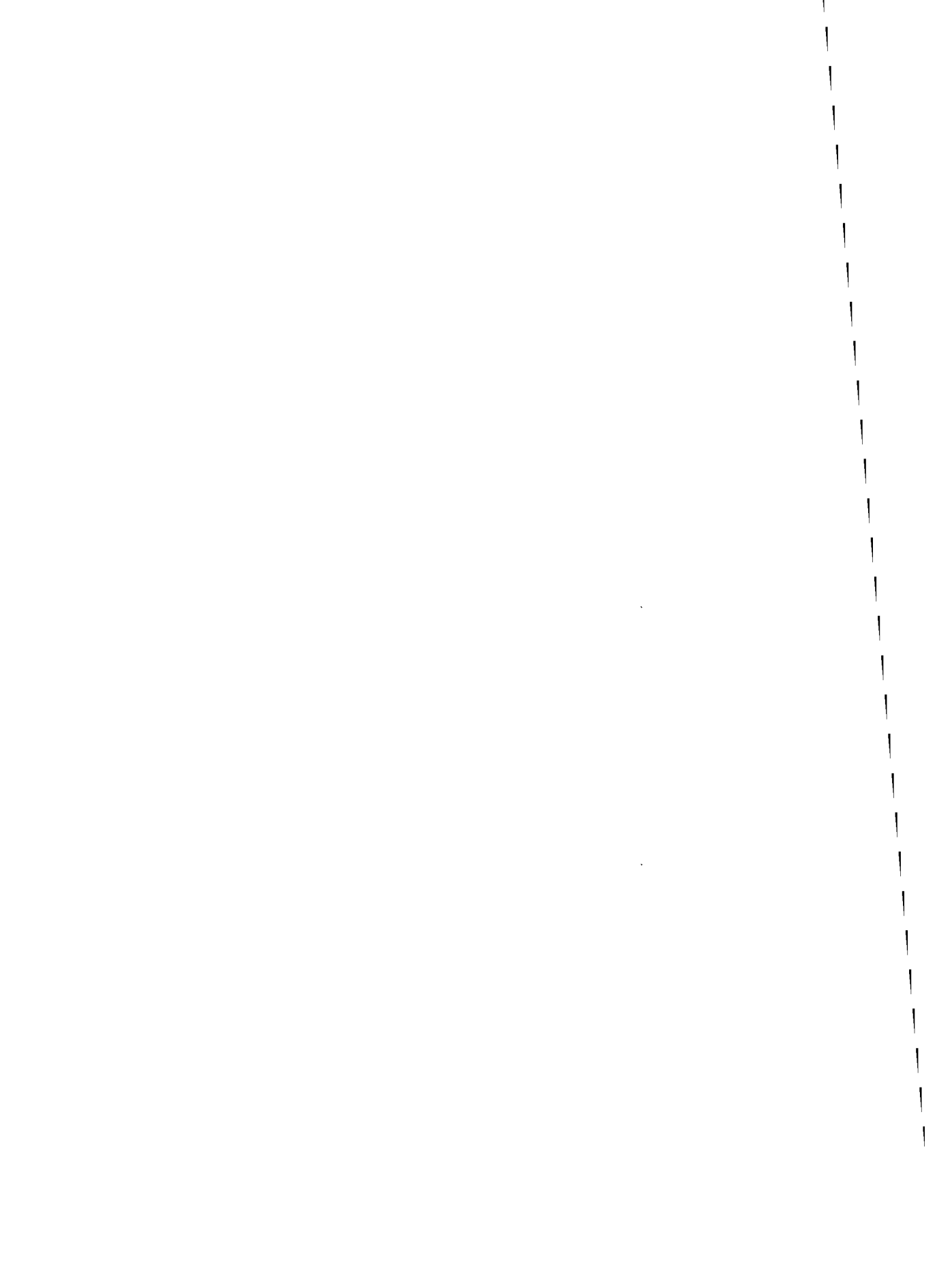
Estado en esta materia en los próximos años y cuáles presiones podrá ejercer el sector privado para legitimar y expandir su espacio de influencia? ¿Cuál es el destino de la *intelligentsia* en nuestra sociedad? ¿Serán los académicos e intelectuales venezolanos un ejemplo de *la truhison des clerics*, esa deserción de los intelectuales de su papel de crítica a la sociedad y se convertirán más bien en pasivos rentistas de un modelo académico conservador, en donde se impone lo que pudiera llamar la cohesión de los sueldos, para significar a los académicos como los miembros de una burocracia surtidora de empleos y ausente del trabajo intelectual? ¿Podremos eventualmente racionalizar nuestra educación superior y hacer de ella un sistema que impida el aislamiento institucional que resulta un costo social demasiado elevado de acuerdo con las crecientes dificultades del país para cubrir las demandas de gasto interno?. En todos los casos, sin embargo, cabría concluir este ensayo comentando como es bastante probable que las tendencias se mantengan, con un sector público con baja capacidad de crecimiento institucional –más bien se crearán nuevas dependencias de las instituciones ya creadas, en la forma de núcleos y el crecimiento del sector privado se frenará, igualmente, porque la capacidad financiera del mismo es baja y el mismo mercado que demanda educación superior crecerá ya solamente a un ritmo lento, porque quizás se halle relativamente saturado. Quiere decir esto que el sistema de educación superior venezolano se halla en un punto de estabilidad institucional, de equilibrio y de tendencias que cambiarán poco, en los próximos años, hasta donde puede decirse. Esto es, las tendencias actuales se van a mantener, sin posibilidades de transformación, a corto plazo. El sector público se halla en dificultades, por los problemas de presupuesto y por mantener diseños institucionales costosos y de bajo rendimiento, amén del hecho de formas de gobierno que tienden hacia el manejo personal de las instituciones. El sector privado es sumamente complejo, con instituciones que tienen un concepto, un proyecto de educación superior, mientras que otras instituciones ingresan al mercado con fines de lucro, descuidando los aspectos académicos. Las presiones por la modernización del aparato escolar superior se mantienen, pero del mismo modo el conjunto de resistencias al cambio. La nueva Ley de Educación Superior legitima distorsiones de este sistema y no ofrece lugar para cambios necesarios. De modo, entonces, que estas notas ofrecen una perspectiva general de la educación superior venezolana, en una era convencional y de presión neoliberal, de modo que los cambios, en todo caso, marchan en esa dirección.

Bibliografía

- Albornoz, Orlando (1998), *Galileo, las paradojas del desarrollo*, México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.
- Ashby, Eric (1958), *La tecnología y los académicos*, Caracas, Monte Avila Editores
- Ball M., Carlos A.(1992), "Venezuela: el triste caso de un gobierno rico y un país paupérrimo", *El desafío neoliberal, el fin del tercermundismo en América Latina*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma Colombia.
- Ball M., Carlos A.(1998), "Educación oficial", *Nueva Prensa*. Puerto Ordaz, Bolívar.
- Comte, Auguste (1929), *Ouvres Choisies*, Paris, Aubier

- _____ (1949), *Cours de Philosophie Positive, discours sus l'esprit positive*, Paris, Garnier.
- Consejo de Rectores Europeos (1988), "Magna Charta", *CRE-action*, Geneva.
- De Venanzi, Augusto (1997) "¿Tiene sentido el desarrollo?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Nº 2-3, pp.11-41.
- Durkheim, Emile (1893), *La division du travail social: etude sur l'organisation des so-cietes superiures*.
- Friedmann, Georges (1961), *The Anatomy of Work, Labor, Leisure, and the Implications of Automation*, New York, The Free Press.
- Krauthamer, Charles (1997), "America Rules: Thank God", *Time*, 4 de agosto, pp.12.
- López, Alexander et al. (1977), *El derecho popular a la educación*, Caracas, Movi-miento el pueblo avanza.
- Malo, Salvador; Morley, Samuel ed. (1997), "La reinención de la universidad: los con-flictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina", *La educación superior en América Latina: testimonios de un seminario de rectores*, Washington, BID/Unión de Universidades de América Latina.
- Mendoza Angulo, José (1970), *Por la democracia universitaria*, Mérida, Universidad de los Andes.
- _____ (1983), *Proyecto para una crisis: crítica a la universidad populista*, Mérida, Universidad de los Andes.
- Puiggros, Adriana (1994), *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*, México, Paidós.
- Roa, Pedro; Nuñez Tenorio, J.R. (1969), *En tomo a la renovación universitaria*, Cara-cas, Editorial Nueva Izquierda.
- Rodríguez, Magin (1998), "Educación, globalización y Latinoamérica en el nuevo mile-nio", *El Globo*, 8 de abril.
- Rüegg, Walter. (1986), "The Academic Ethos", *Minerva*, Vol. 24, Nº. 4
- _____ (1994), *Was Lehrt die Gechichte der Universität?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag.
- Silva Michelena, Héctor; Sonntag, Heinz Rudolf (1969), *Proposición para una revolu-ción universitaria, hacia una nueva facultad de ciencia social*, Caracas, Ediciones Unidad Rebelde.
- _____ (1970), *Universidad, dependencia y revolución*, México, Siglo XXI.
- Soto, Oscar David (1998), *El neoliberalismo y sus efectos en la agricultura, caso Vene-zuela*, Mérida, Universidad de los Andes.
- Sykes, Charles J. (1988), *ProfScam: Professors and the Demise of Higher Education*, Washington, Regney Gateway.
- Van den Berghe, Pierre L. (1993), *Power and Privilege at an African University*, London, Routledge & Kegan Paul.
- Veblen, Thorstein (1951), *Teoría de la clase ociosa*, México, Fondo de Cultura Econó-mica.
- _____ (1918), *The Academic Personnel: the Higher Learning in Ame-rica*, New York, Hill & Wang.

TEMA CENTRAL
TEORIA Y PRACTICA DE LA DEMOCRACIA



EL ACUERDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (MAI) EL CAPITAL DISEÑA UNA CONSTITUCION UNIVERSAL

Edgardo Lander

El *Multilateral Agreement on Investment* (MAI) o Acuerdo Multilateral de Inversiones, es un tratado internacional para la protección de las inversiones extranjeras que está siendo negociado por los países pertenecientes a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Es éste el proceso de negociación más importante que se está dando hoy en el mundo, proceso en el cual están en juego asuntos tan trascendentales para el futuro de la humanidad como las relaciones que habrán de darse entre los Estados nacionales y las empresas transnacionales, los límites de la política, los ámbitos del ejercicio de la democracia, así como el futuro del ambiente, de los derechos laborales y de la pluralidad cultural planetaria. El análisis del proyecto de futuro contenido en el tratado, los procedimientos a través de los cuales se realiza su negociación, así como los asuntos y lugares en los cuales se han constituido las resistencias y oposiciones a éste son quizás, en este momento, el mejor lugar para comprender cómo operan las dinámicas de globalización en el mundo contemporáneo. Más allá de algunas modificaciones que puedan darse al texto del tratado¹ -incluso en el caso de que el tratado llegase a no aprobarse- su texto es una extraordinaria síntesis, una nítida expresión de lo que es en la actualidad la *Agenda Global* del capital transnacional.

Desde el punto de vista político y teórico, pueden destacarse dos asuntos fundamentales. A pesar de que las interpretaciones que hoy tienden a ser hegemónicas en la política y en las ciencias sociales (en particular en el *neoliberalismo* y en el *pensamiento postmoderno*), afirman lo contrario, los procesos de toma de decisiones políticas altamente centralizadas, las relaciones globales de poder y subordinación, la acción de actores con intereses y estrategias, son dimensiones medulares en los procesos de transformación del mundo contemporáneo. Las tendencias actuales del proceso de globalización económica no son la expresión de una tendencia natural de las transformaciones tecnológicas ni de nuevas condiciones que van surgiendo con el avance del

¹ Las modificaciones que se han dado hasta la última versión del texto analizado en este trabajo, la de abril de 1998, no alteran en nada esencial el contenido de las versiones preliminares.

mundo en su conjunto hacia la *modernidad*. Al analizar los mecanismos de diseño y toma de decisión en relación a las condiciones en las cuales debe operar la inversión en todo el mundo, se hace evidente que nos encontramos en presencia de procesos nítidamente *políticos*, procesos de diseño de futuro altamente centralizados, y con una clara orientación hacia la consolidación y reafirmación de las profundas desigualdades existentes en el mundo contemporáneo. Son procesos de diseño de futuro plenamente *modernos*. El hecho de que estos procesos de diseño de futuro y de toma de decisiones no sean democráticos no los hace menos *políticos*.

En segundo lugar, ni éste, ni ningún otro de los procesos que operan hoy en el planeta son *necesarios, inevitables o inexorables*, procesos que podemos simplemente analizar, diagnosticar, incluso –de acuerdo a la perspectiva que asumamos– lamentar, pero a propósito del cual nada podemos hacer. Los procesos actuales de la globalización son productos tanto de los mecanismos de reproducción de las relaciones de producción capitalistas, como de los modelos de futuro que se construyen a partir de una determinada *matriz social de distribución del poder* en escala planetaria. Y, precisamente porque son expresión de relaciones de poder, y no de dinámicas naturales, es posible –ha sido posible– la resistencia.²

Desde el punto de vista de sus defensores, el actual proceso de globalización de la economía no es sólo inevitable –una consecuencia de la marcha inexorable del avance tecnológico– sino que es además un proceso cuyos beneficios en mucho superan a sus aspectos negativos a pesar de que no todo el mundo gana de la misma forma. La operación libre de la dinámica del mercado permitiría una asignación más racional y eficiente de todos los recursos. Al incrementar la eficiencia y la competencia, la globalización conduciría a una mayor expansión económica, a la creación de empleo y a menores costos de los productos para los consumidores.³ Para sus partidarios, es necesario consolidar y fijar los procesos de liberalización que se han venido dando en todo el mundo en las últimas dos décadas, con el fin de limitar los efectos distorsionantes que tienen aquellas políticas gubernamentales que están orientadas a imponer a los inversionistas condiciones diferentes a las determinadas por el mercado.⁴

El MAI ha sido caracterizado por sus críticos como el *Tratado Internacional de*

² Este texto ha sido escrito –como podrá verse en las referencias– casi exclusivamente en base a documentos y demás informaciones obtenidas a través de Internet.

³ Michelle Sforza-Roderick, Scott Nova y Mark Weisbrot, *Writing the Constitution of a Single Global Economy. A Concise Guide to the Multilateral Agreement on Investment: Supporter's and Opponent's Views*, The Preamble Center for Public Policy, [<http://aidc.org.za/archiver/mai-pcgtw.html>].

⁴ Op. cit., p. 8.

los Derechos de los Inversionistas,⁵ y como el Documento Constitucional del Nuevo Orden de hegemonía plena del capital transnacional.⁶ Tiene en realidad sentido pensarlo con el imaginario de lo constitucional, ya que lo es en varios sentidos. En primer lugar, porque recoge en un texto básico lo que son las tendencias hoy dominantes en las relaciones entre Estados y empresas transnacionales, dimensión básica de la conformación del mundo contemporáneo. En segundo lugar, porque a partir de estas tendencias se extrapola un diseño de futuro y éste se explicita en un texto de obligatorio cumplimiento. Es igualmente constitucional, en un tercer sentido. De acuerdo a lo previsto en el tratado, la legislación y las normas nacionales, regionales y municipales o locales pueden ser cuestionadas ante tribunales extranacionales en función de su compatibilidad o no con los compromisos adquiridos con la firma del tratado. De no serlo, no podrían ser aplicados, de la misma forma en que no puede ser aplicada una ley que una Corte Suprema o un Tribunal Constitucional declare inconstitucional.

Los objetivos del trabajo

Para estar en condiciones de analizar el significado que tiene este tratado, es necesario en primer lugar presentar con cierto detalle lo que constituyen sus lineamientos principales.

1. Amplia definición de la inversión y del inversionista

El tratado parte de una definición extremadamente amplia del concepto de inversión. Se refiere a todo bien sobre el cual ejerce *propiedad* o *control, directa o indirectamente* un inversionista.⁷ Esto incluye:

- a. una empresa de cualquier naturaleza, pública o privada, con o sin fines de lucro.

⁵ "Transnational Corporate Bill of Rights: Negotiations for a Multilateral Agreement on Investment (MAI)" Andrea Durbin & Mark Vallianatos Friends of the Earth-US April 1997, [http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/mai1.htm]

⁶ Michelle Sforza-Roderick, Scott Nova y Mark Weisbrot, op. cit.

⁷ "...el ámbito de aplicación del MAI es muy amplio, cubre toda forma de inversión. Un *inversionista* es definido como una persona natural o legal de una parte contratante. Para el MAI, un inversionista puede ser cualquiera, y es difícil imaginar una definición más amplia. Lo que es más, a la *inversión* también se le da un sentido muy extensivo. (...) En la práctica, esto quiere decir que el MAI va más allá de los conceptos tradicionales de inversión extranjera directa. (...) Nuevas formas de inversión que emerjan en el futuro también estarán cubiertas por el MAI, y éste se podrá adaptar a la naturaleza cambiante de la inversión internacional como resultado de su definición de la inversión bajo la forma de una lista abierta." Xavier Musca, Directorio del Tesoro del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia, *MAI briefing for non-OECD countries*, "Scope of the MAI", París 17 de septiembre de 1997. OECD MAI Home Page, [http://www.oecd.org/daf/cm/mai/mainindex.htm]

- b. acciones o cualquier otra forma de participación en una empresa y los derechos que de ésta se deriven
- c. bonos, préstamos y otras formas de deuda y los derechos que de éstos se deriven
- d. derechos bajo contratos, incluyendo contratos de planta llave en mano, construcción, gestión, producción y de ganancias compartidas
- e. derechos sobre dinero y derechos sobre desempeño (*performance*)
- f. derechos de propiedad intelectual
- g. derechos adquiridos por la vía de la ley o de contratos tales como concesiones, licencias, autorizaciones y permisos
- h. cualquier otra propiedad, tangible o intangible, movable o inmovible y cualquier otro derecho de propiedad relacionado, tal como arrendamientos, hipotecas, obligaciones y compromisos.⁸

Amplia cobertura de los compromisos del tratado

El MAI está siendo negociado entre representantes de los gobiernos *nacionales* de los países de la OCDE, sin embargo, sus compromisos se extienden a todos los ámbitos de la organización política administrativa de cada país firmante. Es igualmente amplia la gama de leyes, normas y procedimientos que puede ser afectada por los compromisos del tratado.

...el ámbito del tratado es amplio en el sentido de que cubre todo tipo de medidas que la parte contratante pueda tomar para restringir la libertad de inversión; todo tipo de instrumentos normativos: leyes, regulaciones, decisiones judiciales, y tratados internacionales. Se aplica a todos los niveles de gobierno, incluye tanto las autoridades gubernamentales como las agencias legalmente independientes a las cuales esas autoridades han delegado sus prerrogativas.⁹

⁸ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, The MAI Negotiating Text as of 24 April 1998, OECD MAI Home Page, op. cit.

La progresiva ampliación del concepto de *inversión* se ha venido dando en los últimos lustros en forma paralela a una aún mayor extensión del concepto de *propiedad*. En consecuencia cuando en MAI se habla de propiedad, o de propiedad intelectual, la referencia es mucho más vasta de lo que hubiese sido hace pocos años. Patentes sobre procesos vitales y organismos vivos, que eran inimaginables hace sólo diez años, se otorgan hoy regularmente como *propiedad intelectual*. Estos derechos de propiedad intelectual están altamente concentrados en manos de empresas transnacionales. "Tan increíble como pueda parecer, las células del cordón umbilical humano ha sido patentadas por la compañía de los Estados Unidos, Biocyte. Cualquier doctor que quiera usar células de sangre del cordón umbilical para cirugía o transfusiones tiene que pagar derechos (*royalties*). Las células podrían ser cruciales para el tratamiento de enfermedades de la médula osea." *Pat Roy Mooney, The Parts of Life. Agricultural Biodiversity, Indigenous Knowledge, and the Role of the Third System*, en *Development Dialogue*, número especial, Uppsala, Nos. 1-2, 1996, p. 152.

⁹ Xavier Musca, op. cit.

El tratamiento nacional para las inversiones extranjeras

Esto implica que en ningún caso puede haber tratamiento preferencial para la inversión nacional, aunque pueda haberlo para la inversión extranjera. En palabras del representante de EE.UU., y Vice-Presidente del Grupo Negociador:

...el principio básico es que los inversionistas extranjeros deben ser tratados, en circunstancias semejantes, en forma no menos favorable que los inversionistas del país donde se realiza la inversión. Este es el principio del *tratamiento nacional*. Un principio relacionado es el de la *nación más favorecida*: los inversionistas de un país deben ser tratados en forma no menos favorable que los inversionistas de otro país. Esta es la fundación de un tratado de inversiones. Es en realidad un principio de no-discriminación. Estamos tratando de ir más allá de esto en el sentido de que estamos tratando de aplicar este principio básico de no-discriminación a nuevos aspectos y nuevos problemas de las políticas de inversión y estamos intentando desarrollar normas más fuertes en algunas nuevas áreas.¹⁰

Prohibición de todo requisito de desempeño a los inversionistas

La parte contratante no podrá -en relación. con el establecimiento, adquisición, expansión, gestión, operación, mantenimiento, uso, disfrute, venta o algún otro uso de una inversión en su territorio de un inversionista que tenga origen en un país que forme o no forme parte del tratado -imponer, obligar, o conservar ninguno de los siguientes requisitos:

- a. exportar un determinado nivel o porcentaje de la producción
- b. incorporar un determinado nivel o porcentaje de contenidos nacionales
- c. compra o uso preferencial de bienes y servicios producidos en el territorio, o por parte de personas del territorio
- d. relacionar de manera alguna el volumen de importaciones con el volumen de exportaciones o con el movimiento de divisas asociado a la inversión en referencia
- e. la restricción de la venta en el territorio de los bienes y servicios que dicha inversión genere relacionándolas con las exportaciones o con la generación de divisas.
- f. requisitos de transferencia tecnológica
- g. exigencia de localizar en el territorio la sede mundial o para alguna región específica de la empresa que realiza la inversión

¹⁰ Alan P. Larson, "State of Play of MAI Negotiations", *MAI Briefing for non-OECD Countries*, París, 17 de mayo de 1997, OECD MAI Home Page, op.cit.

- h. suplir con uno o más bienes producidos y servicios que genere a una región específica del mercado mundial, en forma exclusiva desde el territorio en cuestión
- i. llegar a un determinado nivel de investigación o desarrollo en dicho territorio
- j. contratar un nivel determinado de nacionales del país que recibe la inversión
- k. establecer acuerdos de co-participación con inversionistas nacionales
- l. establecer un nivel mínimo de participación de inversionistas nacionales.¹¹

Los requisitos de desempeño están prohibidos aún cuando el gobierno del país receptor de la inversión ofrezca una ventaja al inversionista en conexión con el cumplimiento de esa exigencia de desempeño.¹² Las prohibiciones de imponer exigencias al desempeño se refieren no sólo a los inversionistas de otro país que sea parte en el acuerdo, sino igualmente a los inversionistas del propio país, y a los inversionistas de otro país que no sea parte en el acuerdo. En palabras de una representante del Departamento de Estado de EE.UU.:

¿Por qué (prohibiciones) tan amplias? Porque tiene sentido desde el punto de vista económico. De otra forma, la imposibilidad de imponer requisitos de rendimiento a un inversionista de una parte contratante puede ser motivo para que un gobierno prefiera negociar con un inversionista de un país que no forme parte del tratado. Queremos estar seguros de que los requisitos de desempeño no terminen causando un

¹¹ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., "Performance requirements", pp. 18-20. "La razón por la cual estas categorías son reglamentadas en este artículo, es porque las exigencias impuestas por los gobiernos en estas áreas constituyen cargas mayores para los inversionistas, deteriorando la competitividad de sus inversiones" Jo Brooks, Departamento de Estado de los Estados Unidos, *MAI Briefing for non-OECD countries, Paris, 17 de septiembre de 1997*. OECD MAI Home Page, op. cit.

La decisión por parte de los negociadores de prohibir toda restricción a las inversiones es radical y no admite excepciones. Ilustra este extremismo el rechazo a la siguiente proposición. "Párrafo 4. Con la condición de que tales medidas no sean aplicadas en una forma arbitraria e injustificada, y que no constituyan una restricción disfrazada a la inversión, nada en los párrafos (b) y (c) [ver arriba] puede ser interpretado como impedimento para que la parte contratante pueda adoptar o preservar medidas, incluyendo medidas ambientales: (a) necesarias para el cumplimiento de leyes y regulaciones que no sean inconsistentes con las provisiones del Acuerdo; (b) necesarias para proteger la vida o salud humana, animal o de plantas; (c) necesarias para la conservación de recursos naturales agotables vivos o no vivos." Ante esta propuesta: "La mayoría de las delegaciones no ve la necesidad del párrafo 4. Consideran que el texto propuesto es demasiado abarcante, especialmente el del párrafo 4(a)..." OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 23.

¹² Jo Brooks, op. cit.

detrimento, en lugar de un beneficio, a los inversionistas de los países firmantes del MAI.¹³

Expropiación o nacionalización

Prohibición de expropiación o nacionalización, directa o indirectamente, a menos que ello se realice:

- a. para un propósito de interés público
- b. en forma no discriminatoria
- c. de acuerdo a lo establecido por la ley
- d. con una compensación *rápida (prompt), adecuada y efectiva*
- e. La compensación se realizará sin demora
- f. La compensación se realizará al valor de mercado existente inmediatamente antes del momento de la expropiación
- g. La compensación será plenamente negociable (*fully realizable*) y libremente transferible.¹⁴

La expropiación indirecta

Cuando como consecuencia de determinadas regulaciones, leyes o normas de un Estado firmante, el inversionista pueda tener una reducción de las ganancias previstas, puede argumentar que la aprobación de dicha ley o norma constituye una expropiación indirecta, con lo cual podría obligarse al Estado al pago total, rápido, de la inversión, al precio de mercado.¹⁵

¹³ Jo Brooks, op. cit.

¹⁴ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 57.

¹⁵ Un ejemplo de esto, es el famoso caso de la demanda introducida por la empresa estadounidense Ethyl Corporation contra el gobierno de Canadá, exigiendo una compensación de US\$ 251 millones por las pérdidas ocurridas como consecuencia de la "expropiación" de su planta de aditivos para la gasolina MMT. Este aditivo fue prohibido por el gobierno canadiense por tratarse de una toxina peligrosa. Martin Khor, "What is MAI?", *Third World Resurgence*, Nos. 90/91, febrero-marzo 1998, Third World Network [<http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/mk1-cn.htm>].

"Debido a que el MAI define la expropiación en los términos más amplios, sus reglas podrían prohibir a cualquier regulación gubernamental que aún indirectamente reduzca la rentabilidad de una inversión corporativa. De hecho sería difícil identificar una iniciativa de conservación ambiental que no tenga este efecto, en por lo menos algunos de los inversionistas. En realidad hay evidencia reciente de que las regulaciones ambientales constituyen el blanco más probable de esta prohibición en contra de la "toma" por parte del gobierno." *An Environmental Primer on the Multilateral Agreement on Investment*, West Coast Environmental Law Web Site, [<http://vcn.bc.ca/wcel/>]

Las privatizaciones

Si bien el MAI no establece ningún compromiso de privatización de bienes o empresas públicas,¹⁶ sí establece el derecho de los inversionistas extranjeros a participar en *cada una de las fases* de todos los procesos de privatización cuando éstos se den.¹⁷ Esto significa una alteración substantiva de las opciones disponibles a los gobiernos para llevar a cabo los procesos de privatización de bienes o empresas públicas e impide una amplia gama de condiciones que han sido características de las privatizaciones llevadas a cabo en todo el mundo en los últimos lustros. No se permitiría reservar un número determinado de acciones a los trabajadores de la empresa a nacionalizar, la retención de "acciones doradas" para preservar el derecho a veto en relación a ciertas decisiones de la empresa privatizada, ni reservar acciones para pequeños inversionistas nacionales o locales, buscando, por ejemplo, la democratización del capital. Una vez que se decide realizar la privatización de un bien o empresa pública, los inversionistas extranjeros tienen el derecho a participar en igualdad de condiciones. Tampoco podrán establecerse condiciones de estabilidad de la mano de obra, compra de insumos nacionales, atención al mercado nacional, o alguna otra de las condiciones que están prohibidas por las limitaciones al establecimiento de condiciones de desempeño para la inversión.¹⁸

Nuevos mecanismos de solución de disputas entre Estados y entre inversionistas y Estados

Uno de los aspectos centrales del tratado, al cual se le dedica un mayor número de párrafos, es el de los mecanismos de solución de disputas. Se establecen detalladamente los procedimientos mediante los cuales se procesa una demanda por incumplimiento del tratado que un Estado haga a otro Estado, y las demandas que por los mismos motivos realice un inversionista a un Estado.¹⁹ En el MAI, por primera vez en un tratado internacional, las empresas y los Estados tienen un status jurídico similar. Sin embargo, como el tratado no establece exigencias a los inversionistas, no están contemplados mecanismos

¹⁶ El sentido global de la *Agenda Corporativa* no hay que buscarlo en el texto de un solo tratado internacional. Para el objetivo de la privatización de bienes y empresas públicas en todo el mundo, las políticas de ajuste estructural diseñadas por el Fondo Monetario Internacional han demostrado ser extraordinariamente eficaces.

¹⁷ "Las obligaciones de una parte contratante de acordar tratamiento nacional y de nación más favorecida... se aplica a: a) todo tipo de privatización, independientemente del método de privatización... y b) transacciones posteriores que impliquen al bien privatizado." (OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 27.

¹⁸ Mark Vallianatos, "Multilateral Agreement on Investment and Privatization", octubre de 1997, [<http://www.foe.org/ga/priv.html>].

¹⁹ Cada parte contratante, con la firma del MAI, da su consentimiento incondicional al sometimiento de las disputas al arbitraje internacional de acuerdo a lo contemplado en el tratado. OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 71.

para que un Estado pueda demandar a un inversionista por incumplimiento. La definición del rango de asuntos que pueden ser sometidos a arbitraje internacional por parte de un inversionista es extremadamente amplio.

Este artículo se refiere a disputas entre una parte contratante y un inversionista de otra parte contratante, referida a un alegato de incumplimiento de una obligación del primero bajo este acuerdo, que cause pérdida o daño al inversor o a su inversión.²⁰

En el caso de disputas entre inversionistas y Estados, que no sean resueltas por negociaciones y consultas entre las partes, el inversionista puede escoger entre varias opciones para someter su exigencia, entre ellas puede acudir a las Reglas de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional, asociación empresarial internacional que ha desempeñado un papel importante en el impulso de las negociaciones del MAI.²¹

Este tribunal puede acordar: a) que la parte demandada está violando sus compromisos de acuerdo al MAI, b) la recomendación de que la parte demandada ajuste sus acciones a las obligaciones del Acuerdo c) una compensación pecuniaria al inversionista, y d) cualquier otra forma de compensación en la cual esté de acuerdo la parte demandada, incluida la compensación por la inversión.²² La compensación resultante del arbitraje será definitiva y obligante entre las partes en disputa, y será realizada sin demora.²³

Para las disputas que se sometan a arbitraje bajo los procedimientos previstos en el tratado, las decisiones del tribunal internacional que actúe en cada caso se basarán exclusivamente en lo contemplado en el MAI, interpretado y aplicado de acuerdo con las normas pertinentes del derecho internacional.²⁴ Al tribunal que se constituye no le será necesario recurrir, ni siquiera conocer la Constitución o la legislación nacional del país en cuestión, para analizar y decidir sobre el caso que se le somete a consideración. "Las leyes domésticas podrían ser tomadas en cuenta sólo en aquellos casos en que éstas sean pertinentes y consistentes con el MAI."²⁵

Con el MAI las inversionistas cuentan con procedimientos "legales" a los cuales pueden acudir directamente, sin la necesidad del visto bueno, ni de la

²⁰ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 70.

²¹ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 70.

²² OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 75.

²³ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 76.

²⁴ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 75.

²⁵ Ambassador Marino Baldi, Deputy-Director of the Federal Office of External Economic Affairs, Bern, Switzerland, Chairman of Expert Group N1 on Dispute Settlement and Geographical Scope. *Symposium on the MAI*, 20 October 1997 - Cairo, Egypt Dispute settlement, OECD MAI Home Page, op. cit.

acción diplomática de sus países de origen.²⁶ Al sustraerlas del ámbito diplomático de las relaciones entre países, las disputas entre inversionistas y Estados quedan totalmente *despolitizadas*.

La experticia técnica y científica en el arbitraje

Las regulaciones –como las ambientales o sanitarias– que puedan ser consideradas polémicas, desde el punto de vista de su justificación sobre la base del mejor conocimiento científico disponible, podrán ser sometidas a la consideración de un cuerpo de expertos científicos en ese campo de conocimiento.²⁷ Es éste el tipo de situación que se presenta cuando, ya sea sobre la base de evidencia científica, o sobre la base de determinadas preferencias de la población, se establecen normas que reglamentan, limitan o impiden la utilización de determinado tipo de producto o sustancia. El ejemplo más conocido de los últimos años fue la demanda que introdujeron los Estados Unidos ante la Organización Mundial de Comercio que catalogó la prohibición de la Unión Europea a la venta –en su territorio– de carne o leche proveniente de ganado engordado con hormonas como prácticas comerciales desleales y proteccionistas. La OMC falló a favor de EE.UU., obligando a la Unión Europea a permitir la importación de este producto a pesar de la oposición de una amplia mayoría de la opinión pública.

La mayor parte de los asuntos que se debaten en este ámbito no tienen una solución científica unívoca, y las divergencias de opiniones e interpretaciones pueden prolongarse largamente en el tiempo. Generalmente, los asuntos que están en juego no pueden resolverse sólo acudiendo a la opinión de los expertos. No hay razón alguna por la cual no deba respetarse la voluntad de la población potencialmente afectada por una decisión científico-tecnológica, incluso si ésta está fundada en lo que los especialistas consideran como *prejuicios*. Esto no depende de la existencia o no del consenso en la comunidad científica. Por otra parte, tal como argumenta Hans Jonas, siempre será mayor la capacidad de incidencia tecnológica del ser humano sobre la naturaleza, que la capacidad de prever científicamente las potenciales consecuencias de su acción, lo cual exige, en caso de duda, una *ética de la responsabilidad*.²⁸ *Esta opción ética está negada cuando se asume que para tomar este tipo de decisiones basta con tomar en cuenta las opiniones de los expertos y los derechos de los inversionistas.*²⁹

²⁶ Thomas Singer y Paul Orbuch, "Multilateral Agreement on Investment: Potential Effects on State and Local Governments", Western Governors' Association, Denver, 1997, [<http://www.westgov.org/wga/publicat/maiweb.htm>].

²⁷ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 66.

²⁸ Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age*, The University of Chicago Press, Chicago & Londres, 1984.

²⁹ Ver: Edgardo Lander, *La ciencia y la tecnología como asuntos políticos. Límites de la*

Prohibición de toda restricción al movimiento y repatriación de capitales

Cada parte contratante asegurará que todos los pagos relacionados con la inversión en su territorio, por parte de un inversionista de otro país contratante, pueda ser transferida libremente hacia adentro y hacia afuera de su territorio, sin demora.³⁰ Un ejemplo del tipo de regulación que estaría prohibida es la actual norma chilena que regula el movimiento de los capitales golondrina, impidiendo la salida de capitales que tienen menos de un año en el país.³¹

Ingreso de personal al país en el cual se realiza la inversión

El personal extranjero que los inversionistas consideren que requieren (ejecutivos, administradores y especialistas) y sus familiares, tienen que obtener libre entrada y permisos de trabajo en el país de la inversión, sin restricción numérica, aun en los casos en los cuales exista personal profesional local con capacidad para el desempeño de dichas tareas. Los estados no podrán establecer ningún requisito de nacionalidad.³²

Condiciones para retirarse del acuerdo

Una vez que un país ha firmado el tratado, sus compromisos son de largo plazo; un gobierno posterior no puede revertirlos, sólo puede retirarse del tratado pasado un lapso de cinco años después haber entrado en vigencia. El tratado permanece vigente para el país que se retira por seis meses adicionales a partir de la presentación de la notificación de retiro. Para las inversiones realizadas durante la vigencia del acuerdo, las condiciones establecidas por el MAI continuarán vigentes por un período adicional de quince años.³³

democracia en la sociedad tecnológica, Fondo Editorial de la Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela, Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

³⁰ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit. p. 59.

³¹ En el borrador del 24 de abril de 1998, se contempla que un país pueda mantener medidas inconsistentes con sus obligaciones referidas a la transferencia de capitales en el caso de "serias dificultades", o "amenazas de serias dificultades" de balanza de pagos, y dificultades financieras externas, y cuando en "circunstancias excepcionales" los movimientos de capital puedan causar, o amenazar con causar serias dificultades a la gestión macroeconómica, en particular a las políticas monetarias y de paridad externa. OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 79. No está autorizada la regulación de los movimientos de capital fuera de estas circunstancias extraordinarias.

³² OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., pp. 14-16. Resulta extraordinariamente expresivo de las desigualdades crecientes del mundo contemporáneo, el hecho de que a la vez que se restringe cada vez más el movimiento de los trabajadores del Sur hacia países del Norte, se avance hacia la institucionalización del *derecho de movilidad total* del capital, de sus dueños y de sus funcionarios.

³³ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., p. 101. Esto quiere decir, por ejemplo, que si el gobierno del Presidente de México, Ernesto Zedillo, firma el Acuerdo y al día

Un tratado de arriba hacia abajo

Una de las innovaciones más importante de este tratado en relación a los demás tratados multilaterales, como el GATT y el TLC, es que las negociaciones del MAI son de arriba hacia abajo, no de abajo hacia arriba.³⁴ Esto quiere decir que todos los sectores y actividades que no estén expresamente excluidos en el texto del tratado, quedan incorporados a este. Estas reservas son, por supuesto, motivos de negociación y tienen que ser aceptadas por todas las demás partes del tratado.³⁵

Cuadro I

Lori Wallach: algunas precisiones legales en torno al MAI

1. El lenguaje de los preámbulos y declaraciones de principio no establece normas legalmente obligantes. Sólo son obligantes las normas contenidas en el texto principal del acuerdo. De esta manera, aunque en respuesta a la presión de la opinión pública los Ministros de los países negociadores incluyan declaraciones de principio en los preámbulos, o reafirmen en declaraciones públicas que el tratado no debe atentar contra derechos laborales, regulaciones ambientales o provocar una *carrera hacia abajo*, estas declaraciones carecen de fuerza legal alguna, mientras no sean incorporadas expresamente al cuerpo principal del tratado.

2. Una norma importante en la interpretación legal de tratados es aquella de acuerdo a la cual, en caso de conflictos entre dos tratados, el último tratado firmado (*latest in time*) tiene prioridad. Esto es así, a menos que en este último se nombren expresamente los tratados anteriores cuyos compromisos no serían afectados por el tratado en cuestión (*hold harmless clauses*). En relación a asuntos ambientales, culturales y laborales, existe el peligro de que el MAI sea una vía para restarle fuerza o diluir compromisos adquiridos en tratados multilaterales anteriores. Las organizaciones no-gubernamentales han estado exigiendo, hasta el momento sin éxito, que el tratado incluya -en el texto principal- una cláusula de esta naturaleza que se refiera ampliamente a todos los tratados ambientales multilaterales.

siguiente un gobierno del PRD asume el gobierno y decide retirarse del Acuerdo, sólo podrá hacer la notificación de retiro pasados los primeros cinco años de su sexenio, y el tratado continuará vigente por seis meses más a partir de su denuncia. Sus condiciones continuarán vigentes para las inversiones existentes durante 15 años adicionales.

³⁴ En palabras de Xavier Musca, del Directorio del Tesoro del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia: "...el ámbito de aplicación del MAI es muy amplio, y cubre todos los sectores económicos. En la OMC, con el GATT y los acuerdos GATS, las negociaciones fueron de 'abajo hacia arriba': sólo aquellos sectores expresamente mencionados entran dentro del ámbito de aplicación de los tratados y los sectores no mencionados quedan libres de toda obligación. Con MAI, en cambio, se adoptó una aproximación de 'arriba a abajo'. Esto quiere decir que todos los sectores están por definición incluidos en el tratado, y que sólo la introducción de una excepción específica puede permitir a una parte contratante suspender la aplicación del acuerdo para un sector particular que desee proteger." *MAI briefing for non-OECD countries*, "Scope of the MAI", París 17 de septiembre de 1997, OECD MAI Home Page, op. cit.

³⁵ Mike Dolan, "The Corporate Carnies are Playing a Shell Game?", *Public Citizen's Global Trade Watch*, [[http://www.iahf.com/world/mai.html#shell game](http://www.iahf.com/world/mai.html#shell_game)].

Continuación Cuadro 1

3. Una palabra de apariencia inocua, pero de consecuencias fundamentales que está contenida en el tratado es *conservar*. (Ver: Prohibición de requisitos de desempeño, arriba). Cuando los países se comprometen a no establecer ni *conservar* un determinado tipo pauta, se están comprometiendo específicamente a eliminar normas legales y políticas públicas que no cumplan con los compromisos del acuerdo.

4. "Las *excepciones* para leyes o políticas particulares que violan los términos de acuerdos internacionales. ... Es necesario ser muy cuidadoso en torno a cuáles son las provisiones del MAI en relación a las cuales se establecen las excepciones. Hasta el momento, los negociadores sólo han acordado que los signatarios pueden establecer excepciones para leyes nacionales en relación al impacto de las normas del *Tratamiento Nacional* y del *Tratamiento de Nación más Favorecida*. Esto quiere decir que las leyes para las cuales se establezcan excepciones deben cumplir con lo previsto en relación a las *expropiaciones, el tratamiento general, y los requisitos de desempeño*".³⁶

Implicaciones globales del tratado

Este tratado -*Documento Constitucional Internacional* diseñado a la medida de las exigencias del capital- implica una reducción drástica de la democracia, al limitar severamente la capacidad de los sistemas políticos y Estados para tomar decisiones y utilizar los recursos y las normas del ejercicio del gobierno para la definición y ejecución de cualquier *política pública* que pueda ser interpretada como discriminatoria en contra de la inversión extranjera, o incluso de los derechos de los inversionistas (reales o potenciales), independientemente de su nacionalidad. Esto incluye –entre muchos otros asuntos– políticas de empleo, monetarias y de balanza de pagos, de desarrollo tecnológico, de protección de culturas o de minorías, así como políticas orientadas al fomento de algunas ramas específicas de actividad económica o región. Como dice Pierre Bourdieu, estos procesos son expresión de un *programa global de destrucción de los colectivos*.

El movimiento, hecho posible por la política de desregulación financiera, en base a la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se cumple a través de una acción transformativa, o más bien, *destruktiva*, del conjunto de las medidas políticas (la expresión más reciente es el Acuerdo Multilateral de Inversiones destinado a proteger, contra los Estados Nacionales, a las empresas extranjeras y a sus inversiones) destinadas a *poner en cuestión todas las estructuras colectivas* capaces de constituirse en un obstáculo a la lógica del mercado puro...³⁷

³⁶ *The NGO Pocket Lawyer for the Multilateral Agreement on Investment*, Public Citizen's Global Trade Watch, [<http://www.islandnet.com/~ncfs/maisite/pocketl.htm>]. Dirección electrónica: [gtwinfo@citizen.org].

³⁷ "L'essence du néolibéralisme", *Le Monde Diplomatique*, París, marzo, 1998, p. 3.

Mediante este instrumento constitucional, se avanza en la imposición global del principio metafísico de la prioridad universal de las relaciones de mercado. En palabras de John McMurtry:

Lo que unifica estas extendidas y diversas prescripciones de este cuerpo legal transnacional extraparlamentario es la meta final única de liberar la inversión corporativa de toda interferencia o condición social establecida por una autoridad pública nacional o local. Cada término del acuerdo es para garantizar a la 'inversión' el carácter de *sujeto* libre, soberano sobre cualquier decisión democrática que pueda establecerle límites a su movimiento, localización, marcos temporales, objetivo o volumen. Lo que hace posible esta apropiación del poder público por parte de corporaciones transnacionales con fines de lucro, para imponerse sobre los derechos de autogobierno que la gente ha logrado históricamente. es la expresión absolutizada del programa de valor del mercado que es ampliamente aceptado como la autoridad final en torno a como todas las sociedades deberían vivir. Esta expropiación de los derechos que tienen los ciudadanos y las comunidades colectivamente de proteger sus vidas y sus recursos como propios, está en última instancia fundamentada en un principio metafísico -el que el mercado plenamente libre tiene el derecho natural a regular todas las sociedades del mundo de acuerdo a sus propios intereses.³⁸

No se trata de especulaciones de intelectuales apocalípticos. Esto está contenido –en ocasiones en forma nítidamente explícita– en el texto del tratado y en las declaraciones y escritos de sus principales portavoces oficiales.

La visión del mundo que sirve de sustento al MAI aparece con particular transparencia en las justificaciones de las prohibiciones a los *requisitos de desempeño* contempladas en el tratado. En los documentos oficiales del gobierno de EE.UU. se afirma una y otra vez que: "Los 'Requisitos de desempeño' generalmente distorsionan las decisiones de comercio y de inversión que un inversionista haría de otra manera en un mercado libre".³⁹

De acuerdo a esto, el único criterio válido para tomar una decisión sobre comercio o inversión es el criterio de rentabilidad de la inversión. Este criterio de rentabilidad tiene prioridad sobre todo otro criterio o valor individual o colectivo y sobre toda otra consideración social. Toda pretensión de reorientar, alterar,

³⁸ "The Multilateral Agreement on Investment: The Plan to Replace Democratically Responsible Government", Departamento de Filosofía, Universidad de Guelph, junio 1997. [<http://www.pgs.ca/woc/mcmurtry.htm>]

³⁹ Bureau of Economic and Business Affairs, "Multilateral Agreement on Investment (MAI): The Facts", Washington, 23 de marzo de 1998, [http://www.state.gov/www/issues/economic/fs_980323_multilat.html].

regular, fomentar, limitar o prohibir una actividad de los inversionistas, se constituye en una *discriminación* o en una *distorsión*. Lo natural, es por lo tanto, la libre decisión del inversionista en un mercado igualmente libre. Los condicionamientos que puedan establecerse a esa libertad a partir de criterios sociales, culturales o éticos se transforman –desde esta perspectiva– en distorsiones inaceptables en el orden natural de las cosas. Los requisitos de desempeño son vistos como “distorsionando las decisiones de inversión en beneficio de la jurisdicción que impone los requisitos”.⁴⁰ De acuerdo a esto, ni el país, ni la región, ni la localidad pueden legítimamente establecer criterios para orientar la inversión que se realice en su jurisdicción en términos de sus propios objetivos. Los diferentes niveles de gobierno tendrían que limitarse a ser espectadores pasivos en espera del diseño que los inversionistas nacionales o extranjeros hagan de la vida de sus comunidades, a partir de las decisiones libres (esto es no distorsionadas por factores extra-económicos) que tomen sobre al uso de sus recursos, su tierra y sus capacidades humanas.

La concepción de lo que constituyen las funciones medulares (*core*) –y por lo tanto legítimas– de los Estados, en contraste con las funciones no legítimas (todas aquellas leyes, normas, regulaciones, políticas o acciones públicas que de alguna forma puedan *distorsionar* el funcionamiento del mercado y la libre voluntad de los inversionistas, que pasan así a la categoría de funciones estatales prescindibles o incluso ilegítimas), constituye uno de los aspectos más significativos del tratado. Para tranquilizar a quienes podrían pensar que se están estableciendo limitaciones excesivas a la acción gubernamental, el negociador principal del gobierno de los Estados Unidos en el MAI garantiza que los gobiernos podrán contar con ciertos márgenes de acción (excepciones):

De manera tal que estas excepciones aseguran que los gobiernos tienen la habilidad –sujeta a ciertas restricciones– para hacer lo que consideren necesario para cumplir con las responsabilidades medulares (*core responsibilities*) de gobierno.⁴¹

Acuerdos multilaterales tan recientes como el GATT/OMC establecen un conjunto –reducido– de excepciones a los compromisos de liberalización. Estas se refieren, entre otras, a la preservación de la salud, la protección de los tesoros nacionales, de los recursos naturales no-renovables y la promoción de inversiones en regiones menos aventajadas.⁴² En el MAI, en base a la concepción de lo que son las verdaderas funciones de gobierno (*core responsibilities*), se da una nueva y drástica restricción de las excepciones en las que se reconocen ámbitos de soberanía nacional que quedan fuera de los compromisos de liberalización a los cuales compromete el tratado. Estos quedan

⁴⁰ Thomas Singer y Paul Orbuch, *op. cit.*

⁴¹ Alan P. Larson, *op. cit.*

⁴² Thomas Singer y Paul Orbuch, *op. cit.*

reducidas a lo concerniente a la *seguridad nacional*, el *orden público*, y *seguridad y paz internacional*. La única función del Estado que no aparece cuestionada, la única que parece corresponder a la esencia (*core*) del Estado, es su papel de gendarme.⁴³

La organización Friends of the Earth ha realizado un levantamiento –no exhaustivo– de parte del amplio espectro de regulaciones, vigentes hoy en todo el mundo, que podrían violar el MAI.⁴⁴ Para los países que firmen el acuerdo, estas regulaciones, políticas y normas estarían sujetas a cuestionamientos por parte de cualquier inversionista o por gobiernos de otros países firmantes. De acuerdo al resultado del proceso de arbitraje (cuyo tribunal asume así funciones de Corte Suprema o Constitucional) estas normas podrían ser declaradas como violatorias de la Constitución Universal representada por el texto del MAI, y el país implicado sería sancionado. En el análisis de Friends of the Earth se enfatizan dos tipos de normas nacionales que violarían los acuerdos del MAI: las referidas a los principios generales del acuerdo (Cuadro II) y las referidas a sectores considerados como “sensibles” por cada país (Cuadro III).

La conservadora Asociación de Gobernadores del Oeste de los Estados Unidos reconoce la existencia de beneficios potenciales del tratado. Sin embargo, preocupada por los efectos que éste pudiese tener sobre la soberanía de sus estados, realizó un análisis sistemático de lo que podría ser el impacto de los compromisos del MAI sobre la capacidad de los gobiernos estatales y locales para establecer normas y leyes en sus jurisdicciones. Las siguientes áreas fueron identificadas como problemáticas: 1) Limitaciones a las políticas de los estados

⁴³ Las únicas excepciones generales contempladas en el tratado, esto es excepciones que se aplican por igual a todos los países firmantes, son las siguientes: “Nada en este tratado será entendido en el sentido de: a) impedir a cualquier parte contratante tomar aquellas acciones que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad; (i) tomados en tiempo de guerra o conflicto armado, u otras emergencias en las relaciones internacionales; (ii) relativos a la implementación de políticas públicas o acuerdos internacionales referidos a la no-proliferación de armas de destrucción masiva; (iii) relativas a la producción de armamentos y municiones; b) como requisito a la parte contratante para que suministre o permita acceso a cualquier información que considere contraria a sus intereses esenciales de seguridad; c) impedir a cualquier parte contratante tomar acciones de acuerdo con sus obligaciones bajo la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.” “Sujeto a los requerimientos de que tal medida no se aplique en forma tal que pueda significar una discriminación arbitraria o injustificada entre partes contratantes, o una restricción disimulada a la inversión, nada en este Acuerdo será entendido como impidiendo a cualquiera de las partes contratantes tomar cualquier medida necesaria para el mantenimiento del orden público.” OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit. Parte VI. “Exceptions and Safeguards”, p. 77.

⁴⁴ Friends of the Earth, “The OECD Multilateral Agreement on Investment: Foreign Investment Regulations that Would Violate MAI”, marzo, 1997, [<http://www.foe.org/ga/exlong.html>]. Para información adicional contactar a Mark Vallianatos ([mvalli@aol.com](mailto:mvall@aol.com)) o Andrea Durbin (adurbin@foe.org) de Friends of the Earth.

en favor de las empresas locales en áreas que han sido permitidas por la Corte Suprema; 2) Limitaciones a los incentivos a la inversión orientados a fomentar el desarrollo económico, la prevención de la polución o el reciclaje; 3) Limitaciones a las regulaciones económicas, ambientales y de uso de la tierra; 4) Limitaciones en las excepciones generales y las excepciones específicas por país en comparación con otros tratados multilaterales; 5) El tratado permite a los inversionistas extranjeros y a sus gobiernos apelar contra leyes de los estados, a través del arbitraje internacional, creando derechos que no existen para los inversionistas extranjeros en los estatutos y prácticas legales vigentes; 6) Limitación a la autoridad de los estados para discriminar a favor de los residentes en dicho estado, práctica que es compatible con la Constitución de los Estados Unidos; 7) Restringe la capacidad que tienen los estados de utilizar los incentivos y requerimientos de desempeño para lograr propósitos públicos legítimos. En consecuencia, consideran que:

Todas las medidas de los estados que pudiesen entrar en conflicto con el MAI deben ser protegidas [deben establecerse excepciones para los Estados Unidos]. Estas excepciones deben igualmente cubrir futuras políticas de los estados.⁴⁵

Cuadro II
Leyes, normas y políticas que violarían los principios del MAI⁴⁶

- | | |
|----|--|
| A. | El derecho del inversionista a participar en cualquier sector de la economía. (Filipinas, Taiwán, Colombia, China) |
| B. | El derecho a invertir sin la aprobación previa por parte del gobierno. (República Dominicana, Nicaragua, Malasia, República Checa, Nueva Zelanda, Francia, Australia, Canadá, Brunei) |
| C. | El derecho a comprar 100% de una empresa o bien sin la aprobación por parte del gobierno. (Filipinas, Corea del Sur, Malasia, Indonesia, Honduras, Kenia, Venezuela, Tailandia, Estados del Golfo) |
| D. | El derecho a adquirir el control de una empresa sin aprobación por parte del gobierno. (Bulgaria, India, México, Canadá) |
| E. | Transferencias financieras sin restricciones (Chile, Filipinas, Taiwán) |
| F. | El movimiento libre de persona clave, y el derecho a nombrar extranjeros en puestos de dirección y gestión. (Nigeria, Canadá, Filipinas, Perú, Brasil, Corea del Sur) |
| G. | El derecho a participar en las privatizaciones. (Canadá, Portugal, Polonia, Francia, Malasia) |

⁴⁵ Thomas Singer y Paul Orbuch, *op. cit.*

⁴⁶ Friends of the Earth, "The OECD Multilateral Agreement on Investment: Foreign Investment Regulations that Would Violate MAI", *op. cit.* Los países que aparecen entre paréntesis son aquellos que, de acuerdo a este estudio, tienen en la actualidad leyes o normas referidos al asunto correspondiente, que constituirían una violación del MAI.

Cuadro III
Leyes, normas y políticas de protección de sectores sensibles que violarían los compromisos del MAI⁴⁷

- A. Energía atómica y uranio⁴⁸ (Estados Unidos, Canadá, Argentina)
- B. Energía, servicios públicos como electricidad, agua, etc. (Filipinas, Indonesia)
- C. Recursos naturales, bosques. (Bangladesh, Tailandia, Taiwán, Brunei, China, Honduras, Pakistán, Nueva Zelandia, estado de Arizona en los Estados Unidos)
- D. Tierra, agricultura. (Taiwán, Polonia, Filipinas, Canadá, México, Pakistán, Indonesia, Brasil, Georgia)
- E. Minería. (Estados Unidos, México, Japón, Venezuela, Taiwán, China, Indonesia, Brasil, Australia)
- F. Petróleo y gas. (Estados Unidos, Canadá, México, Colombia, Tanzania, Corea del Sur)
- G. Pesca y actividades costa-afuera. (México, Canadá, Nueva Zelandia, Argentina, Bulgaria)
- F. Finanzas. (TaiPolonia, México)
- G. Tabaco. (Taiwán, Egipto, Corea del Sur)
- J. Cultura. (Malasia, India, Indonesia, Venezuela, Australia, Canadá)

En la metafísica que sirve de sustrato a este texto constitucional, la historia camina en una sola dirección, en la dirección de la progresiva desregulación de todas las economías, la reducción de la acción estatal en sus funciones "medulares", y una tendencia hacia la plena libertad del capital para moverse sin restricciones en todas las actividades económicas, en todas las localidades de todos los países del planeta. Mediante el tratado se intenta imponer una sola dirección posible a las políticas públicas. Son permitidas nuevas políticas sólo cuando éstas impliquen más liberalización y menos regulación. Reformas políticas que operen en una dirección contraria estarían negadas. Este condicionamiento a las políticas públicas se da mediante dos mecanismos contemplados en el tratado. El primero se llama mecanismo de *rollback*. Esto se expresa en condicionamientos como el siguiente: cuando un país logra un acuerdo de excepción, en relación a alguna de las normas del MAI, en la mayor parte de los casos se establecería un calendario para la reducción, hasta su eliminación, de la regulación contemplada en la excepción. El segundo mecanismo, el de *standstill* (quedarse quieto en el mismo lugar), establece que una vez que se ha establecido una medida liberalizadora, ésta no puede revertirse o eliminarse, posteriormente.

¿Qué ofrece esta filosofía de la historia como futuro de la mayor parte de la población del planeta? Nada garantiza que la liberalización a escala internacional de las inversiones y de los movimientos del capital permitirá la extensión del

⁴⁷ *Friends of the Earth, "The OECD Multilateral Agreement on Investment: Foreign Investment Regulations that Would Violate MAI", op. cit. Ver nota anterior.*

⁴⁸ *Este sector podría entrar en la excepción referida a la seguridad nacional.*

bienestar a todos los pueblos del mundo. La evidencia parece sugerir lo contrario: en las últimas dos décadas se ha producido un acelerado proceso de liberalización y desregulación a escala planetaria, simultáneamente se han acentuado las desigualdades tanto al interior de los países como entre los países. El tratado expresa y tiene por objetivo profundizar las inmensas transformaciones en las relaciones entre Estados y empresas transnacionales (y sus riquezas y poderes relativos), que se han dado en las últimas décadas⁴⁹. Es un tratado profundamente desbalanceado entre inversionistas y Estados de los países receptores de la inversión. Se especifican con precisión los *derechos* de los inversionistas, sin que exista una correspondiente definición de sus *deberes*. El tratado aumenta radicalmente la vulnerabilidad de las economías nacionales a los movimientos de capital, en particular los capitales golondrinas.⁵⁰

Dado el debilitamiento global de los Estados y de los sistemas políticos frente a los inversionistas que profundiza el MAI, es de esperar un reforzamiento de la tendencia que ha operado en los últimos años en las relaciones entre los países del Sur y las transnacionales, la llamada *carrera hacia abajo*. Todos los países que requieran inversiones –entre otros los países que están sometidos a los programas de ajuste estructural– tendrían que participar en la competencia por ser más atractivos para la inversión extranjera en términos de seguridad jurídica para los inversionistas y la desregulación.⁵¹ El tratado alteraría las relaciones entre empresas transnacionales y Estados por otra vía adicional. Aún en los casos en que no llegue a operar el mecanismo formal de arbitraje, la

⁴⁹ En palabras de Maude Barlow: "Las ventas combinadas de las 200 corporaciones transnacionales más grandes son mayores que el conjunto del producto doméstico bruto de todos los países, excluyendo a los nueve mayores; esto es, sobrepasan las economías combinadas de 182 países. Wal-Mart es más grande que 161 países, incluyendo Polonia, Israel y Grecia. Mitsubishi es más grande que Indonesia. Las 200 empresas más grandes, con un ingreso combinado de US\$7,1 trillones, tienen casi el doble del poder económico de las cuatro quintas partes más pobres de la humanidad, cuyo ingreso combinado es de sólo US\$3,9 trillones. Sin embargo, a pesar de su inmensa riqueza y poder, las 200 mayores corporaciones son destructoras de empleo. Las llamadas corporaciones virtuales, en su conjunto, emplean a menos de la tercera parte del uno por ciento de la población del mundo." "Creeping Corporativism. Every cultural institution is in jeopardy", *The Bulletin*, University of Toronto, año 51, no. 12, [math.yorku.ca/Who/Faculty/Muldoon/sfp/mai/].

⁵⁰ En contra de las afirmaciones de la ortodoxia neoliberal, algunos economistas asiáticos argumentan que fue precisamente la desregulación la causa principal de la crisis asiática. En el caso de Corea, la liberalización acelerada llevó a que el Estado dejara de actuar como coordinador de las inversiones, llegándose a grandes excedentes de capacidad instalada y a un excesivo endeudamiento por parte de algunos bancos comerciales no debidamente supervisados. Ha-Joon Chang, "Korean Crisis Caused by Financial Liberalization and Economic Deregulation", *Third World Resurgence*, No. 89, enero 1998.

⁵¹ Ante la denuncia insistente de numerosas organizaciones no-gubernamentales de que el tratado promueve una *carrera hacia abajo*, en la versión del tratado difundida en abril de 1998, se incluyen varias propuestas de textos en los cuales se aborda este asunto. Sin embargo, éstas no cuentan con consenso entre los negociadores. OECD, op. cit. pp. 54-56.

amenaza de la introducción de una demanda por parte de un inversionista puede actuar como una presión suficientemente poderosa como para obligar a un país del Sur a revertir una determinada política o norma legal que sea considerada inconveniente por los inversionistas extranjeros reales o potenciales. Dados los costos de estos procesos, y el nivel de experticia en derecho comercial internacional requerido, la mayor parte de los países del Sur estarán en clara desventaja ante las grandes empresas transnacionales.

Una negociación secreta

Los primeros intentos para lograr la protección de las inversiones extranjeras en un tratado internacional, orientado por los objetivos del MAI, se dieron en la negociación del Gatt, antecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las propuestas iniciales encontraron una resistencia fuerte por parte de algunos países del Sur, con lo cual los países del Norte, especialmente los Estados Unidos, concluyeron que no era ese el foro más conveniente para la negociación de un acuerdo global de inversiones.⁵² Es por ello que las negociaciones se trasladan a la OCDE, con sede en París. Esta organización agrupa a los 29 países, entre los cuales están los más ricos del planeta,⁵³ países de origen del 95% de las 500 empresas transnacionales más grandes,⁵⁴ y de una alta proporción de la inversión extranjera en todo el mundo. Estados Unidos que es tanto la mayor fuente de inversiones en el extranjero, como el primer receptor de inversiones externas, ha sido desde el principio el promotor principal del tratado.⁵⁵

Dados sus objetivos de lograr un tratado de *altos estándares*, de acuerdo al *estado-del-arte* en el campo de las inversiones, la OCDE era obviamente un contexto más propicio para negociar un tratado favorable a los inversionistas transnacionales.⁵⁶ Sin embargo, desde el principio estuvo claro que lo que estaba en juego no era un tratado entre los países miembros de la OCDE sino un tratado global a ser desarrollado en dos fases. En la primera fase se realizaría la

⁵² Connie Fogal, "The Multilateral Agreement on Investment (MAI): A History", en *MAI in the Context of Sustainability*, [http://www.islandnet.com/~ncfs/maisite/chaptr01.htm].

⁵³ Esta organización, mejor conocida por sus siglas en inglés, OCDE, agrupa a los siguientes países: Estados Unidos, Canadá, Francia, Alemania, Inglaterra, Japón, Austria, Australia, Bélgica, República Checa, Finlandia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza y Turquía.

⁵⁴ Connie Fogal, op. cit.

⁵⁵ Entre 1984 y 1995 las Inversiones Extranjeras Directas de los Estados Unidos hacia afuera aumentaron en 202 por ciento. Las Inversiones Directas desde el exterior hacia los Estados Unidos crecieron en el mismo período en 785 por ciento. Thomas Paul Orbuch, op. cit.

⁵⁶ "Como los países miembros de la OCDE comparten objetivos y un marco temporal comunes para el logro de tratado de inversiones de altos estándares y correspondiente al estado del arte, la OCDE es actualmente el foro en el cual todos los miembros están dispuestos a negociar un tratado multilateral de inversiones.", Bureau of Economic and Business Affairs, op. cit.

negociación y la firma del tratado entre los 29 países de la citada organización. Posteriormente el tratado se abriría para la adhesión de parte de los otros países del mundo. El texto del tratado es preciso en este sentido: se trata de un tratado independiente (*free-standing*) –esto es que no está asociado a ningún otro tratado– y está "abierto a la adscripción por parte de todos los países".⁵⁷ En palabras del representante principal de EE.UU. en las negociaciones:

... las puertas tienen que estar abiertas a otros países que también consideren que es de su interés ser parte de un acuerdo que tiene reglas fuertes para los inversionistas extranjeros y que protegería sus inversionistas cuando van al exterior, pero que también daría seguridades a los inversionistas que quieren invertir en sus países. A mí me parece que en un mundo en el cual los flujos financieros están creciendo rápidamente y se están convirtiendo en una de las más poderosas y dinámicas fuerzas en la economía mundial, muchos países podrían considerar que está en su interés el ser parte de este tipo de acuerdo.⁵⁸

Existen poderosas razones para asumir que la afiliación por parte de la mayor parte de los países del Sur, lejos de ser voluntaria, se convertirá en obligada. La presión para que se incorporen al tratado –como condición para realizar inversiones– será a partir del momento de su entrada en vigencia un vigoroso instrumento en manos de los inversionistas en contra de los Estados que pretendan mantenerse al margen. Como consecuencia del déficit en la balanza de pagos que producen los pagos de la deuda externa y las políticas de ajuste, la mayor parte de los países del Sur se han hecho altamente dependientes de las transferencias externas de recursos, y difícilmente podrán resistir la presión de los inversionistas.

Dada su estructura global (*de arriba hacia abajo*), como se ha señalado, el acuerdo abarca a la totalidad de las actividades que no estén expresamente excluida ya sea como "excepciones generales" o como excepciones específicas por países. Como hemos visto, y dado el hecho de que el diseño del conjunto del tratado se realiza entre un grupo reducido de gobiernos que tienen interés en lograr un tratado de *altos estándares*, de acuerdo al *estado-del-arte*, destinado a ofrecer el máximo nivel de garantías a los inversionistas, las excepciones generales están estrictamente acotadas a asuntos de seguridad y de orden público. Cuando los países del Sur manifiesten su disposición a ingresar al acuerdo, se encontrarán con un texto cerrado –en cuyas negociaciones no participaron– que tendrán que adoptar en su conjunto.⁵⁹ También en las

⁵⁷ OECD, *Multilateral Agreement on Investment*, op. cit., "General Provisions", p. 9.

⁵⁸ Alan P. Larson, op. cit.

⁵⁹ En la declaración ministerial de los negociadores de abril de 1998, se informa que los siguientes países, no pertenecientes a la OCDE, se han incorporado a las negociaciones en la

excepciones nacionales los países que no pertenecen a la OCDE se encontrarán en una situación de menor capacidad de negociación.

Los miembros del MAI naturalmente estarán poco dispuestos a aceptar estándares de liberalización que sean significativamente peores que los más bajos de un país miembro. Ellos desearán mantener al MAI como un acuerdo de altos estándares, que le dé a los inversionistas una seguridad adecuada.⁶⁰

La capacidad para lograr negociar excepciones a las condiciones generales del tratado, depende del poder relativo del Estado en cuestión. Es este el caso, por ejemplo, de Francia a propósito de las telecomunicaciones y la defensa de su idioma y su cultura. Los países que no son de la OCDE que se adhieran posteriormente al MAI, tendrán que aceptar el cuerpo principal del tratado en su totalidad, y con seguridad contarán con limitadas posibilidades de obtención de excepciones nacionales significativas. Las excepciones logradas en la negociación por un determinado país tienen validez exclusiva para ese país, no pueden ser adoptadas por otros. Aquéllas que logren los países más ricos no podrán ser reclamadas para sí por otros países.

Ver Cuadro IV en la página siguiente
Los objetivos de EE.UU. en el MAI

condición de observadores: Argentina, Brasil, Hong Kong, China, Latvia, Lituania y la República Eslovaca. "Ministerial Statement on the Multilateral Agreement on Investment", París, abril de 1998, OECD MAI Home Page, op. cit.

⁶⁰ Nick Griffiths, Delegado permanente del Reino Unido en la OCDE. *Symposium on the MAI*, "Institutional Issues and Accession to the MAI", Cairo, 20 de octubre de 1997, OECD MAI Home Page, op. cit.

Cuadro IV
Los objetivos del gobierno de EE.UU. en el MAI

Dado el papel protagónico de EE.UU. en todo el proceso de negociación del acuerdo, resulta de interés la forma como el gobierno de dicho país presenta al MAI en sus documentos oficiales. Los objetivos del país se pueden sintetizar en el doble propósito de lograr que el resto de los países del mundo se adapten el régimen jurídico de EE.UU. en relación a las inversiones, a la vez que se garantice que se establezcan excepciones en los casos en los cuales el MAI entre en contradicción con las leyes norteamericanas.⁶¹

"El borrador del MAI refleja las leyes, regulaciones y prácticas de EE.UU. Su logro será el elevar a los otros países a los estándares que ya EE.UU. aplica a todos los inversionistas, domésticos o extranjeros."

"Además de eliminar la discriminación que afecte al establecimiento, expansión u operación de una inversión, el acuerdo también garantiza libertad de transferencia de pagos relacionados con la inversión, regula las medidas que distorsionan el mercado asegura la aplicación de estándares legales internacionales a las expropiaciones gubernamentales, incluyendo la compensación, en forma consistente con la ley y la práctica de EE.UU."

"EE.UU. está trabajando para asegurar que sus obligaciones con el MAI no se extiendan más allá de aquéllas que ya tenemos en el Tratado de Libre Comercio (TLC) y en los 31 Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) actualmente en vigencia de los cuales EE.UU. es parte. De hecho, muchos elementos del MAI fueron modelados bajo provisiones ya incluidas en estos acuerdos, que se desarrollaron teniendo en mente la política de inversiones y práctica regulatoria de EE.UU."

"Por la vía de excepciones en los anexos, EE.UU. se reservará el derecho a continuar aplicando las leyes existentes y otras medidas que tratan a los inversionistas extranjeros en forma diferente a los inversionistas domésticos, o que sea de otra forma inconsistentes con obligaciones particulares del MAI."⁶²

⁶¹ Un tercer objetivo, no declarado, pero que es probable que esté presente en los negociadores de los Estados Unidos en el tratado, es el de utilizar el tratado como mecanismo externo (compromiso internacional) para reducir las múltiples regulaciones existentes en EE.UU., a cada uno de los tres niveles de la organización del Estado, que *distorsionan* la libre voluntad de los inversionistas.

⁶² Bureau of Economic and Business Affairs, op. cit.

La emergencia de la resistencia

En mayo de 1995 la OCDE comenzó el trabajo del MAI mediante la creación de un "Grupo Negociador" de alto nivel, cuyo mandato era concluir el tratado para mayo de 1997.⁶³ Hay en este grupo una "fuerte influencia corporativa de las empresas multinacionales, que, a través de la Cámara de Comercio Internacional, suministraron el borrador inicial del texto"⁶⁴. Esta primera fase del proceso de negociaciones fue tan secreto que en muchos países altos funcionarios del ejecutivo, en áreas diferentes a lo económico y comercial, no estaban al tanto de las negociaciones.⁶⁵ Ni los parlamentos ni la opinión pública fueron informados. Esto comenzó a cambiar cuando en enero de 1997 una organización canadiense, the Council of Canadians, obtuvo una copia altamente confidencial del borrador que se discutía y lo colocó en Internet. Lo mismo ocurrió con una segunda versión confidencial correspondiente a mayo de 1997. A partir de su divulgación, se gestó un amplio movimiento internacional de oposición.⁶⁶ El inicio de la oposición al MAI se construye sobre la base de experiencias anteriores de debate, crítica y resistencia a otras negociaciones y acuerdos internacionales, como las negociaciones del GATT que condujeron a la creación de la Organización Mundial de Comercio y, en el caso canadiense, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC o Nafta). En los organizaciones que participaron en las luchas en torno a estos tratados anteriores existe una amplia experiencia, tanto en los aspectos sustantivos del contenido de los tratados internacionales, como en la utilización de recursos de información y movilización, principalmente de Internet. Esta experiencia acumulada permitió una respuesta rápida cuando se tuvo conocimiento de la gravedad de los asuntos que estaban en juego en las negociaciones del MAI. Una amplia coalición internacional de organizaciones de *defensa del ambiente*, de *lucha contra la pobreza*, de *defensa de los derechos laborales* y de *organizaciones de pueblos indígenas* de todo el mundo han impulsado una campaña global de oposición al MAI, exigiendo que se suspendan las negociaciones, a menos que su contenido sea alterado significativamente. En octubre de 1997 directivos de organizaciones no gubernamentales representando a más de 70 países se reunieron con el Secretario General de la OCDE, su personal y negociadores de varios países para expresar sus preocupaciones en torno a los sesgos del tratado. Estando de acuerdo con la necesidad de establecer mecanismos de regulación de la inversión extranjera, plantearon que:

⁶³ Thomas Singer y Paul Orbuch, op. cit.

⁶⁴ World Council of Churches, "The Multilateral Agreement on Investment: A Threat to Social Rights, the Environment and Democracy?"
[<http://www.godzone.gen.nz/PublicQuestions/wccmai.htm>]

⁶⁵ Martin Khor, op. cit.

⁶⁶ Sólo después de que el tratado fue divulgado por esta vía, la OCDE creó una página Web con información sobre el desarrollo de las negociaciones. OECD MAI Home Page [<http://www.oecd.org/daf/cmis/mai/mainindex.htm>].

Sin embargo, la intención del MAI no es la de regular la inversión sino la de regular a los gobiernos, de manera tal que éstos no puedan regular las inversiones. Como tal, el MAI es inaceptable.⁶⁷

Una coalición de 565 organizaciones no-gubernamentales de 68 países han firmado una declaración conjunta en contra del MAI.⁶⁸ Destacan esas organizaciones el carácter completamente desbalanceado del texto, el hecho de que éste entra en conflicto con compromisos previos de los países de la OCDE, al no incorporar expresamente cláusulas de salvaguarda para tratados internacionales de especial interés para estas organizaciones como la Declaración de Río, la Agenda 21, la Declaración de Beijing sobre las Mujeres y el Plan de Acción Global del Hábitat.⁶⁹ Se critica en el documento con particular énfasis las amplias restricciones que el tratado impondría a la acción democrática a nivel nacional. Dirigiéndose a los gobiernos, el documento exige que se suspendan las negociaciones hasta que se realice –con plena participación pública– un amplio proceso de evaluación de los impactos sociales, ambientales y para el desarrollo que podría tener el tratado⁷⁰. Se han iniciado campañas nacionales de información y movilización en contra del MAI en docenas de países, miembros y no miembros de la OCDE.⁷¹ En Canadá, país en el cual se ha producido el movimiento de oposición más activo, la mitad de las provincias han emitido declaraciones en contra del tratado.⁷²

Ver Cuadro V en la página siguiente
Declaración dirigida al Secretario General de la UNCTAD por parte de
Organizaciones no Gubernamentales.

⁶⁷ Martin Khor, "What is MAI?", op. cit.

⁶⁸ "565 groups say 'NO' to MAI", Third World Newtwork,
[<http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/565-cn.htm>]

⁶⁹ Ver concepto de *latest in time* en Cuadro 1.

⁷⁰ "565 Groups say 'NO' to MAI", op. cit.

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

Cuadro V
Declaración dirigida al Secretario General de la UNCTAD por parte de organizaciones no gubernamentales

Se sabe que muchos centenares de grupos civiles en todo el mundo están protestando y haciendo campañas contra el Tratado Multilateral de Inversiones (MAI) que está siendo negociado por la OCDE. Las protestas no son sólo en contra de la versión del MAI de la OCDE, sino en contra de los principios, políticas y orientaciones que el modelo del MAI representa (liberalización extrema de la inversión, promoción de los derechos de los inversionistas extranjeros, remoción de los derechos de regulación de los Estados. Los creadores de este modelo tienen el objetivo último de otorgarle poderes y derechos abrumadores y sin precedentes a las corporaciones para generar beneficios y transferir fondos a cualquier parte del mundo, a través del deterioro, e incluso la eliminación de los derechos de los gobiernos nacionales a regular su entrada y operación. Las implicaciones y consecuencias económicas, de desarrollo, social y ambiental, especialmente para los países en desarrollo, pero también para los ciudadanos de todo el mundo, son claramente serias y devastadoras. La comprensión de esto ha producido acciones de protesta ciudadana en muchos países.⁷³

Las preocupaciones y acciones de resistencia y oposición al MAI han sido particularmente activas a nivel municipal. En múltiples gobiernos municipales, especialmente en Canadá, EE.UU. y Australia se han realizado debates sobre las potenciales implicaciones negativas del MAI para sus respectivos municipios, produciéndose en consecuencia numerosos acuerdos públicos en los cuales se destacan diversos puntos críticos en torno al MAI. Preocupa en particular que las normas de protección de los inversionistas previstas en el tratado tengan validez en cada uno de los ámbitos de la organización político-administrativa de los países firmantes (nacional, estatal o provincial y municipal), sin que los estados (o provincias) y los municipios participen en forma alguna en su negociación. Se destacan limitaciones que impondría el tratado al ejercicio de las políticas públicas a nivel municipal en los ámbitos de regulación urbana, vivienda, salud, ambiente y protección de las minorías. Algunos de estos acuerdos señalan como grave el hecho de que las condiciones del MAI afectan a los municipios, limitando su libertad de acción, sin que los municipios sean parte del tratado, y tengan por ello derecho para participar en las disputas entre inversionistas y Estados.

⁷³ Este texto se emitió después de una reunión sostenida en Ginebra entre la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y alrededor de 50 representantes de sindicatos y organizaciones no gubernamentales. Fue divulgado por el Third World Network el primero de julio de 1998. Dirección electrónica: [twn@igc.apc.org].

La Federación de Municipalidades Canadienses se ha dirigido públicamente al Primer Ministro del país solicitando que se establezca una excepción explícita y permanente en el tratado, limitando su aplicación a la jurisdicción federal. En algunos de los acuerdos como el de la ciudad de Montreal, se exige la realización de investigaciones sobre los potenciales impactos del MAI. Toronto exige al Gobierno Federal un amplio proceso de debate público a nivel nacional. Muchos otros municipios van más allá y se han declarado Municipios Libres del MAI. En los Estados Unidos, los Consejos Municipales de las ciudades de Berkeley y San Francisco (Cuadro VI) adoptaron resoluciones en contra del MAI en febrero y abril de 1998.⁷⁴

Cuadro VI
Resolución oficial del Consejo Municipal de San Francisco, California⁷⁵

Considerando que el gobierno de EE.UU., a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha estado participando en la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI); y

Considerando que la cláusula de comercio de la Constitución de EE.UU. permite que las entidades públicas establezcan restricciones en el uso de fondos públicos cuando la entidad pública participa en el mercado; y

Considerando que San Francisco ha utilizado la 'excepción de participante en el mercado' de la Cláusula de Comercio para establecer las Ordenanza de Burma y de Beneficios Equitativos con el fin de condicionar la recepción de fondos públicos al cumplimiento de leyes locales, federales e internacionales de derechos humanos; y

Considerando que las provisiones de 'Expropiación' y de 'Tratamiento General' del borrador del MAI pudieran prohibir a las entidades públicas el condicionar la recepción de fondos públicos al cumplimiento de las leyes de derechos humanos y otros criterios que reflejan los valores de la comunidad; y

Considerando que el MAI si se adopta en su forma actual, restringiría la capacidad de los gobiernos estatales, distritales y municipales para condicionar nuevas inversiones mayores dentro de su jurisdicción a requisitos de desempeño tales como la contractación local o el apoyo al desarrollo económico; y

Considerando que a las entidades de gobierno les está actualmente permitido el establecer regulaciones dentro de su jurisdicción sin que ello conduzca a una expropiación compensable de la propiedad privada, en las formas especificadas bajo las actuales interpretaciones de la Quinta Enmienda Constitucional; y

Continúa en la siguiente página

⁷⁴ Bob Olsen (compilador), "Municipal Councils Around the World are Adopting Motions about the Multilateral Agreement on Investment", Public Citizen Global Trade Watch, [<http://www.citizen.org/pctrade/MAI/maihome.html>].

⁷⁵ "San Francisco City Council Passes MAI-Free Zone!", [http://www.citizen.org/orgs/public_citizen/pctrade/sf.htm#sfrez]

Continuación Cuadro VI

Considerando que el MAI si se adopta en su forma actual, podría invalidar las actuales interpretaciones constitucionales de los derechos de regulación del gobierno bajo la Quinta Enmienda Constitucional y restringir el establecimiento de nuevas regulaciones por parte de gobiernos estatales y locales; y

Considerando que las provisiones de 'Tratamiento nacional' en el borrador del MAI podría prohibir a los gobiernos estatales y locales la prohibición de contratos con entidades que violen leyes de derechos humanos, laborales y ambientales; y Considerando que el MAI si se adopta en su forma actual, crearía mecanismos de solución de disputas de los inversionistas en contra de los gobiernos que son externos al sistema federal de cortes de EE.UU., y no estaría limitado por las actuales interpretaciones de los principios constitucionales de EE.UU.;

Acuerda que la Junta de Supervisores de la Ciudad y el Condado de San Francisco hacen un llamado a los funcionarios estatales y federales electos y a los *lobistas* a que protesten activamente cualquier provisión en borrador del texto del MAI o en cualquier otro tratado internacional de inversiones que restrinja la capacidad de San Francisco para regular, dentro de su jurisdicción, y decidir como usar sus fondos públicos y extender beneficios para fomentar el desarrollo económico local en una forma consistente con la Constitución de EE.UU."

Las organizaciones de los pueblos indígenas han comenzado a debatir sobre las amenazas que para sus culturas representa el MAI.⁷⁶

En la declaración ministerial (los Ministros de Comercio y Finanzas de los países pertenecientes a la OCDE), del 28 de abril de 1998, se reconoce que no es posible cumplir con los plazos anteriormente previstos, y se establece un período adicional para la evaluación y consulta entre las partes negociadoras, y con las "partes interesadas en sus sociedades". Se fijó para el mes de octubre de este año la próxima reunión del Grupo de Negociación.⁷⁷

Algunas de las principales organizaciones no gubernamentales que han venido haciendo seguimiento de las negociaciones y organizando la resistencia al tratado, consideran extraordinariamente importante el hecho de que el tratado no se firme este año como consecuencia de la amplia oposición pública, y las preocupaciones parlamentarias en torno a los conflictos del tratado con las regulaciones ambientales, sociales y culturales, y por su impacto sobre los países en desarrollo. Estas organizaciones consideran que han logrado importantes victorias:

⁷⁶ Ovide Mercredi, LL.B., "A First Nations Primer (Canada) on the Multilateral Agreement on Investment (MAI)", [<http://www.canadians.org/ovidreport.html>].

⁷⁷ OECD, "Ministerial Statement on the Multilateral Agreement on Investment (MAI)", op. cit.

1. El haber convertido las negociaciones secretas, cerradas, entre expertos, en un asunto de debate público en muchos países. Mientras que a inicios de 1997 el MAI era prácticamente desconocido más allá del reducido grupo de expertos y negociadores, a mediados de 1998 es el tema de un amplio debate internacional.

2. El haber logrado retardar los cronogramas previstos, y por esa vía impedido la firma del tratado antes de que pudiese organizarse un amplio movimiento de resistencia.

3. Destacan igualmente como importante algunas de las afirmaciones contenidas en la declaración ministerial. En ésta se habla de la necesidad de "evaluación" del tratado y de la necesidad de consulta con las "partes interesadas de las sociedades" respectivas, y la necesidad de un "debate público sobre las implicaciones de la globalización". Se afirma igualmente el compromiso de "procesos de negociación transparentes con una activa discusión pública".

4. De acuerdo a estas organizaciones, es significativo el que en respuesta a las críticas formuladas por estas organizaciones, en la declaración ministerial se afirma que el texto del tratado no debe inhibir el poder regulador de los Estados, y debe ser consistente con "la responsabilidad soberana de los gobiernos".⁷⁸

Sin embargo, estas declaraciones ministeriales, no forman parte del texto el tratado, y por lo tanto carecen de valor legal. Por otra parte, está ocurriendo lo que los críticos llaman el Shell Game, o juego de conchas. Es este el juego en el cual se apuesta a que se puede adivinar debajo de qué concha están unos granos. Los objetivos del MAI se persiguen simultáneamente por varias vías: el Tratado de Libre Comercio de las Américas, el proyecto *Ley de Crecimiento y Oportunidad para Africa*, los tratados bilaterales de inversión, y las propuestas de expansión tanto de los fondos como de las funciones del Fondo Monetario Internacional, mediante modificaciones estatutarias que están siendo negociadas. Se plantea igualmente la posibilidad de retomar las negociaciones de un acuerdo tipo MAI en el contexto de la OMC.⁷⁹ La derrota o retroceso en un frente puede desviar la estrategia en otra dirección.⁸⁰

⁷⁸ Friends of the Earth International, Third World Network y The World Wide Fund for Nature International, "Response by the NGOs to the Ministerial Statement", París, 28 de abril de 1998. "Update on MAI Negotiations", 30 de abril de 1998, Página Web del Globalization Information Center [www.foe.org/FOE/ga/upd797.html].

⁷⁹ "MAI-type investment approach criticized at NGO-Ambassadors meeting South.North Development Monitor (SUNS)", Ginebra 10 de junio de 1998. Remitido por correo electrónico por Martin Knor, Third World Network. Correo electrónico: [twn@igc.apc.org].

⁸⁰ Mike Dolan, op. cit.

Hay presión por parte de algunos países para que se congelen los puntos del tratado en los cuales hay consenso, dejando para un proceso posterior la continuación de las negociaciones en torno a los asuntos sobre los cuales no hay acuerdo⁸¹. Para algunas transnacionales, el tratado ha dejado de ser atractivo, ya que la publicidad negativa en torno a éste podría "hacer daño a otras partes de la agenda corporativa internacional."⁸²

Conclusiones

Las tendencias a la consolidación de los procesos de globalización, tal como éstas se expresan en la negociación del Tratado Multilateral de Inversiones, desmienten la noción postmoderna de una sociedad de sentidos totalmente descentrados, y destacan la presencia de relaciones de poder articulados que incidan en forma global y estructurada sobre las sociedades contemporáneas. Desmienten igualmente las visiones liberales de acuerdo a las cuales la globalización es un proceso histórico natural producto de la dinámica del desarrollo tecnológico y de la operación espontánea del mercado, o simplemente el resultado del proceso histórico que conduce a la *modernidad*. Hemos visto en acción a las transnacionales y algunos Estados centrales en la defensa de sus intereses. Pero igualmente, es posible detectar en este proceso las resistencias que genera el poder. En julio de 1998 las perspectivas del Acuerdo Multilateral de Inversiones no son las mismas que tres años atrás. No son las mismas que en el año anterior. El significado de la globalización ha pasado a ser altamente polémico, y se ha convertido en un asunto político sensible en muchos países. La acción humana todavía es capaz de ejercer la resistencia.

Es posible también, a la luz de esta experiencia, cuestionar la resignación colectiva presente en las sociedades latinoamericanas ante las llamadas exigencias objetivas de los procesos de globalización, ante procesos que –según el discurso hegemónico– constituyen las nuevas condiciones en las cuales –nos guste o no nos guste– tenemos que vivir. La mayor prueba de la eficacia del discurso neoliberal es el habernos convencido de la naturalidad e inevitabilidad de estos procesos. El impedirnos reconocerlos como el resultado de la operación de una red global de relaciones de poder, de acciones y decisiones humanas. Como tales, éstas no tienen nada de inevitables, no están inscritas en ninguna teleología histórica. Se impondrán en la medida en que logren derrotar a las múltiples resistencias que inevitablemente continuará generando.

⁸¹ Mike Dolan, op. cit.

⁸² Mark Vallianatos (Friends of the Earth), "Update on MAI Negotiations", 30 de abril de 1998, Página Web del Globalization Information Center [www.foe.org/FOE/ga/upd797.html]

Como dice Maude Barlow, coordinadora nacional del Council of Canadians: "No debemos aceptar la propaganda prevaleciente de la inevitabilidad. El decir que no tenemos opción es terrorismo intelectual."⁸³ "La liberación de la sociedad de esta prisión invisible [el MAI] comienza por el claro reconocimiento de en qué consiste esta prisión."⁸⁴

⁸³ "Creeping Corporatism. Every cultural institution and sector is in jeopardy", op. cit.

⁸⁴ John McMurtry, op. cit.

TEORIAS DEMOCRATICAS PARTICIPATIVAS: UN ANALISIS CRITICO

Jorge Vergara

1. Transformaciones de la teoría democrática desde los años cuarenta

Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre los años cuarenta y sesenta, se produjo una significativa transformación en la teoría democrática. Al comienzo de este período murieron Harold Laski y John Dewey, que fueron dos de los más importantes teóricos del liberalismo democrático; críticos del conservantismo y representantes del modelo de la democracia como autodesarrollo, corriente teórica fundada por John Stuart Mill, que mantuvo su vigencia hasta la Segunda Guerra (MacPherson, 1977, 58-94). Laski es especialmente interesante: fue el más importante teórico del laborismo inglés. Su concepción de la democracia es de carácter liberal socialista, democrática y antiautoritaria.

Durante este período las universidades norteamericanas e inglesas se convirtieron en los principales centros de elaboración de la teoría democrática. Allí durante el período más álgido de la Guerra Fría, un conjunto de pensadores conservadores y liberales tradicionales crearon la teoría del totalitarismo y reformularon la teoría democrática. Los principales fueron Hannah Arendt, Carl J. Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Karl Popper y Joseph Schumpeter; eran intelectuales exiliados austriacos y alemanes, admiradores de la tradición política anglosajona. Este origen es significativo si consideramos que en el liberalismo alemán de origen kantiano, las tendencias conservadoras han sido predominantes (Vergara, 1988).

Esta transformación de la teoría democrática podría explicarse por varias razones. Se había ido produciendo un agotamiento de la teoría precedente de Laski, Dewey y otros, la cual era excesivamente normativa y carecía de descripciones realistas sobre la realidad democrática (Macpherson, 1977). Su base empírica era escasa y su fundamentación provenía de la filosofía política. Asimismo se basaba en el principio de la primacía de la política sobre la economía. Estos autores creían con excesivo optimismo o irrealismo que las estructuras económicas podían ser definidas y reguladas directamente a través de decisiones políticas. Lo sucedido después de la Segunda Guerra fue más bien lo opuesto. Los sistemas políticos democráticos del Norte se convirtieron en "Tecnodemocracias", basadas en la articulación o integración de las elites político-tecnocráticas gubernativas y privadas, en la cual la lógica económica fue la predominante (Duverger, 1972).

En el campo sociológico se observan transformaciones similares. Desde mediados de los cuarenta se produce un gran desarrollo del empirismo sociológico, que se expresó en un importante crecimiento de la investigación empírica en sociología política (Cf. Lazarsfeld-Berelson-Gaudet, 1944). Estos autores junto a Robert Dahl, Gabriel Almond, Charles Lindblom, Sydney Verba y otros, fueron los fundadores de la ciencia política norteamericana, caracterizada por su epistemología y metodología empirista.

Schumpeter, Hayek y Popper, basados en las ideas de Mises sobre liberalismo y democracia, elaboraron una concepción democrática conservadora *sui generis* que llegó a convertirse posteriormente en la teoría neoliberal de la democracia. Joseph Schumpeter, tuvo un papel protagónico en el surgimiento de esta corriente con su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942). Primero en esa obra desarrolla y explica los principios teóricos contenidos en la crítica de Mises y otros liberales conservadores, a la concepción de la democracia como soberanía popular, a la que llamó "Teoría clásica de la democracia". Segundo, asume radicalmente una concepción instrumental de la democracia, que ya se encontraba en la tradición conservadora: Constant, Mosca y otros. Tercero, elabora un modelo económico simple y atractivo de la vida política como un mercado donde se intercambian propuestas políticas por votos. Schumpeter fue el fundador teórico de un nuevo modelo de la democracia: "el modelo elitista competitivo", que fue la base del "modelo pluralista clásico" norteamericano de Dahl, Lindblom, Lazerfeld (Held, 1987, 204-246). Su concepción de la democracia instrumental se convirtió en uno de los principios de la teoría neoliberal de la democracia. (Pateman 1970; Macpherson, 1977; y Vergara, 1983).

2. Modelos democráticos participativos

En la historia de las teorías democráticas, el período que va desde fines de la década del sesenta y el de los setenta representa un hito significativo: por primera vez se formulan explícitamente modelos democráticos participativos aplicables. Una de sus fuentes de origen, las teorías de democracia directa, como lo ha mostrado Miró Quesada, tiene antecedentes muy antiguos que podrían remontarse a la democracia ateniense y al plebiscito romano. El tema (re)aparece, explícitamente, en los siglos XIX y XX, con la concepción anarquista, marxiana y marxista de la democracia directa. Sin embargo, como lo han señalado, inequívocamente, los principales autores de esta corriente, los nuevos modelos democráticos participativos no son una reedición de los antiguos modelos de democracia directa, como tienden a pensar los autores de orientación elitaria. Se diferencian esencialmente de ellos no sólo por su aceptación de los mecanismos de representación, sino porque combinan procedimientos representativos y participativos (Held, 1987 y Miró Quesada, 1990).

El surgimiento de modelos participativos se relaciona, de una parte, con la búsqueda de nuevas alternativas y respuestas a los problemas e insatisfacciones que conllevaban los modelos elitarios, predominantes hasta los sesenta y, por otra, con las transformaciones históricas del período tanto en el norte como en América Latina. Se ha señalado que si bien dichos modelos pueden ser entendidos como "contramodelos", no fueron elaborados como respuesta al modelo de la nueva derecha; son más bien un intento de abordar los problemas de la democracia contemporánea en sociedades de mercado (Held 1987, 306 y 307).

Diversos análisis concuerdan en señalar que a mediados de los sesenta llega a su término el largo período expansivo de crecimiento económico que se había iniciado a fines de la Segunda Guerra Mundial. Esta etapa corresponde al auge del modelo fordista de producción industrial estandarizada en gran escala, basado en motores eléctricos, alto consumo de energía y materias primas, que fue sinónimo de industrialización tanto en el este como el oeste.

Este fue el período de crecimiento del llamado "mundo socialista" que llegó a comprender parte importante del continente euroasiático, a la que se agregaron después algunas naciones africanas y Cuba. El monopolitismo estaliniano se quebró primero con "el caso yugoslavo" y después, más gravemente con el conflicto chino-soviético. Los intentos de renovación y democratización fracasaron con el término del proyecto reformista de Kruschchev, el aplastamiento de "la revolución húngara", de "la primavera de Praga" de 1968 y la represión de las huelgas obreras de Polonia en 1970. La entronización del neo-estalinismo condujo al estancamiento económico, al creciente retraso tecnológico y al inmovilismo de un autoritarismo opresivo (Bahro, 1977).

En las sociedades capitalistas del norte se observa un gran malestar contra el sistema político, económico y cultural. "Grupos de todo tipo, por lo general apáticos y pasivos, dóciles y serviles con los amos, empezaron a alzar sus voces, a organizarse, a plantear reivindicaciones en el campo de la política y actuar para hacerlas efectivas" (Chomsky, 1994). Estados Unidos vivía el fin del optimismo liberal de la postguerra con el conflicto de Vietnam, las protestas negras y los movimientos estudiantiles. En general, los sistemas políticos del norte empiezan a experimentar "la crisis de legitimación del capitalismo tardío" (Habermas, 1973), en un contexto de tensiones este-oeste.

Los sesenta y setenta en América Latina marcan la crisis del Estado Populista por la creciente incompatibilidad entre sus procesos de democratización con el régimen de acumulación y distribución del modelo de sustitución de importaciones (Prebisch, 1981 a y b). Esta crisis produjo una creciente radicalización de los conflictos sociales, favoreció un proceso de izquierdización política y diversos intentos revolucionarios.

Los mencionados procesos estimularon las corrientes de renovación del socialismo y el marxismo, especialmente en Europa, pero también en Estados Unidos y en América Latina. Una de las transformaciones más importantes fue la relevancia que adquirió el tema y la demanda de participación. Una autora describe la situación en los países del Norte: "Durante los últimos años de los sesenta la palabra 'participación' se incorporó al vocabulario político cotidiano. Adquirió esa importancia con el ímpetu de las demandas, especialmente de los estudiantes, de apertura de nuevas áreas de participación, en este caso en la esfera de la educación superior, y las demandas de varios grupos por la realización práctica de derechos de participación establecidos en el discurso" (Pateman, 1970, 1).

Desde fines de los setenta a los ochenta, Peter Bachrach, Maurice Duverger, Jürgen Habermas y Crawford Macpherson, Carole Pateman, Nicos Poulantzas y otros, realizaron una importante crítica a las teorías políticas elitarias y diseñaron varios modelos democráticos participativos basados en principios y supuestos de la teoría liberal y, en menor medida, de la socialista. Los principales hitos lo constituyeron la publicación de *Crítica a la teoría elitista de la democracia* de Peter Bachrach en 1967 y *Prefacio a la democracia económica* de Robert Dahl en 1985.

La mayor parte de las obras que analizaremos corresponden a teóricos participativos provenientes de la tradición del liberalismo democrático anglosajón: *Participación y Teoría Democrática* (1970) de Carole Pateman, *La Democracia Liberal y su Epoca* (1977) de Crawford Macpherson y *Prefacio a la democracia económica* de Robert Dahl. Este protagonismo podría explicarse porque en la tradición anglosajona, especialmente del liberalismo democrático desde John Stuart Mill, hasta John Dewey, Harold Laski y otros, había tendencias y algunas prácticas de carácter participativo que favorecieron el surgimiento de estos nuevos modelos. En la vertiente socialista se destaca la importante obra "*El Estado, el Poder y el Socialismo*" de Nicos Poulantzas. Erich Fromm podría ser incluido, de acuerdo a sus propias palabras, dentro de posturas socialistas democráticas. Sin embargo, como veremos, el núcleo de la argumentación de *La Revolución de la Esperanza* (1968) proviene de una teoría de las necesidades humanas, de origen psicoanalítico. Jürgen Habermas tampoco podría ser adscrito, simplemente, a la tradición socialista o neo-marxista como suele decirse. Resulta mucho más interesante y adecuado al desarrollo de su proyecto teórico, tratar de comprender su pensamiento sobre la democracia en relación a su teoría de la acción comunicativa.

Esta corriente de elaboración de modelos participativos continúa en la década de los ochenta, con autores liberales como David Held y otros y, en menor medida, con algunos autores socialistas, por ejemplo, en los proyectos del eurocomunismo. La mayor parte de los autores marxistas, por razones que habría que analizar, continuó apegada a las utopías de la democracia directa de origen anarquista y marxista. Esta dogmática adhesión, especialmente en

los autores leninistas, sirvió, a su vez, con frecuencia, para justificar el autoritarismo de los países del Este como una etapa de transición hacia la democracia directa que sobrevendría necesariamente con la extinción del Estado.

En occidente estos esfuerzos teórico-políticos fueron contemporáneos con el surgimiento del llamado "pensamiento alternativista" que tuvo un amplio desarrollo en las décadas del setenta y ochenta y el cual continúa, en otras modalidades, hasta el presente. Este se caracterizó por sus proyectos libertarios y anti-autoritarios en el campo del psicoanálisis, terapia, educación, administración y otros. Dicho pensamiento tuvo mucha presencia en el movimiento estudiantil especialmente en Europa y Estados Unidos. En América Latina su influencia se combinó con la del marxismo en sus diversas corrientes que fue el pensamiento predominante, aproximadamente desde mediados del sesenta a mediados del setenta.

Los modelos democráticos participativos han transformado nuestras concepciones de la democracia y problematizaron, como nunca antes se había hecho, las ya complejas relaciones entre democracia y liberalismo y entre democracia y socialismo. La difusión de las teorías participativas ha contribuido, en importante medida, a crear una demanda de participación política y social, que tuvo mucha importancia en la lucha de los ochenta contra los autoritarismos militares en nuestra región. En esta ocasión se hará una breve presentación del pensamiento de Carole Pateman, Nicos Poulantzas y Erich Fromm para detenernos en Crawford McPherson y Robert Dahl que parecieran más relevantes para el debate contemporáneo de teoría democrática. Esta exposición tiene como una de sus referentes la que realiza David Held, uno de los más importantes teóricos democráticos contemporáneos, en *Modelos de Democracia*, de 1987.

La obra de Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, de 1970, ha llegado a ser un clásico en estos temas, constantemente reimpresso. Se trata de una obra relativamente breve que tiene dos partes: la primera de carácter más teórico donde se cuestiona la crítica de los autores elitarios y se exponen los ideales centrales de Rousseau, John Stuart Mill y G.D.H. Cole, que constituyen a juicio de la autora "una teoría participativa de la democracia"; y la segunda dedicada a analizar el problema de la participación en las empresas e industria (Pateman, 1970). Por ahora, nos referiremos a la primera parte del texto, para volver sobre el problema de la democracia en las empresas cuando examinemos la propuesta de Dahl.

La idea central de los mencionados teóricos que proporcionaron la base de las concepciones actuales es que "la teoría de la democracia participativa está constituida alrededor del principio central que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros. La existencia de instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente para que haya democracia. Para alcanzar la máxima participación de todos en el nivel de la sociali-

zación, o capacitación y entrenamiento social (social training) para la democracia, ésta debe ubicarse asimismo en otras esferas para que puedan desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas" (Pateman, 1970, 42). Por ello es que la principal función de la participación es educativa, en el más amplio sentido de la palabra, tanto en los aspectos psicológicos de desarrollo de habilidades, como en los prácticos, en la eficacia de los procedimientos. "Participación" significa igual participación en la toma de decisiones e "igualdad política" se refiere a igualdad de poder en la determinación de los resultados de las decisiones. (Idem, 43).

Una política democrática sólo puede existir en una sociedad participativa, es decir donde todo el sistema político se ha democratizado y la participación tiene lugar en todas las áreas (Idem, 43). La más importante entre ellas es la laboral, puesto que la mayor parte de las personas consumen parte de su vida trabajando en empresas. Esto les otorga una formación en la administración de asuntos colectivos, que difícilmente encuentra un paralelo en otra parte.

Pateman cuestiona la idea de que efectivamente en las democracias liberales actuales los individuos sean libres e iguales y se pregunta si las relaciones sociales reales entre las clases sociales, los grupos étnicos y las relaciones de género, implican un reconocimiento real de los derechos formales. Los estudios empíricos muestran que la mayoría de los individuos, especialmente los de menor estatus socioeconómico tienen escaso interés en la política y en las actividades políticas y, por falta de recursos y oportunidades, tienen una escasa participación en la vida política y social (Idem, 3). Las desigualdades reales de clase, sexo y raza impiden y limitan la igualdad y libertad.

Analizando las relaciones entre el Estado y la sociedad, la autora cuestiona la tesis que el primero sea un poder imparcial e independiente. Muestra que éste está comprometido en el mantenimiento y reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana. Siendo así, las elecciones serían siempre procedimiento insuficiente para garantizar que las fuerzas políticas y sociales implicadas se responsabilicen en la relación de los referidos valores democráticos y, por tanto, "La forma que debería adoptar el control democrático y el ámbito en que se deberían tomar las decisiones democráticas se convierten en cuestiones urgentes" (Held, 1987, 309).

Finalmente, Pateman, incorporando a las suyas tanto las argumentaciones de Rousseau y Stuart Mill, así como los estudios empíricos, ha sostenido que la democracia participativa favorecería el desarrollo humano, aumentaría la eficacia política, reduciría la alienación respecto a los poderes centrales, estimularía la preocupación por los problemas colectivos y contribuiría a formar una ciudadanía activa, informada y experimentada en cuestiones públicas.

La obra de Nicos Poulantzas, *Estado, Poder y Socialismo*, de 1979, es uno de los esfuerzos más importantes de las últimas décadas de elaborar una con-

cepción democrática participativa compatible con el pensamiento de Marx, o al menos con una cierta interpretación del mismo. Poulantzas sostiene que la concepción marxiana de transición al socialismo implica una concepción democrática participativa en el preciso sentido de un sistema basado en la combinación de procedimientos representativos y de participación directa. Asimismo, Poulantzas mantiene su creencia en la utopía anarquista y marxiana de la extinción del Estado.

Este autor sostiene que la revisión de la concepción socialista de la democracia no se justifica sólo por "los aspectos totalitarios del poder en el Este", sino también por los cambios de las democracias occidentales que han favorecido el crecimiento del tamaño y el poder del Estado. Propone denominar dicho fenómeno como estatismo autoritario, "término que puede indicar la tendencia general (...): el acaparamiento acentuado por el Estado, del conjunto de las esferas de la vida económico-social articulado con la decadencia decisiva de las instituciones de la democracia política y con la restricción draconiana y multiforme de las llamadas libertades formales" (Poulantzas, 1978, 247 y 248). Sostiene que aunque había muchas diferencias entre los regímenes neoestalinistas y los regímenes socialdemócratas europeos, coincidían en el "estatismo y la desconfianza profunda ante las iniciativas de las masas populares" (Idem, 307).

Poulantzas cuestiona la teoría política leninista que identificó la democracia representativa y las libertades políticas con democracia burguesa, y ésta con la dictadura de la burguesía. Lenin había argumentado, así mismo, que para hacer la revolución era necesario crear un doble poder que extirparía radicalmente la democracia burguesa y la reemplazaría por la democracia de base: la democracia proletaria de los soviets. Sin embargo, como ya lo vislumbró Rosa Luxemburg, en un ambiente de represión de la actividad política y negación de las libertades políticas, los propios soviets se paralizarían y la burocracia tomaría el control completo del poder. En la misma época Weber señaló que la supresión de las instituciones representativas dejaría un vacío de coordinación que sería copado por la burocracia. "La desconfianza con respecto a las posibilidades de intervención de las masas populares en el seno del Estado burgués se ha convertido en simple desconfianza con respecto al movimiento popular de base. Esto se llama a reforzar el Estado soviético a fin de poder extinguirlo mejor algún día... ha nacido el estatismo estalinista". (Idem, 212-213).

Poulantzas recupera o hace suyos los planteamientos de Rosa Luxemburg, tan convencida de la necesidad de la democracia consejista que murió luchando por ella. En la *Revolución Rusa*, de 1918, escrito sólo como documento interno de su partido, critica a Lenin por haber pretendido apoyarse sólo en la democracia directa, eliminando la democracia representativa. "Toda institución democrática tiene limitaciones e insuficiencias (...) Pero el remedio que han encontrado Trostky y Lenin, la eliminación de la democracia en general,

es peor que la enfermedad que ha de curar; porque obstruye la fuente viva de la que podrían emanar, y sólo de ella, los correctivos de las insuficientes inherentes a las instituciones sociales (...) Y cuanto más democráticas sean las instituciones, cuanto más vivaz y enérgico sea el pulso de la vida política de las masas, tanto más directo y exacto será el influjo ejercida por éstas (...) Es innegable que sin una prensa libre y sin trabas, sin una libertad de reunión y de asociación ilimitada, es totalmente inconcebible precisamente el dominio de las amplias masas populares. La libertad sólo para los partidarios del gobierno, sólo para los miembros de un partido, por muy numerosos que puedan ser no es libertad. La libertad es siempre únicamente para el que piensa de otra manera" (Luxemburg, 1918, 580, 581, 584 y 585).

El modo de superar el falso dilema entre estatolatría estalinista o socialdemócrata sería la lucha por "la transformación radical del Estado, la ampliación y profundización de las instituciones de la democracia representativa y de las libertades (...) con el despliegue de las formas de democracia directa de base y el enjambre de focos autogestionarios: aquí está el problema esencial de "una vía democrática al socialismo y de un socialismo democrático" (Poulantzas, 1978, 313 y 314). En vez de la tesis de construcción de un doble poder, propone potenciar la lucha de masas orientada a la modificación de fuerzas en el seno del Estado. Este no puede ser entendido sólo como un simple aparato de dominación de la burguesía, como lo muestra a través de la mayor parte de este libro, dedicado a replantear la teoría del Estado. En vez de la idea de un movimiento de masas dirigido por un partido revolucionario, propone potenciar el movimiento autogestionario.

Poulantzas está consciente de algunas de las dificultades que conlleva su propuesta: la reacción de los sectores de poder y la dificultad de articulación de estos dos tipos de procesos, pero sólo proporciona algunas indicaciones generales. Señala que aún no existen respuestas para estos problemas, ni tampoco modelos contenidos "en textos sagrados de algunos clásicos porque sólo existen experiencias parciales (...) (ni) ninguna experiencia lograda de vía democrática al socialismo" (Idem, 326). Podría decirse, asimismo, que el autor queda a medio camino de la aceptación de la democracia participativa como un fin en sí mismo, ya que su concepción de la democracia representativa es a medida instrumental, puesto que no pudo superar la utopía anarquista de la sociedad sin Estado.

MacPherson tiene una postura compatible con las anteriores, pero poniendo más énfasis en el concepto de democracia participativa. (Held, 1987, 310 a 315). Radicaliza la posición de Stuart Mill al sostener que la libertad y el auto-desarrollo requieren como condición necesaria "la participación directa y continua de los ciudadanos en la regulación de la sociedad y el Estado" (Idem, 310). De este modo, la participación como condición necesaria de los principales valores éticos tendría en sí misma un relevante valor ético. Held destaca algunas de las más importantes contribuciones de MacPherson. En primer

lugar, haber planteado las dificultades de implementar mecanismos participativos en sociedades grandes y complejas. Segundo, haber propuesto un sistema complejo donde se combinan "partidos competitivos y organizaciones de democracia directa" (Idem). Según MacPherson, los partidos requieren reorganizarse, hacerse menos jerárquicos y democratizarse. Así podrían llegar a convertirse en "partidos genuinamente participativos", que podrían operar en estructuras parlamentarias "complementadas y controladas por organizaciones de pleno autogobierno", surgidos en lugares de trabajo y en las localidades.

Sin embargo, la exposición de Held no destaca otros importantes aportes de Macpherson. Uno de los más relevantes fue su crítica a las propuestas de democracia directa que habían surgido en ese período, basadas en los nuevos medios electrónicos. Acepta la idea de que sería técnicamente realizable la proposición de consultar permanentemente a los ciudadanos a través de terminales computacionales ubicados en cada hogar (Cerroni, 1970). Sin embargo, señala que la formulación de las opciones de políticas públicas es con frecuencia demasiado compleja para ser expresada en términos de preguntas que pudieran ser contestadas afirmativa o negativamente.

Otro problema es el de quién elaboraría las preguntas que los electores contestarían. El sistema necesitaría de un centro elaborador que, por su función, adquiriría un considerable poder político. Podría pensarse que este problema se solucionaría si se permitiera a quien quiera realizar consultas a los ciudadanos. En ese caso, probablemente, se produciría una sobrecarga de cuestiones que harían inviable el sistema. Más aún, como sabemos, el problema político no consiste sólo en la toma de decisiones, sino en su ejecución, por tanto el modelo requeriría de organizaciones burocráticas y autoridades políticas que derían como se realizaría. (MacPherson, 1977). Esta crítica logra mostrar las diversas dificultades o la imposibilidad de realizar la democracia directa, aun con los actuales medios tecnológicos. En este sentido, podría decirse que los modelos de democracia participativa que estamos analizando surgieron desplazando de la teoría democrática el debate relativamente agotado entre el liberalismo y el socialismo y como un intento de superar la debilitada controversia entre los partidarios de formas exclusivas de democracia representativa y los de la democracia directa.

Otra contribución de MacPherson reside en su realismo para mostrar que los modelos elitarios basados en "la teoría política del individualismo posesivo" corresponden al tipo de individuo y a las formas que asumen las relaciones sociales en una sociedad de mercado. (MacPherson 1962 y 1977). "El sistema político actual, no participativo o apenas participativo (...) se adapta efectivamente a una sociedad desigual de consumidores y apropiadores en conflicto; de hecho, es el único sistema, con sus elites políticas competitivas y su apatía de los votantes, que parece estar calificado para mantener en marcha una sociedad así" (MacPherson, 1977, 120).

MacPherson asume un principio formulado por Pateman: una democracia participativa requiere de una sociedad participativa. De ahí que señale que uno de los requisitos previos a la implantación de modelos participativos sería el cambio de la autopercepción y de la conducta de los ciudadanos medios. Estos deberían dejar de considerarse a sí mismos y de comportarse sólo como consumidores y empezar a pensar y actuar como personas que ejercen sus propias capacidades y disfrutan con su ejercicio. Este cambio haría aparecer un sentimiento de comunidad que actualmente no existe. Otro requisito fundamental de una democracia participativa sería la disminución de las desigualdades sociales y económicas, puesto que éstas requieren de un sistema de partidos no participativos, adecuados al funcionamiento de una sociedad de relaciones mercantiles desarrolladas.

En opinión de este autor, el cambio de estas dos condiciones sólo sería posible con un considerable aumento de la participación política. "De ahí el círculo vicioso: no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y de la conciencia si antes no aumenta la participación democrática" (Idem, 121). MacPherson creía que existía una salida a dicha circularidad, diferente a la que en su momento propuso Marx a través de la revolución socialista y Stuart Mill con la sustitución de empresas privadas por el de las cooperativas de producción.

Esta salida podría producirse por la acción combinada de tres cambios significativos: (1) el convencimiento generalizado sobre los costos del crecimiento económico: el agotamiento de recursos naturales, el aumento del desequilibrio ecológico irreversible con el consiguiente deterioro de la calidad de vida; (2) una conciencia creciente de las consecuencias de la apatía política, especialmente porque permite que la concentración de poder económico controle nuestros barrios, empleos y calidad de vida (esto ha favorecido movimientos sociales autoorganizados a nivel comunal y en los lugares de trabajo, y, es posible que estas experiencias de participación estimulen el deseo de participación a nivel político); y finalmente, (3) la contradicción que se estaría produciendo, de una parte, entre la creciente capacidad del sistema de producir mercancías y la necesidad sistémica de ampliar su consumo; y, de otra, la necesidad de mantener y reproducir la desigualdad social y de consumo, acompañado de la tendencia al descenso de los niveles de vida y el aumento de la actividad reivindicativa.

Erich Fromm con su obra *La Revolución de la Esperanza* de 1968, ofreció un modelo participativo de "planificación humana" basado en la psicoanálisis social. Su realización haría posible "el cambio de la vida social, económica y cultural de nuestra sociedad en tal forma que estimule el crecimiento y lo vivo del hombre antes de viciarlo; que active al individuo antes de hacerlo pasivo y receptivo; que (haga que) nuestras capacidades tecnológicas sirvan al crecimiento del hombre" (Fromm, 1968,100).

Esta obra de Fromm en primer lugar, sostiene la tesis de que la sociedad contemporánea del Norte se encuentra en un momento decisivo, una "encrucijada". Su diagnóstico recuerda la tesis de la racionalización creciente de Weber y su jaula de hierro a la cual se agregan las instituciones contenidas en *Un mundo feliz*, de Aldous Huxley: "una sociedad completamente mecanizada, dedicada a la máxima producción y al máximo consumo material dirigida por máquinas computadoras (...) parecemos perder el control de nuestro propio sistema" (Fromm 1968, 13 y 14). Sin embargo, Fromm no comparte el pesimismo de estos autores y cree que es posible que puedan existir "fuertes organizaciones que funcionen bien", sin que ello implique que "la mayor parte de las personas (deban) ser pasivas y dependientes" (Idem, 14).

Su esperanza, como la llama, se basa en dos razones. Por una parte, sabemos lo suficiente del sistema "Hombre", sobre "sus cualidades, leyes y alternativas específicas" de modo de introducir las modificaciones necesarias al sistema social para proporcionar a las personas el "bienestar humano óptimo". Por otra, existe una "creciente insatisfacción con nuestra actual forma de vida (...) aunada al ansia de una existencia dichosa y significativa (...) los individuos buscan una nueva orientación, una nueva filosofía, que tenga por centro la prioridad de la vida física y espiritual- y no la prioridad de la muerte" (Idem, 15 y 16).

El libro sostiene un capítulo sobre el significado de ser hombre. Allí nos advierte que tenemos la tendencia a identificar al hombre con la forma particular de ser hombre de la sociedad en que vivimos. A continuación, esboza una cuestionable teoría del hombre a partir de la comparación con los organismos animales y presenta sintéticamente su teoría de las necesidades humanas que comprende dos tipos de necesidades psicológicas o espirituales: "la de marcos de orientación y devoción (y) la de sobrevivir y trans-sobrevivir". (Idem: 69 y 74). Esta es la parte más débil de su argumentación. Las referencias que hace en este capítulo a diversos hechos y teorías biológicas no resuelven el problema de que el autor haya intentado construir una teoría de la naturaleza humana, sin asumir diversos problemas teóricos y filosóficos que implica un proyecto de este tipo. Asimismo su teoría podría ser objeto de la misma crítica que dirige a otros autores: identifica el hombre característico de la modernidad y comprendido en algunas de sus teorías del desarrollo psicológico.

De acuerdo a su teoría psicológica y su diagnóstico de la crisis de las sociedades el Norte propone un modelo participativo de las decisiones empresariales. En los lugares de trabajo, en cada empresa, deberían formarse grupos de análisis que pudieran acceder a la información básica y desarrollar la capacidad de pensamiento crítico basado en el debate y en el diálogo. A dichos grupos podría otorgársele una gradual y creciente capacidad decisoria hasta llegar a abordar las cuestiones principales. Los temas de cada sesión o departamento de la empresa podrían ser tratados internamente y los asuntos generales serían objetos de asambleas.

Los representantes de estas diversas asambleas formarían una especie de Cámara de Representantes que se pronunciaría sobre cuestiones de política general. Una propuesta similar había sido formulada por Harold Laski, el destacado teórico del laborismo inglés. Este proyecto estaría acompañado por una transformación de los hábitos de consumo a través de la regulación de la publicidad que impidiera crear "necesidades artificiales", democratizara el consumo, estimularía la producción de bienes durables y desalentaría la de bienes innecesarios. Asimismo se necesitaría programas efectivos de liberación de la miseria y de mejoramiento de la calidad del trabajo.

Ciertamente, éste es un proyecto ambicioso e indudablemente utópico en las actuales condiciones sociales y políticas. Tal como sucedió en su momento con el proyecto de John Stuart Mill, Fromm no nos dice como transitar desde la situación actual a este modelo de autogestión. Pese a la debilidad de su fundamentación antropológica, sin embargo, representó un esfuerzo significativo de pensar la reforma de la vida económica en la actual sociedad de mercado. Es importante su planteamiento de la democratización económica manteniendo el marco de la propiedad privada de las empresas, sin que haya que transformarlas en estatal o social. Se abre así la posibilidad de que dicha reforma pueda alcanzarse, al menos parcialmente, sin que sea necesario previamente una revolución como la concebían los anarquistas o marxistas.

Su aporte principal y vigente es la idea de que la participación económica puede ejercer un importante y positivo papel en el desarrollo emocional y la disminución de las crecientes alteraciones psicológicas de las personas en la sociedad actual y no sólo contribuir al desarrollo de sus capacidades. La participación laboral para los trabajadores significa lograr cierto grado de control del medio ambiente de trabajo y con ello una disminución de la incertidumbre, carencia de información y autoritarismo, característicos de las empresas no participativas.

La obra de Robert Dahl *Prefacio a la democracia económica* de 1985, tiene algunas coincidencias con la de Fromm, pero su estilo y sobre todo su forma de argumentación son diferentes. La obra se plantea, desde la teoría política, cuestionar la tesis conservadora de la incompatibilidad entre libertad e igualdad e indagar la relación entre el derecho de propiedad y el proceso democrático. Su pregunta central es si podemos crear condiciones en que la libertad favorezca la igualdad. De acuerdo al principio de la expansividad de los poderes, que ha desarrollado en varios de sus libros y ensayos, Dahl sostiene que el poder económico tiende a transformarse en recursos políticos; así las desigualdades de propiedad se convierten en desigualdades políticas. Una solución estaría en ampliar el derecho de propiedad, pero las condiciones del desarrollo económico actual tienden más bien a concentrarlo. Según Dahl, las tesis más habituales de justificación de la propiedad de empresas económicas son cuestionables.

Asimismo, se muestra en desacuerdo con la tesis radical de que sólo un orden económico de "empresas autogobernadas cree un orden completamente igualitario y autorregulado". Piensa que si así fuera "las diferencias entre las firmas y dentro de las firmas crearán distinciones en los recursos personales que probablemente podrían ser lo suficientemente grandes como para tener efectos adversos tanto en la igualdad política como en nuestros patrones de equidad" (Dahl, 1985, 105-106). Sin embargo, un sistema económico basado en cooperativas presentaría ventajas, algunas ya señaladas por Stuart Mill, en la superación de las diferencias entre los propietarios y el personal de las empresas, respecto al bienestar de los consumidores y la conveniencia social de sus decisiones, además de otros aspectos.

Seguidamente, el autor expone una propuesta de democratización económica a través de la participación de los trabajadores, basado en el argumento de que "si se justifica la democracia para gobernar el Estado, entonces también debe justificarse en el gobierno de las empresas económicas; y decir que no se justifica en el gobierno de las empresas económicas, implica decir que no se justifica en el gobierno del Estado" (Dahl, 1985, 109). El autor sostiene la tesis de que las empresas pueden ser entendidas como sistemas políticos cuyas decisiones son obligatorias para sus miembros, puesto que los costos de renunciar a ellas suelen ser muy altos, similar a lo que sucede respecto a los Estados nacionales. Uno no está obligado a vivir en su país, pero resulta habitualmente muy difícil resolver los problemas que implica ir a vivir a otro país. Su argumento es que las consecuencias de las decisiones empresariales son tan importantes en la vida de los afectados que éstos tienen derecho a participar en ellas. No puede decirse tampoco que los derechos de los trabajadores están adecuadamente protegidos por los sindicatos y no se requiere de la participación; no sólo porque en muchos países la mayor parte de los trabajadores no están sindicalizados, sino porque los sindicatos poseen, habitualmente, una concepción muy limitada de estos derechos.

Dicha participación no sería una violación del derecho de propiedad, si ésta no es entendida de modo absoluto. "Además si el derecho a la propiedad se entiende en su sentido moral fundamental como el derecho a adquirir los recursos necesarios para ejercer la libertad política y una existencia decente, entonces las empresas autogobernadas no disminuirían, comparativamente, la capacidad de los ciudadanos de ejercer dicho derecho, en todo sentido lo reforzaría poderosamente" (Idem, 111). Más aún, "Las empresas autogobernadas no tienen que violar necesariamente dicho derecho (...) podría implicar un traspaso de propiedad de los accionistas a los empleados" (Idem, 111).

Frente al argumento de que los trabajadores de las empresas modernas no están capacitadas para tomar decisiones de alto grado de complejidad, la respuesta de Dahl es que no es necesario que tomen todas las decisiones relevantes, pues podrían decidir las áreas o problemas en los cuales delegar su capacidad de dirigir. Señala que se debe distinguir entre el conocimiento de

los fines y de los medios técnicos para lograrlos y aunque el conjunto del personal no tuviera los conocimientos técnicos necesarios, sus decisiones podrían referirse básicamente a los fines o estrategias. Respecto al argumento de que si las empresas fueran autogestionadas, probablemente disminuirían los niveles de ahorro e inversión y con ello sacrificarían el crecimiento por el aumento de salarios, su respuesta es que la experiencia muestra que los trabajadores resultan más afectados que los accionistas con la decadencia de las empresas. En situaciones de crisis, se ha observado que las empresas cooperativas no sólo no sacrifican la inversión por los salarios, sino que son capaces de aumentarla.

Respecto a la capacidad gerencial, no hay razones para pensar que una empresa autogestionada no pueda seleccionar tan adecuadamente el personal gerencial como lo hacen las empresas tradicionales. Más aún, como en el caso de las empresas cooperativas Mondragón en España, podría realizar un esfuerzo especial de capacitación de todo el personal y, especialmente, del directivo, creando sus propios gerentes. Otra objeción importante es que las empresas autogestionadas surgidas a fines del siglo XIX y de las cuales muy pocas lograron sobrevivir, fueron una experiencia fracasada. Los análisis muestran que el fracaso en este tipo de empresas se produce "no por una debilidad inherente, sino por debilidades subsanables, tales como escasez de crédito, capital y habilidades financieras. Además, en el pasado, las cooperativas por lo general han estado organizadas en las peores circunstancias posibles, cuando los empleados intentaban desesperadamente rescatar una compañía a punto de derrumbarse, haciéndose cargo de ella, generalmente durante una recesión" (Dahl, 1985,127). La conclusión del análisis es que "los miembros de cualquier asociación para quienes los presupuestos del proceso democrático son válidos, tienen el derecho de gobernarse a sí mismos por medio del proceso democrático" (Idem, 130).

3. El modelo de la democracia participativa de Held y sus limitaciones

Analizaremos ahora el modelo de "Democracia Participativa" de David Held, expuestos en *Modelos de Democracia*, de 1987. Este modelo fue construido a partir de las coincidencias y tesis compartidas de Carole Pateman, Crawford MacPherson y Nicos Poulantzas.

El modelo común de estos tres autores, según Held, tiene un "principio justificativo" que es el igual derecho de todos al autodesarrollo. Para ello, se requeriría una sociedad participativa que mejore la eficacia política, estimule la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a formar "una ciudadanía sabia, capaz de interesarse en forma continuada por el proceso de gobierno" (Idem, 315). Sus características principales serían: (a) la participación directa de los ciudadanos en las instituciones claves del sistema político, en los lugares de trabajo y en la comunidad local; (b) la reorganización del sistema de partidos para hacer responsables a los dirigentes frente a sus afiliados;

(c) funcionamiento de "partidos participativos" en el Parlamento o en el Congreso; (d) apertura del sistema institucional para mantenerlo abierto a la experimentación con nuevas formas políticas.

La democracia participativa, de acuerdo a este modelo requeriría de ciertas condiciones generales de posibilidad: (1) aumentar los recursos materiales de los grupos sociales; (2) disminuir el poder burocrático no responsable ante los ciudadanos; (3) mantener un sistema abierto de información que posibilite decisiones informadas; (4) facilitar la atención de los niños para ofrecer más oportunidades de participación a las mujeres.

El modelo de Held representa un significativo esfuerzo de comprensión e integración de las teorías democráticas participativas, comparándolas y diferenciándolas del "modelo de democracia ilegal" de la Nueva Derecha, que incluye a los autores neoliberales. Aunque queda la duda si dicho "modelo de democracia legal" logra aprehender los aspectos más relevantes del pensamiento político de dichos autores, y si no sería mejor exponerlo separadamente como un modelo distinto de democracia. Sin embargo, el procedimiento seguido por Held permite, sin duda, comprender mejor tanto el modelo de la democracia legal como el participativo.

Sin embargo, la formulación de éste último presenta varias limitaciones que es conveniente explicar si deseamos avanzar en la discusión del tema. Los principales serían que: (a) omite importantes aportes de MacPherson, a los cuales ya nos referimos; (b) excluye autores significativos que en la misma época elaboraron propuestas participativas, especialmente Dahl y Fromm y (c) no problematiza el principio justificativo de los modelos participativos.

Held al analizar críticamente el modelo participativo cuestiona el supuesto de que el hombre común posee un fuerte deseo de participación y sostiene que estos autores "han confiado en la razón democrática —una voluntad democrática sabia y buena— para la determinación de los resultados políticos justos y positivos" (Held, 1987,317). Esta crítica es inadecuada en el caso de Macpherson, cuyo realismo le impide asumir dicho supuesto y por tanto no podría tener una excesiva confianza en la razón democrática. Held, llevado por su intención polémica, quizá inadvertidamente, ha omitido estos temas centrales de la postura de Macpherson. Tampoco aparece dicho supuesto en la obra comentada de Poulantzas.

Asimismo, critica a Macpherson, Pateman y Poulantzas, por su escasa reflexión sobre el modo de reorganizar la economía. Si sólo consideramos estos tres autores, podríamos estar de acuerdo parcialmente, pues la obra comentada de Pateman contiene una propuesta de participación en las empresas. Sin embargo, no se comprende porqué no incorporó al modelo otros autores participativos que, en el mismo período, habían presentado propuestas de democratización participativa de la economía, como Fromm y Dahl. Dada las ca-

racterísticas que presentan las obras de Dahl de los ochenta, Held lo incluyó entre los neopluralistas, y expuso los aspectos centrales de dicha concepción como una variante crítica del modelo pluralista. Bien podría haberlo incluido también en el participativo, puesto que su obra contiene una propuesta participativa, aunque quizás no con el mismo nivel de generalidad que los otros autores. Este procedimiento es correcto si su intención era exponer las debilidades del modelo pluralista; pero no lo es si quiso exponer lo que llama "el modelo participativo" en su diversidad y complejidad.

Held señala que los modelos participativos dicen muy poco acerca de problemas fundamentales: la relación entre la economía y el sistema político; la articulación entre instituciones democráticas representativas y las de democracia directa; el control sobre el poder de las organizaciones administrativas; la relación entre el trabajo y los servicios de ayuda al hogar y el cuidado de los niños, necesarios para posibilitar la participación femenina; la situación de los que no desearan participar; cómo enfrentar los problemas de política internacional y otros más.

En su opinión, estos problemas deberían ser abordados por los teóricos de la democracia participativa, puesto que conciben la democracia no sólo como un conjunto de procedimientos, sino una forma de convivencia social. En general, podemos decir con Held que estos modelos participativos son aún con excepción del de Dahl, muy generales y efectivamente no abordan los referidos problemas o no lo hacen con el grado de desarrollo que sería deseable. Existe una desproporción entre la magnitud de la tarea intelectual que requeriría la elaboración de modelos más desarrollados y actualizados y los limitados esfuerzos actuales en el campo teórico y de investigación.

Ello podría atribuirse, en el caso latinoamericano, donde las falencias señaladas son especialmente graves, a la indiferencia, e incluso hostilidad, de los medios políticos y académicos frente a la temática de la democracia participativa. Esta aparece muy lejana a la cultura política de las sociedades latinoamericanas, caracterizada por el elitismo, la desigualdad política, el autoritarismo y el "no reconocimiento del otro" (Calderón, Hopenhayn, Ottone, 1993). Esta comprende arraigados prejuicios contrarios a la participación que no pudo ser canalizada e institucionalizada y contribuyó a profundizar las crisis políticas. En esas condiciones, la participación asumió, frecuentemente, formas explosivas que expresaron y aumentaron la conflictividad social y estimularon las tendencias antidemocráticas de las fuerzas armadas y los sectores conservadores. Esto no quiere decir que dicha situación se repetiría si se abrieran nuevos canales de participación como los propuestos por estos autores.

4. A la búsqueda de un nuevo principio justificativo de la participación

El último aspecto que trataremos brevemente es el del "Principio(s) justificativo(s)", como le llama Held, de los modelos democráticos participativos. Este tema no sólo tiene un indudable interés teórico, sino también político, puesto que, en algunos casos, las alternativas participativas son rechazadas por principio y sin discusión, porque se rechaza radicalmente el principio del autodesarrollo o, incluso, porque se dice que carece de toda justificación. Como decíamos, Held ubica dicho principio en la idea del autodesarrollo, cuyos orígenes podrían remontarse al humanismo renacentista y su ideal de hacer de cada hombre un microcosmos. Así mismo, debe mucho a las concepciones antropológicas y políticas de Rousseau y Stuart Mill (Vergara 1987). Este ha sido el principio clásico de justificación de la participación desde Stuart Mill, independientemente de que dicho principio no aparece explícito en la obra de Macpherson y de Poulantzas.

El autodesarrollo definido como la armoniosa y multidimensional realización de las capacidades de cada uno, ha sido descrito por diversos autores como una tendencia humana esencial, natural u objetiva. Sin embargo, se ha objetado el carácter universal del enunciado al nivel del presente y de la historia. Actualmente, constatamos que en muchas personas dicha tendencia sólo aparece débilmente o bien no se manifiesta; mientras que en otras se observa la opuesta; una fuerte orientación hacia el desarrollo unilateral de la personalidad. Más aún, se diría que ésta última es favorecida por la actual división del trabajo social y la creciente especialización, el aumento de la competitividad y, las demandas empresariales de aumentar la productividad del trabajo, no hacen sino reforzarla. Los análisis de Marcuse, Fromm y otros autores, han mostrado que la sociedad de mercado contemporáneo no estimula el autodesarrollo, obstaculiza el desarrollo de la personalidad compleja y multidimensional y favorece la formación unidimensional del hombre.

En un mundo de técnicos y especialistas, pareciera que estamos cada vez más lejos del ideal de la ilustración de formar individuos autónomos, que alcancen la mayoría de edad, y que, consiguientemente, usen su razón para pensar y decidir por sí mismos. En esta "era de la organización" como la llamaba Horkheimer y Adorno, las condiciones sociales, políticas y culturales, especialmente los medios de comunicación, favorecen la constitución de personas dependientes, conformistas, con escasa capacidad de resistencia frente a los condicionamientos socioculturales, carentes de sentido crítico y cuya débil subjetividad e individualización les impide imaginar y luchar por el desarrollo complejo de su personalidad.

Asimismo, desde una perspectiva histórica y antropológica, resultaría muy difícil o imposible sostener la tesis que dicha tendencia al autodesarrollo se encuentra ampliamente extendida y culturalmente legitimada en sociedades tradicionales, pre-modernas o no occidentales. Generalmente, en éstas, la

existencia humana está regida por tradiciones no cuestionadas y por modelos de identidad y personalidad provenientes del pasado. Sin embargo, existen algunas doctrinas de culturas tradicionales que serían favorables, al menos parcialmente, a esta forma de desarrollo humano. En conclusión, reconociendo que hay diversos ejemplos de grupos o individuos cuya conducta, incluso en circunstancias muy adversas, podría ser interpretado como expresión de una propensión al autodesarrollo, no es posible mantener la tesis de la universalidad de dicha tendencia para las sociedades actuales y en otras diferentes a las occidentales. Podría incluso afirmarse que la tesis del autodesarrollo es una idea característica de la modernidad, que corresponde a la interiorización de la idea de progreso inmanente. Habermas ha señalado que el autodesarrollo es uno de los principales contenidos de la normativa moderna.

La democracia basada en esta idea puede ser considerada una utopía y, por ello, sería posible la crítica de Hinkelammert de "ingenuidad utópica", es decir de confusión entre conceptos "trascendentales" —que son "plenitudes perfectamente imposibles", no realizables fácticamente— con conceptos empíricos (Hinkelammert 1984). Podría afirmarse que varios de los teóricos participativos creen posible la plena realización de esta utopía y buscan procedimientos que permitirían una aproximación gradual a ella (Vergara, 1995).

Asimismo, la vigencia del ideal normativo del autodesarrollo se ha debilitado o ha perdido vigencia con el actual predominio de las concepciones del pesimismo cultural de Freud, Nietzsche, Foucault y otros autores. Incluso su presencia en la teoría psicológica de Carl Rogers, los humanistas y algunas teorías administrativas ha sido severamente cuestionada. De acuerdo a los análisis de MacPherson, a los cuales se hizo referencia anteriormente, en la sociedad contemporánea de relaciones mercantiles desarrolladas, las motivaciones principales de las personas son la competencia, la obligatoria pugna de poder y otras semejantes y no el autodesarrollo. Pero, como vemos, la debilidad mayor de esta tesis radica en su carácter de teoría general sobre la naturaleza humana, siendo que existen numerosos ejemplos donde ella no se produce.

Parece necesario buscar otro(s) principio(s) que justifiquen los modelos democráticos participativos. Una posibilidad la encontramos en la argumentación central de la referida obra de Dahl: tenemos derecho de participar en los procesos de toma de decisiones que nos afectan, tanto a nivel político general como en las empresas donde trabajamos, a nivel urbano y local, porque estamos en una asociación o forma de organización social que se autodefine como democrática y que pretende tener dicha forma de legitimidad. Dice el autor: "en cierto tipo de asociaciones humanas el proceso de gobierno, debería en lo posible satisfacer los criterios democráticos, porque las personas involucradas en este tipo de asociación, poseen un derecho: el derecho inalienable a gobernarse a sí mismas por medio de un proceso democrático" (Dahl, 1959,59).

Podría objetarse, desde la tradición conservadora y elitaria, que este es un mito y aducir con Mosca que los gobiernos democráticos son siempre gobiernos de una minoría sobre la mayoría de la nación. También podría sostenerse, de las argumentaciones de Schumpeter y Hayek, que la mayoría adolece de incapacidad política permanente e insuperable y por ello no puede pretender gobernar. Los únicos que pueden y deben hacerlo son los dirigentes políticos o la elite de los triunfadores en el mercado. A esto podría responderse que estos supuestos no están probados y corresponden a principios teóricos dogmáticos. La tesis de que la historia política sea la historia de la evolución, cambio y circulación de la clase política representa más bien una controvertible filosofía de la historia que una tesis científica sostenible. Tampoco se ha probado que la mayoría de las personas pertenezcan a la masa y que su incapacidad política relativa sea absoluta e insuperable. Finalmente, es una teoría discutible y muy cuestionada, la existencia en las sociedades contemporáneas, de minorías sociales, económicas y políticas cuyos intereses coincidan con el conjunto de la sociedad y en ese sentido sean universales.

Pueden formularse dos consideraciones críticas adicionales a las teorías conservadoras de la democracia. Primero, si la democracia es meramente instrumental y debe estar en función de la reproducción ampliada del mercado, como sostiene Schumpeter y los neoliberales, entonces su concepto de democracia resulta empobrecido e insuficiente porque excluye una de sus dimensiones básicas, destacada por diversos teóricos políticos como Stuart Mill, Dewey, Habermas y otros. Esta es la democracia como proceso que supone creatividad política, aprendizaje colectivo, libertad de innovación, exploración, de ensayo y error, libertad de elaborar y propiciar opciones políticas diferenciadas. Como han dicho Arturo Roig y otros autores, la democracia es el mejor régimen político no porque sea perfecto, sino porque es perfectible. Una democracia meramente funcionalizada y subordinada al mercado niega la referida opción y se vacía de sentido. Se convierte en un sistema de control y disciplinamiento de la sociedad por y para el mercado.

Segundo, su teoría de la(s) elite(s) y de la masa es incompatible con el principio de la soberanía del consumidor político que elige a los que gobernarán. Si las masas adolecen de incapacidad política permanente, su derecho a elegir representa más bien un peligro para el orden político funcionalizado por el mercado, pues siempre habría el riesgo de que las masas escogen dirigentes políticos demagógicos, populistas o partidarios de la justicia social que pondrían en peligro la reproducción del orden del mercado. Más valiera que estos pensadores, como ya lo están haciendo en América Latina, optaran directamente por alternativas autoritarias o semiautoritarias, a través de la defensa de un presidencialismo extremo y prolongado que conduce a gobiernos como el de Fujimori, o de una democracia delegativa, como la llama Weffort, de carácter elitario, presidencialista y tecnocrático.

Finalmente, podrá responderse a los pensadores elitarios aduciendo que el hecho de que la democracia como autogobierno no se haya realizado históricamente, sino en forma limitada, no invalida dicha concepción, que puede ser entendida como una idea reguladora y crítica de las democracias efectivamente existentes. Justamente, las teorías democráticas participativas constituyen un importante intento de aproximarse a dicha idea reguladora. Más aún, la presencia discursiva de la idea de autogobierno no podría explicarse como una mera supervivencia de un mito. Los elitarios tienen dificultades para explicar como este mito ha sobrevivido tanto tiempo y se ha difundido tan ampliamente. Más bien, podría pensarse que la idea del autogobierno es un principio de legitimación necesario, al cual acuden permanentemente y al que quizás no pueden renunciar las democracias realmente existentes. Por ello, es que ni siquiera los políticos neoliberales se atreven a proclamar políticamente su teoría de las élites y las masas y siguen apelando discursivamente a la libertad y racionalidad de los electores para que voten a favor de sus posiciones, presentadas como las más racionales.

La apelación al principio del autogobierno se refuerza y se justifica por la constatación empírica de MacPherson y otros autores, de que estamos experimentando una creciente concentración de poder económico en un contexto de modernización económica. La necesidad de maximizar ganancias en un período recesivo produce, frecuentemente, efectos negativos que implican descenso de los niveles de calidad de vida para la mayoría por la agudización de la crisis urbana y el desequilibrio ecológico, entre otros efectos. En estas condiciones o luchamos por participar y disminuir estas condiciones negativas o tenemos que sufrir pasivamente sus consecuencias negativas.

Existe otra vertiente poco explorada de argumentación a favor de las alternativas de democracia participativa. Ella se basa en el principio epistemológico popperiano de la falseabilidad, según el cual una condición necesaria de toda teoría científica es la posibilidad de su refutación y el principio complementario de la limitación del conocimiento humano. De este modo no habría conocimientos definitivos, indudables o apodícticos, inmunes al cuestionamiento crítico (Popper, 1934).

La aceptación de este principio no implica asumir las derivaciones escépticas que Popper derivó de estos principios. Se podría aceptar su reformulación en Habermas: ningún conocimiento puede pretender ser definitivo y con ello substraerse del examen racional. Siempre está sujeto a la crítica abierta de sus pretensiones de validez y podrá ser aceptado como válido, sólo mientras no se pruebe o muestre su invalidez completa o parcial. Para la teoría de la acción comunicativa, la reflexividad no es privilegio de ninguna persona o grupo y la posesión de cierto tipo de conocimiento no puede otorgar un privilegio discursivo y decisonal que justifique la exclusión de posibles partícipes en procesos de análisis y toma de decisiones sobre cuestiones de interés común. Si no existen conocimientos fundamentados, de modo absoluto, indudable y

definitivo, toda pretensión de fundar decisiones en conocimientos y crear obligatoriedad a partir de la validez indiscutible de éstos últimos, sería una pretensión infundada y cuestionable.

La racionalidad, según esta teoría, no consiste en la búsqueda de principios absolutos y definitivos imposibles de alcanzar. Desde esta perspectiva, tendría un carácter no substantivo, sino procedimental y comunicativo. Dicho de otra manera, no hay ningún saber que permita resolver las cuestiones políticas como cuestiones exclusivamente técnicas; ni existe ningún grupo tecnocrático o clase política que pueda reivindicar el monopolio de la comprensión y elaboración de respuestas frente a los crecientemente complejos de la sociedad actual. (Habermas, 1973, 1981 y Vergara, 1990).

La democratización participativa, desde la perspectiva habermasiana, sería una consecuencia de una exigencia ética comunicativa: ninguna persona o grupo que sea afectado por decisiones políticas o públicas pueden ser excluidos de la construcción social de problemas comunes y de la búsqueda de soluciones. Dicho proceso requerirá de un esfuerzo significativo para minimizar o excluir los elementos de coerción. De este modo, el propio proceso político comunicativo y participativo se convertiría en una fuente de legitimación política. Y éste es un aporte muy significativo, si consideramos que la mayor parte de los sistemas políticos democráticos están experimentando una creciente crisis de legitimidad, que no es sólo política sino cultural. Como sabemos, la imagen de la política y de los partidos políticos se ha degradado y desvalorizado, y la mantención y vitalidad de los sistemas democráticos requiere, a los menos a largo plazo, de una valoración positiva de la actividad política.

Este planteamiento asume, actualmente, una especial importancia, pues se está difundiendo y aplicando en América Latina, especialmente en países que sufrieron dictaduras militares, una ideología tecnocrática, para la cual las más importantes decisiones públicas tienen un carácter básicamente técnico; por tanto, están substraídas del debate público. La participación carecería de "carácter vinculante"; es decir, consistiría sólo en emitir opiniones sobre el tema; no puede acceder a los procesos de toma de decisión; ni éstos necesitan incorporar las propuestas que en ella surjan. Su influencia se limitaría sólo a contribuir a "mejorar" su realización, en la medida en que "las autoridades" lo consideren pertinente.

Existe la posibilidad, aunque ciertamente difícil de realizar, de alcanzar (algunos) importantes consensos políticos comunicativos que se diferenciarían de los numerosos acuerdos fácticos o negociaciones entre elites políticas. Mientras los primeros se formarían siempre en un contexto concreto del mundo de la vida, no se reducirían a éste, puesto que se producirían como acuerdos sobre las pretensiones de validez de actos ilocucionarios. Es decir, actos de habla orientados a la comunicación y no a producir efectos en el receptor

(perlocuciones). Esto implica la búsqueda común de la verdad y lo universal. Los acuerdos fácticos, en cambio, carecen de validez. Se llega a ellos por negociación de intereses particulares que no se generalizan y quizá no puedan ser generalizables.

Segundo, los acuerdos comunicativos poseen obligatoriedad práctica. Por supuesto, que un participante puede actuar inconsecuentemente, pero en este caso transgrede un acuerdo éticamente legítimo. Esto no sucede en las negociaciones en lo que el cumplimiento de lo acordado depende exclusivamente de la conveniencia de cada uno de los partícipes. Este aspecto tiene mucha importancia para la teoría y práctica política. "Si una fundamentación de validez intersubjetiva de normas éticas es efectivamente imposible, entonces, no existe obligación alguna de establecer acuerdos libres y de cumplirlos. En este caso el asunto —y con él todo el ethos de la democracia liberal— se reduce a una empresa de prudencia racional-formal de los interesados como la podemos imaginar igualmente en una asociación de bandidos" (Apel, 1980; cit por Lechner, 1983, 186).

Tercero, los consensos comunicativos sólo pueden establecerse cuando los partícipes renuncian en estos actos de habla ilocucionarios a toda forma de coerción sobre su interlocutor. En una relación comunicativa, dice Haberman, la única coersión admisible es la del mejor argumento. En las negociaciones, en cambio, no se da tal renuncia, pues cada uno habla desde una posición de poder, por pequeña que sea, y trata de maximizar sus recursos de poder para obtener un acuerdo más favorable para sí. Por ello, los partícipes pueden usar casi todos los medios que le permitan lograr el consentimiento de su interlocutor. En estas interacciones el lenguaje se usa de un modo instrumental, perlocucionario, como un medio de lograr que el otro haga lo que yo deseo, un modo de ejercer o conseguir poder (Vergara, 1990).

Ciertamente, como se ha dicho, los diversos grupos de poder no pueden aceptar, por obvias razones, este principio de democratización discursiva y comunicativa y no sería razonable esperar que la situación pudiera cambiar sólo a través del intento de persuadirlos. "El sistema social es de dominación y la parte dominante no puede ser movida a escuchar una argumentación o aceptar algún tipo de reciprocidad, a menos que se le fuerce a prestar atención". (Heller 1984:295). Por ello, es que en ciertas condiciones históricas en que se producen consensos activos a favor de los cambios sociales, se ha llevado a los sectores de poder a la discusión racional y han debido aceptarlos completa o progresivamente.

Esta postura comunicativa, junto a otras concepciones participativas y alternativas, puede y de hecho está teniendo cierta influencia en la constitución de movimientos sociales, es decir, de sujetos colectivos autoorganizados capaces de desarrollar acciones grupales no sólo esporádicas y reactivas, sino permanentes. En su acción no sólo afirman la defensa de derechos e intereses

legítimos de sectores que sufren distintos tipos de marginación, exclusión o desigualdad, sino el proceso de modernización que experimentan las sociedades contemporáneas. En contextos políticos, sociales y culturales, frecuentemente adversos, están luchando no sólo por participar, sino por la realización de los valores normativos de la modernidad. Por ello representan una de las escasas vías posibles de recuperar la capacidad de autonomía y autoproducción social y de contribuir de modo decisivo a la democratización participativa de las sociedades modernas.

Bibliografía

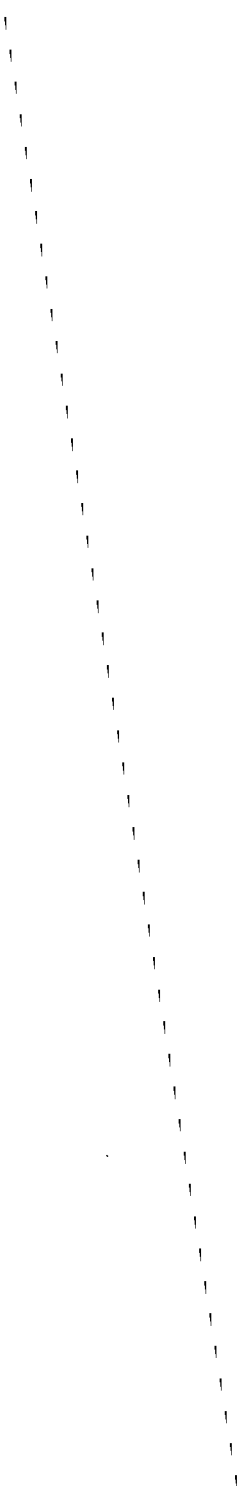
- Apel, Karl Otto (1980), "Die Konflikte unserer Zeit und das Erfordernis einer etisch politischen Grundorientierung" en *Praktische Philosophie-Etik*, Fischer Verlag, Frankfurt, tomo I, p. 280 (Cit. Por Lechner, Norbert, (1983), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Programa Flacso, Santiago de Chile).
- Bahro, Rudolf (1977). *Por un comunismo democrático*, Ed. Fontanella, Barcelona, 1981.
- Bachrach, Peter (1967). *Crítica a la teoría elitista de la democracia*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
- Calderón Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1993), *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*. Documento de trabajo N° 21, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cerroni, Umberto (1969), *La crisis de la democracia y el Estado moderno* en Problemas de la Ciencia Política Contemporánea, Cerroni et alii, UNAM, México.
- _____ (1970), *Técnica y Libertad* Ed. Fontanella, Barcelona, 1973..
- Cristi, Renato (1993), *Le libéralisme conservateur*. Editions Kimé, Paris.
- Chomsky, Noam (1994), *Política y cultura a finales del siglo XX*. Ed. Ariel Buenos Aires, 1995.
- Dahl, Robert (1985), *Prefacio a la democracia económica*. Ed. Centro Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.
- _____ (1986), "Capitalismo, socialismo y democracia", en *Opciones* N° 8, Santiago.
- Duverger, Maurice (1972). *Las dos caras de Occidente (especialmente la Segunda Parte: la tecnodemocracia)*. Ed. Ariel, Barcelona, 1975.
- Fromm, Erich (1968). *La revolución de la esperanza*, Ed. F.C.E. México, 1980.
- Habermas, Jürgen (1973). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1989.
- _____ (1981). *Teoría de la acción comunicativa*, Tomo I, Buenos Aires, 1989.
- Hayek, Friedrich (1944). *Caminos de servidumbre*, Ed. Alianza, Madrid, 1993.
- Held, David (1987). *Modelos de democracia*, (espec. Cap. 8), Ed. Alianza, Madrid, 1993.
- Heller, Agnes (1984). Habermas y el marxismo, en *La crítica de la Ilustración*, Ed. Península, Barcelona.
- Hinkelammert, Franz (1984). *Crítica de la razón utópica*. Departamento Ecueménico de Investigaciones, San José de Costa Rica.
- Lazarsfeld Paul, B. Berelson y H. Gaudet (1944) *El pueblo elige. Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial*, Ediciones 3 Buenos Aires, 1962.
- Lechner, Norbert (1986), El proyecto neoconservador y la democracia en *Los nuevos*

- procesos sociales y la teoría política contemporánea*, Julio Labastida (Coord.), Ed. Siglo XXI, México.
- Luxemburg, Rosa (1918). *La Revolución Rusa*. En *Escritos Políticos*, Ed. Grijalbo, Tortosa, 1977.
- MacPherson, Crawford B. (1962). *La Teoría política del individualismo posesivo*, Ed. Fontanella, Barcelona. 1970.
- _____ (1977). *La democracia liberal y su época*, Ed. Alianza, Madrid, 1981.
- Miró Quesada Rada, Francisco (1990) *Participation and Democratic Theory*, Ed. Cambridge University Press, New York, 1991.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.
- Popper, Karl (1934). *La lógica de la investigación científica*, Ed. Cambridge University Press, New York, 1991.
- Prebisch, Raúl (1981 a) *Las teorías del Doctor Friedman*. Hoy N° 207, Santiago de Chile, junio.
- _____ (1978 b) *El pensamiento de von Hayek*. Hoy N° 288, Santiago de Chile, julio.
- Poulantzas, Nicos (1978). *Estado, poder y socialismo*, Ed. Siglo XXI, México, 1980.
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ed. Orbis Hispánica, Buenos Aires, 1983.
- Vergara, Jorge (1983). "La crítica neoliberal a la democracia", ponencia presentada al Seminario "El neoliberalismo y la experiencia chilena" de la Academia de Humanismo Cristiano y CLACSO, Santiago.
- _____ (1987). "El paradigma liberal democrático. Notas para una investigación" en *Sociología* N° 718, Universidad Autónoma Metropolitana. México, mayo-diciembre.
- _____ (1987). "Modelos elitarios de democracia", en *Diánoia* 1988, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM y Ed. F.C.E., México, 1990.
- _____ (1987). "Acción comunicativa y democracia en habermas" en *Cuadernos del CENDES* N° 13-14, Universidad Central de Venezuela, Cendes, Caracas.
- _____ (1987). "Concepciones de justicia en el liberalismo" en *Discursos* N° 1, Centro de Estudios Superiores Universitarios, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, abril.

Obras significativas de Teoría Democrática 1940 a 1990

- 1942 Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*.
- 1943 Hayek, Friedrich. *Camino de servidumbre*.
- 1945 Popper, Karl R., *La sociedad abierta y sus enemigos*.
- 1954 Berelson, Bernard, Paul Lazarsfeld y William Mc Pee, *Voting*.
- 1955 Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*.
- 1959 Friedrich, Carl. *La democracia como forma política y como forma de vida*.
- Hayek, Friedrich, *Los fundamentos de la libertad*.
- 1960 Dahl, Robert, *Who governs? Democracy and Power in an American City*
- D'Antonio, William y Howard Erlich, *Power and Democracy in America*.
- 1961 Dahl, Robert, *Modern Political Analysis*
- Almond Gabriel y Sidney Verba. *The Civic Culture*.

- Habermas, Jürgen, *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social.*
- 1962 MacPherson, Crawford, *La teoría política del individualismo posesivo.*
Friedman, Milton. *Capitalismo y Libertad.*
- 1965 Lindblom, Charles. *The Intelligence of Democracy.*
Sartori, Giovanni, *Democratic Theory.*
- 1966 Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática.*
Macpherson, Crawford, *El Mundo real de la democracia.*
- 1967 Bachrach, Peter. *The Theory of Democratic Elitism. A Critic.*
Abendroth, Wolfgang. *Sociedad antagónica y democracia política.*
- 1968 Lukacs, Georg, *El hombre y la democracia.*
Fromm, Erich. *La revolución de la esperanza.*
Cerroni, Umberto, *La libertad de los modernos.*
Cerroni, Umberto. *La crisis de la democracia y el Estado moderno.*
Arendt, Hannah. *Sobre la violencia.*
Coletti, Lucio, *Ideología y sociedad.*
- 1970 Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory.*
- 1971 Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition.*
Rawls, John. *A theory of justice.*
- 1972 Duverger, Maurice. *Las dos caras de occidente.*
Verba Sidney y Norman Nie. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality.*
- 1973 Cerroni, Umberto. *Teoría política y socialismo*
Hayek, Friedrich. *Derecho, legislación y libertad.*
MacPherson, Crawford. *Democratical Theory: Essays in Retrieval.*
Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío.*
Pennock J. y J. Chaman, *Participation in Politics.*
- 1974 Nozich, Robert, *Anarchy, State and Utopia.*
- 1976 Bobbio, Norberto, *¿Qué socialismo?*
Zampetti, Pier Luigi. *La participación popular en el poder. Una alternativa al capitalismo y al socialismo.*
- 1977 Cerroni, Umberto. *Problemas de transición al socialismo.*
MacPherson, Crawford, *The Life and Times of Liberal Democracy.*
- 1978 Germani, Gino. *Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna.*
- 1979 Schmitter Philippe y Gerard Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation. Contemporary Political Sociology.*
Pateman, Carol, *The problem of political obligation: a critique of liberal theory.*
- 1980 Poulantzas, Nicos. *Estado, Poder y socialismo.*
Benjamin, Roger. *Los límites de la política.*
- 1981 Lefort, Claude. *L'invention démocratique.*
Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar.*
- 1982 Dahl, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy versus Control.*
- 1983 Walser, Michael. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality.*
- 1984 Bobbio, Norberto, Giuliano Pontario y Salvatore Veca, *Crisis de la democracia.*
- 1985 Dahl, Robert, *A Preface to Democratic Theory.*
- 1986 O'Donnell Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule (4 tomos)*
Dahl, Robert. *Democracy and its Critics*
- 1987 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia.*
Held, David. *Models of Democracy.*



HACIA UNA REFUNDACION DE LA TEORIA DEMOCRATICA

Edgardo Lander

I. El debate actual sobre la democracia en América Latina¹

El debate sobre la democracia en América Latina en las últimas décadas ha estado *sobredeterminado* por las experiencias autoritarias, en particular las de los países del Cono Sur. Como consecuencia, principalmente, de estas traumáticas experiencias, se produjo una profunda reflexión crítica sobre lo que se consideraba que había sido una subestimación radical de los aspectos procedimentales de la democracia representativa, y del indudable valor, destacado a la luz del terrorismo de Estado, de la existencia de un Estado de

¹ Este texto está parcialmente basado en la investigación financiada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela, cuyos resultados se presentan en el libro: *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela y el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, Caracas, 1997. Además de este libro, se ha hecho uso libre de los siguientes textos del autor: "Venezuela democratización y autoritarismo. Tendencias actuales del sistema político", *Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, enero-junio 1994; "Las transformaciones postmodernas de la política", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2-3, 1996; "Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2-3, 1995; "¿Tiene la teoría democrática algo que aportar al futuro de América Latina?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1, 1996; "Democracia liberal, modernización y utopía en América Latina", en Horacio Cerruti Guldberg y Oscar Agüero (Coordinadores), *Utopía y nuestra América*, Biblioteca Abya-Yala, Quito, 1996; "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no-estatal", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Seminario: *Lo público no-estatal en el nuevo Estado del siglo XXI*, Salvador de Bahía, Brasil, julio 1997; y "Modernidad, colonialidad, postmodernidad", *XXI Congreso Latinoamericano de Sociología Por una Democracia sin exclusiones y sin excluidos*. Mesa Redonda: Modernidad, premodernidad y postmodernidad, Sao Paulo, agosto-septiembre 1997. El texto fue presentado en la Conferencia del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), *Balace y Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires 24 al 28 de noviembre de 1997, Mesa Redonda 1: Identidad, Nación, Integración y Globalización.

derecho y el respeto a las libertades individuales. Inciden en estos procesos en forma significativa la crisis del socialismo/marxismo y el ambiente político cultural postmoderno con su crisis de las utopías y de los proyectos colectivos. Se ha producido una marcada revalorización de la tradición de la democracia liberal, creándose en este nuevo contexto político-intelectual un consenso básico entre intelectuales y actores políticos del más amplio espectro en torno a la deseabilidad de la democracia representativa. En los países con experiencias totalitarias recientes, el debate sobre la democracia de los últimos años se ha dado primariamente a propósito de los temas de la *transición*² y *consolidación*

² Manuel Antonio, Garretón, *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Andante, 1987; Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986; Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (editores), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986; Mario R. Dos Santos (compilador), *Concertación político social y democratización*, Buenos Aires, Clacso, 1987; Isidoro Cheresky y Jacques Chonchol (compiladores), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, Buenos Aires, Eudeba, 1985; Edelberto Torres Rivas, "Centroamérica: La transición autoritaria hacia la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 74, octubre-diciembre 1991; Juan J. Linz, "Transiciones a la democracia", *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, Madrid, No. 51, julio-septiembre 1990; Jean Francois Prud'Homme; Martin Puchet Anyul, "Enfoques de la transición a la democracia en América Latina. Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 51, No. 4, octubre-diciembre 1989; Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 28, No. 80, enero-abril 1991; Luis Maira, "Notas sobre la transición chilena", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 74, octubre-diciembre 1991, Carlos M. Vilas y Luis Alberto Padilla, "Guatemala: ¿Transición a la democracia?", *Estudios Sociales Centroamericanos*, San José, No. 47, mayo-julio 1988; Lawrence Whitehead, "Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14, julio-diciembre 1988; María D'Alva Gil Kinzo, "Considerações sobre a transição democrática no Brasil", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14, julio-diciembre 1988; Atilio Borón, "Crisis militar y transición democrática en la Argentina", *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, Vol. II, No. 19, mayo 1987; Víctor L. Bacchetta, "Brasil: La transición interminable", *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, Vol. IV, No. 37, noviembre 1988; Donald Share, Scott Mainwaring y Lucia Hippolito, "Transição pela transação: Democratização no Brasil e na Espanha", *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 29, No. 2, 1986; Mario R. Dos Santos, y María Grossi, "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 1, enero-marzo 1991; Julio Labastida, "México: Transición democrática y reforma económica", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 2, abril-junio 1991; Liliana de Riz, "Uruguay: La transición desde una perspectiva comparada", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 47, No. 2, abril-junio 1985; Tomás Amadeo Vasconi, "Argentina y Brasil: Perspectivas de dos

democrática.³ Una vez avanzada la consolidación democrática, en esos países, y en aquéllos que no tuvieron experiencias autoritarias recientes, las preocupaciones político-intelectuales se han concentrado en torno a la *democratización de la democracia*, o a la *profundización de la democracia*. En estos debates, los asuntos principales han sido los concernientes a la *reforma del Estado* y su *descentralización*⁴ y el fortalecimiento de la *sociedad civil*. Estas han

procesos de transición democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 48, No. 3, julio-septiembre 1986; Terry Lynn Karl y Phillippe C. Schmitter, "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, París, Vol. 43, No. 2(128), mayo 1991; Oscar Oszlak, (compilador), "*Proceso, crisis y transición democrática*", Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984; Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, California, University of California Press, 1990; Agustín Cueva, *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición de la democracia en América Latina*, Ciudad de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994 (1991); Diego Abente (coordinador), *Paraguay en transición*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993.

³ Dieter Nohlen y Aldo Solari (compiladores), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; Carlos Huneeus (compilador), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago de Chile, Editorial Andante, 1987; Julio Cotler (compilador), *Para afirmar la democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1988; Anita Isaacs, "Problems of Democratic Consolidation in Ecuador", *Bulletin of Latin American Research*, Oxford, Vol. 10, No. 2, 1991; Oswaldo Sunkel, "La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 47, agosto 1992; Rene Antonio Mayorga, "La democracia en Bolivia Consolidación o desestabilización?", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14, julio-diciembre 1988; Manuel Alcántara Sáez, "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 74, octubre-diciembre 1991; Francisco Panizza, "Las paradojas de la consolidación de la democracia en América Latina", *Cuadernos del Claeh*, Montevideo, No. 56, 1990; Giuseppe Di Palma, Sandra Chaparro y Rafael del Aguila, "La consolidación democrática: Una nueva visión minimalista", *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, Madrid, No. 42, abril-junio 1988; Leonardo Morlino y Miguel A Ruiz de Azua, "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, Madrid, No. 35, julio-septiembre 1986; Angel Flisfisch, "Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 51, No. 3, julio-septiembre 1989; Bolívar Lamounier y Raquel Meneguello, "Los partidos políticos y la consolidación democrática: El caso brasilero", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 47, No. 2, abril-junio 1985; Rolando Franco, "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 27, No. 79, septiembre-diciembre 1990.

⁴ Ricardo Combellas, *La democratización de la democracia*, Caracas, IFEDEC, 1988; Pedro Medellín Torres, "Reestructuración del Estado y desarrollo regional: Contrainsurgencia, democracia y disciplina social", *Revista Interamericana de Planificación*, Ciudad de México, Vol. XXV, No. 99-100, julio-diciembre 1992; Manuel Antonio Garretón y Malva Espinoza, "Modernisation et réforme de l'état au Chile", *Cahiers des Amériques Latines*, París, No. 16, 1993; Julio Labastida, "México: Transición

sido consideradas como condiciones para incrementar la *participación* y darle un piso sólido al desarrollo de la *ciudadanía*. Más recientemente, han ocupado un lugar privilegiado las producciones teóricas y debates en torno a la *esfera pública*, y la llamada *esfera pública-no-estatal*.⁵

Más allá de las coyunturas políticas a las cuales responde y de sus connotaciones tácticas, las reformulaciones de la idea de democracia asociadas a las transiciones forman parte de mutaciones en los sistemas políticos latinoamericanos y de replanteos sustantivos de las concepciones de la política y del cambio social. Para los autores más influyentes en los debates sobre la transición, la idea de democracia es entendida "...como un tipo de régimen político, y no como un tipo de sociedad."

Cuando hablamos de régimen político, nos referimos a las mediaciones institucionales entre Estado y Sociedad, y al modo como una sociedad resuelve el problema de su gobierno y el de las relaciones de la gente con el Estado, es decir, el problema de la ciudadanía. La democracia resuelve, entonces, sólo uno de los problemas que enfrenta una sociedad y no sólo no agota todas sus dimensiones, sino que tampoco resuelve todos los problemas del sistema político, que abarca elementos tales como el Estado mismo, los actores y la cultura política.

democrática y reforma económica", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 2, abril-junio 1991; Rolando Franco, "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 27, No. 79, septiembre-diciembre 1990; Allan Brewer Carías, *El Estado: Crisis y reforma*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1982; Luis Gómez Calcaño y Margarita López Maya, *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes/APUCV-IPP, 1990; Indalecio Dario Restrepo, "El trasfondo político de la constitución política de Colombia, 1991", *Revista Interamericana de Planificación*, Ciudad de México, Vol. XXV, No. 99-100, julio-diciembre 1992; Jaime Ahumada P., "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 29, No. 85, septiembre-diciembre 1992; Indalecio Dario Restrepo, "Transformaciones recientes en América Latina: La descentralización, mito y potencia. El caso colombiano", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 27, No. 79, septiembre-diciembre 1990; Carlos A. de Mattos, "La descentralización, Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 26, No. 74, enero-abril 1989; Nuria Cunill, *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991; Rafael de la Cruz (coordinador), *Descentralización, gobernabilidad, democracia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992; Marta Vallmitjana (coordinadora), *Caracas: Nuevos escenarios para el poder local*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993.

⁵ Nuria Cunill Grau, *Repensando lo político a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Los rasgos que diferencian y caracterizan al régimen democrático son tanto los que pueden definirse como "republicanos", Estado de Derecho, división de poderes, como los que se refieren al problema de la representación y participación: soberanía popular expresada en el sufragio universal, alternancia en el poder, pluralismo político, vigencia de libertades públicas y derechos humanos en general.⁶

Un segundo aspecto central de la reformulación de las nociones de política y de democracia es el énfasis en la *autonomía de la política*. Ubicándose las condiciones que hacen posible la democracia directamente en el ámbito de lo político, se niega que para que exista democracia deban existir previamente determinadas condiciones económicas o estructurales, resaltándose el hecho de que las actuales transiciones hacia la democracia en el continente se dan, casi sin excepción, en situación de crisis económica. En este sentido, de acuerdo con Ronaldo Munck:

Desde los años sesenta en adelante el debate sobre la democracia se centraba en sus precondiciones económicas y la necesidad del desarrollo. Sin embargo, desde fines de la década de los ochenta, el énfasis ha estado más en la democracia como precondición para el desarrollo. En parte esto refleja un distanciamiento respecto al economicismo que permeaba los debates de la dependencia y del Estado autoritario. Más que ver la política como derivada de procesos socio-económicos, hay ahora un saludable énfasis en la autonomía de los procesos políticos.

⁶ Manuel Antonio Garretón, "Del autoritarismo a la democracia política", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 1, enero-marzo 1991, pp. 285-286.

⁷ Ronaldo Munck, "After the Transition. Democratic Disenchantment in Latin America", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, No. 55, diciembre 1993, p. 12.

José Nun caracteriza esta inversión de la relación entre desarrollo y democracia, en los siguientes términos: "...en sus análisis de los procesos de cambio social la literatura pluralista dominante en la segunda posguerra operaba con el modelo dicotómico "tradicional-moderno" y postulaba una secuencia de "desarrollo político" que básicamente puede sintetizarse así: 1) *modernización de la sociedad* (crecimiento económico con incorporación al mercado mundial; urbanización; desarrollo de la educación y de los medios masivos de comunicación; movilidad geográfica; etc.); 2) *difusión de valores modernos* (universalismo; logro; orientación hacia el futuro; confianza social; etc.); 3) *instalación de un régimen político de democracia representativa*." La modernización "...aparecía como *condición necesaria* para la emergencia y estabilización de un gobierno democrático (en el sentido de liberal democrático)... Se trataba, pues, de una visión evolutiva, de un recorrido por etapas que llevaba de la desintegración de la sociedad tradicional al liberalismo democrático, pasando antes por la modernización de la

De acuerdo con Lechner, la política democrática se caracteriza por la secularización de la política y una concepción de ésta en términos realistas como "el arte de lo posible."

En la construcción de un sistema político democrático sobresalen, desde el punto de vista que nos interesa, dos tendencias. Observamos, en primer lugar, una fuerte revalorización de la secularización. Por oposición al mesianismo introducido por la perspectiva revolucionaria de los 60 y exacerbado por el autoritarismo, la secularización tiene hoy una connotación exclusivamente positiva. Para la consolidación democrática aparece imperioso desvincular la legitimidad de la verdad y restablecer el ámbito de la política como espacio de negociación. Para instaurar un clima de transacción sería indispensable aliviar a la política de los compromisos ético-religiosos, origen de la anterior intransigencia, y de expectativas desmesuradas. Se trata en resumidas cuentas de "descargar" una política sobrecargada. Ello exige no sólo desmontar la búsqueda de redención y plenitud, sino también, cierto des-compromiso en los valores, motivaciones y afectos involucrados. En la misma dirección apunta también la segunda tendencia: *el llamado al realismo*. Reaccionando contra una posición "principista" contra una visión heroica de la vida y un enfoque mesiánico del futuro, se replantea la política como "arte de lo posible". La pregunta por lo políticamente posible desplaza el anterior énfasis en lo necesario ("necesidad histórica"), a la vez que se opone a lo imposible: no repetir un pasado que se mostró inviable ni pretender realizar una utopía no factible. Aparte de sus intenciones críticas, la invocación del realismo es un llamado a la construcción colectiva del orden. El orden no es una realidad objetivamente dada; es una producción social y ésta no puede ser obra unilateral de un actor, sino que tiene que ser emprendida colectivamente. De ahí, la revalorización de las instituciones y los procedimientos, o sea, de las formas de hacer política por encima de los contenidos materiales.⁸

Nos encontramos, según Manuel Antonio Garretón, en presencia de una *nueva cultura política*.

economía y de la sociedad." Sin embargo "...treinta años después, la secuencia parece haberse invertido y, ahora, crece el número de autores que conciben, en vez, a la democratización política como el paso previo y obligado de la modernización económica y social." José Nun, "La democracia y la modernización treinta años después", *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 31, No. 123, octubre-diciembre 1992, p. 378.

⁸ Norbert Lechner, "La democratización en el contexto de una cultura postmoderna", en Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1990 (1988), pp. 109-110.

... estas transiciones... al menos en el caso chileno... van acompañadas subterráneamente de un cambio cultural de gran envergadura, que se refiere a la transformación ya no sólo del régimen, sino de la matriz de la acción política y colectiva de la sociedad, de la política misma. La tradicional relación de imbricación o fusión entre Estado, partidos o actores políticos y actores sociales o sociedad civil, cede paso a una relación de mutua tensión que busca el fortalecimiento de cada uno de estos tres elementos.

Entre los rasgos que tienden a definir esta nueva cultura política están la ausencia de paradigmas ideológicos globalizantes que abarcan todos los fenómenos de la vida social y la historia de una sociedad, la combinación de la búsqueda de pertenencia y acción colectiva con un alto nivel de individualismo, el anhelo de cambio social pero también de orden y el rechazo a las formas más antagónicas o conflictivas y clásicas de obtenerlos, la desconfianza en modelos utópicos cerrados y la armonización de ideales éticos con utopías parciales para la sociedad y con la búsqueda de la plena expresión individual y de comunidades, la redefinición del papel del Estado, el cuestionamiento de las formas tradicionales de representación y del militante partidario, la tendencia a participar en la resolución de los propios problemas y del entorno con una visión más universal, sin agotar la expresión personal o colectiva en la acción política y manteniendo espacios o instituciones autónomas que protejan lo privado y que humanicen lo público, etc. Se acaba la política heroica y la política profesional no da cuenta de estas grandes tendencias.⁹

Los procesos de transiciones a la democracia han, más o menos, concluido. La democracia representativa –las elecciones y la alternancia de gobiernos– parece estar relativamente consolidada en casi todos los países del continente. Hoy se celebra en todos los foros internacionales la era de la democracia en América Latina. Y, sin embargo, persisten señales profundamente perturbadoras.

En primer lugar, los regímenes democráticos no han logrado siquiera comenzar a resolver la pobreza y la falta de equidad en estas sociedades. El efecto global de las políticas económicas de ajuste llevadas a cabo por los gobiernos democráticos de la región ha sido regresivo, aumentando las disparidades en un continente que ya tenía la distribución del ingreso y de la riquezas más desigual del planeta.¹⁰ Mientras por un lado la reducción del gasto

⁹ Manuel Antonio Garretón, "La transición chilena: un corte de caja", *Nexos*, Ciudad de México, No. 159, marzo 1991, p. 46.

¹⁰ Ver: Albert Berry, "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 32, number 2, 1997. Analizando la relación entre las políticas de ajuste llevadas a cabo en América Latina y la distribución del ingreso, Oscar Altimir,

social, la desregulación, la reducción o eliminación de los subsidios y la apertura comercial, han deteriorado las condiciones de empleo y de vida de la mayoría de la población, por el otro la flexibilización laboral, y las demás reformas de la legislación laboral han reducido dramáticamente la capacidad de respuesta o resistencia de la mayor parte de los sectores afectados. No parecen, por otra parte, ser éstas condiciones coyunturales a superarse cuando se alcancen niveles sostenidos de crecimiento económico.¹¹

En la tradición liberal, la prioridad de la democracia es la defensa del individuo y sus derechos, lo que Isaiah Berlín llamó la *libertad positiva*.¹² Los derechos humanos no son hoy, en la mayoría de los países, violados en forma organizada y sistemática –como parte de una expresa política de Estado dirigida contra potenciales o imaginados enemigos– como ocurrió en la época de las dictaduras militares. Sin embargo, dadas las condiciones de exclusión y violencia prevalecientes en el continente, están lejos de estar garantizados los derechos básicos, comenzando por el derecho humano fundacional -base de todo otro derecho- que es el *derecho a la vida*, especialmente para los sectores más pobres de la población. A la violencia rural y urbana cotidiana, y los operativas policiales, se suman regímenes judiciales y carcelarios profundamente clasistas y racistas que convierten a toda detención en una potencial sentencia a muerte. En México, el PRD ha denunciado que en los últimos años se ha asesinado a

Secretario Ejecutivo Adjunto de la Cepal afirma: "...no cabe prever un mejoramiento significativo de la equidad en esos países como resultado de la estabilidad y recuperación. Aún más, el pleno despliegue de las reformas de políticas y las medidas de ajuste conexas, particularmente en el frente fiscal, todavía pueden aportar algún aumento a mediano plazo de la desigualdad del ingreso. (...) En resumen, los patrones distributivos "normales" en la próxima fase de crecimiento sostenido -cuando éste se materialice en la mayoría de los países latinoamericanos una vez recuperados de la crisis y sus secuelas, y se hayan completado los ajustes estructurales y desplegado las reformas políticas- tienden a ser más desiguales, que aquéllos que prevalecían en las últimas etapas de la fase de crecimiento anterior, durante los años setenta. "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Rev. de la Cepal*, No. 52, abril, 1994, p. 27.

¹¹ "En una sociedad puede crecer el producto bruto, el producto bruto per cápita puede cumplir con los indicadores de ciertos organismos financieros internacionales que confeccionan cifras sobre América Latina y, sin embargo, a pesar de todo eso, la gente puede estar cada vez peor. Esta no es una hipótesis de laboratorio sino que es desgraciadamente lo que está sucediendo en América Latina en la última década. Ha bajado el estándar de vida de la mayoría de la gente. Resulta que no hay una correlación mecánica entre indicadores macroeconómicos positivos e indicadores macrosociales exitosos. La cuestión es mucho más compleja. La llamada "teoría del derrame" se ha caído definitivamente. Alcanzar objetivos macroeconómicos no derrama automáticamente beneficios sobre el conjunto de la sociedad." Bernardo Kliksberg, "El problema social en América Latina: Algunas interrogantes", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 1, enero-marzo, 1995, p. 34.

¹² "Dos conceptos de libertad", en *Libertad y necesidad en la historia*, Biblioteca de Ciencias Históricas, Revista de Occidente, Madrid, 1974.

centenares de militantes y dirigentes del PRD, ritmo de muertes que no se ha reducido con la presidencia de Zedillo. La masacre de 45 indígenas, mujeres, hombres y niños, por parte de cuerpos paramilitares asociados al PRI y al gobierno local en Chiapas en diciembre de 1997 ilustra las severas limitaciones de la apertura democrática del régimen de ese país.¹³ En Colombia los grupos paramilitares creados por el Presidente Samper y armados por el Ejército para enfrentarse a la guerrilla –Cooperativas Comunitarias de Vigilancia Rural (Convivir)– acusados de actuar con los escuadrones de la muerte, responsables de la muerte de centenares de campesinos, han sido declarados legales por el Tribunal Constitucional.¹⁴

Hay una generalizada percepción en todo el continente de que los procesos políticos democráticos han sido crecientemente vaciados de contenido, que las decisiones más importantes para la vida colectiva –particularmente las referidas a la política económica, se toman al margen de la institucionalidad democrática, qué mucho más importantes son las exigencias que establecen los organismos financieros internacionales, que los resultados de los debates parlamentarios o la opinión de la población. En años recientes, se ha incrementado la ingerencia directa del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, habiéndose pasado de la negociación de políticas de orden general, a la supervisión detallada, no sólo del ámbito financiero, sino en cada una de las políticas públicas. Estos desplazamientos se reflejan en el acotamiento progresivo de los debates políticos y en los procesos electorales en los cuales es cada vez más reducido el espectro de opciones en juego.

En estas condiciones no debe extrañar que sea baja la legitimidad de los regímenes democráticos en el continente, y que la opinión de la población sea ampliamente negativa y, correspondientemente bajas, las expectativas en relación a lo que es posible en un régimen democrático. El estudio de la opinión de los latinoamericanos en torno a la democracia, realizado por la Corporación Latinobarómetro en 17 países de América Latina, ilustra ampliamente estas percepciones.¹⁵ Una primera aproximación a las respuestas nos da una visión positiva en torno a la percepción que tiene la población continental sobre la democracia. En todos los países la mayoría de la población afirma que “está dispuesto a defender la democracia ante una amenaza”, en la mayoría de los países las respuestas afirmativas superan al 70%. Igualmente, la mayoría de la población considera que “La democracia es preferible”, presentándose en este

¹³ Ver: *La Jornada*, Ciudad de México, 24-30 de diciembre de 1997.

¹⁴ *El Universal*, Caracas, 8 de noviembre de 1997, p. 1.8

¹⁵ Estudio de opinión pública realizado en 17 países latinoamericanos y España entre junio y septiembre de 1996. La muestra total fue de 21198 entrevistados, con un promedio de mil doscientos casos por país. De acuerdo a la Corporación Latinobarómetro, el margen de error de la encuesta es de 3% y el nivel de confianza de 95%. *El Universal*, Caracas, 4 de noviembre de 1997.

caso un amplio espectro entre un 80% de respuestas afirmativas en Costa Rica y Uruguay, y un grupo de países con porcentajes afirmativos mucho más bajos: Brasil (50%), Guatemala (51%), Ecuador (52%), México (53%), Chile (54%). En 13 de los 17 países en los cuales se realizó la encuesta, sin embargo, es mayor el porcentaje de personas que afirman que "Están *insatisfechas* con la democracia en mi país,"¹⁶ que el porcentaje de personas que considera que "La democracia es preferible." Existe una generalizada desconfianza en relación a los partidos, al poder judicial y al congreso. Únicamente la iglesia es considerada como una institución confiable en todos los países.¹⁷ En 12 países entre 39% y 85% de la población considera que las elecciones son fraudulentas.¹⁸ En la casi totalidad de los países, más de dos terceras partes de los entrevistados afirman que "El éxito –en sus respectivos países– depende de las conexiones." Extraordinariamente bajas son, en todos los países, las respuestas afirmativas ante el enunciado: "En el país se cumplen las leyes." Sólo en Uruguay cerca de la mitad de los entrevistados responden afirmativamente (49%). Las respuestas en los otros países se ubican entre un mínimo de 9% afirmativo para Perú y 12% para Brasil, hasta un máximo de 35% afirmativo para Paraguay.¹⁹ Quizás la síntesis de estas miradas negativas en relación a las sociedades, instituciones y democracias latinoamericanas, aparece en las respuestas ante el siguiente enunciado: "Si pudiera, me iría a vivir a otro país." De acuerdo a estas cifras, una alta proporción de la población latinoamericana quisiera irse de sus respectivos países. Las respuestas positivas varían desde un mínimo de 25% para la Argentina, hasta un máximo de 64% para el Ecuador.²⁰

A pesar de las elecciones, de la alternancia en el gobierno, de la derrota electoral del PRI en el Distrito Federal, y de las probabilidades de que el menemismo pueda ser derrotado en las elecciones de 1999, vivimos en sociedades profundamente autoritarias y excluyentes en las cuales proporciones

¹⁶ Las respuestas positivas más elevadas a esta pregunta se presentaron en: México (84%), Colombia (83%), Paraguay (78%), Brasil (76%), y Bolivia (75%).

¹⁷ La iglesia es señalada en todos los países como una de las dos instituciones más confiables, apareciendo en un lejano segundo lugar la prensa y la televisión.

¹⁸ Venezuela (85%), Colombia (81%), México (76%), Brasil (67%), Bolivia (67%), Paraguay (59%), Ecuador (58%), Guatemala (48%), El Salvador (46%), Honduras (45%), Perú (40%) y Argentina (39%). Las elecciones son consideradas más confiables en Uruguay y Costa Rica, donde sólo 15% y 18% de los entrevistados afirman que las consideran fraudulentas.

¹⁹ Las cifras para el resto de los países son: Argentina (16%), Bolivia (21%), Colombia (32%), Chile (33%), Ecuador (23%), México (27%), Venezuela (25%), Costa Rica (26%), El Salvador (26%), Guatemala (18%), Honduras (17%), Nicaragua (24%) y Panamá (30%).

²⁰ Las cifras para el resto de los países son: Bolivia (49%), Brasil (41%), Colombia (48%), Chile (40%), México (35%), Paraguay (40%), Perú (51%), Uruguay (26%), Venezuela (44%), Costa Rica (31%), El Salvador (45%), Guatemala (39%), Honduras (49%), Nicaragua (58%) y Panamá (48%).

crecientes de la población tienen poco o nada que decir sobre los destinos colectivos y en las que los procesos económicos, culturales y sociales de marginación operan con creciente eficacia. Son estas realidades las que no podemos ignorar, o considerar demasiado puntuales para que valga la pena incorporarlas a las reflexiones teóricas sobre la democracia. Corremos el riesgo de terminar, en el mejor de los casos, produciendo un conocimiento social irrelevante y en el peor, de ser cómplices activos de un gran silencio colectivo. Podemos seguir hablando de democracia, podemos jugar todos a que el emperador está vestido, aunque sea evidente para cada uno de nosotros que no lo está.

En los modelos de democracia que prevalecen hoy en la mayor parte del mundo, encontramos sentidos mucho más restringidos de la idea y prácticas de la democracia que las existentes en los tiempos del Estado de Bienestar Social. Habiéndose impuesto ampliamente las reducciones exigidas por el pensamiento conservador, hoy las democracias ya no parecen estar amenazadas por las excesivas demandas al Estado que de acuerdo a estas perspectivas producían la *crisis de gobernabilidad*. Dadas estas transformaciones, la pregunta que podemos hacernos legítimamente es *¿de qué se está hablando hoy cuando se habla de democracia?*

Del amplio y complejo espectro de perspectivas, es posible identificar tres vertientes principales de interpretación y evaluación del sentido de estas transformaciones en los regímenes democráticos contemporáneos. La primera consiste en asumir, con radicalidad, que nos encontramos en el momento histórico del *fin o la muerte de la democracia*. Es esta la interpretación, por ejemplo, de Jean-Marie Guéhenno para quien la política, la ciudadanía y la democracia son categorías correspondientes a un período histórico superado –la era de los Estados naciones– esto es, la experiencia (fundamentalmente europea) de los últimos doscientos años.²¹ Es ésta, igualmente, la implicación de algunas de las perspectivas postmodernas en torno a la política, la democracia y la muerte del sujeto.²²

En segundo lugar, están las posturas teóricas y políticas que asumen la necesidad de reconocer que las características que presentan las democracias realmente existentes constituyen lo que es la democracia. Es ésta la respuesta, ya clásica, de Schumpeter hace medio siglo. Para Schumpeter el malestar y la falta de confianza en torno a la democracia es consecuencia de haber esperado de ésta aquello que no puede dar. Para fortalecer a la democracia considera necesario reconocer expresamente que la democracia *no* es un orden social, y que no se le pueden exigir unos resultados determinados. Es necesario para ello

²¹ *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995 (1993).

²² Ver: Edgardo Lander, "Las transformaciones postmodernas de la política", op. cit.

superar nociones tales como "soberanía del pueblo" o "bien común" que carecen de sentido y lejos de permitir la legitimación de la democracia, la cuestionan a partir de exigencias irrealizables. La democracia sería sólo un régimen de elección de gobernantes.²³ Es ésta igualmente la respuesta de Dahl, al caracterizar a los regímenes democráticos –los existentes y los únicos posibles– como *poliarquía*.²⁴ Con amplias variaciones de énfasis, ha sido ésta la concepción prevaleciente en los debates latinoamericanos sobre la democracia de los últimos lustros.

En tercer lugar, es posible identificar aquel conjunto de perspectivas que buscan rescatar para la idea de democracia la noción de *horizonte normativo*, a partir del cual sea posible reflexionar y actuar críticamente en relación al orden social existente. Esto ya no es posible como un intento de recuperación nostálgica de nociones de democracia –en algunos tiempos y espacios– que retrospectivamente pudiesen ser catalogadas como época de oro de la democracia. La *deconstrucción-reconstrucción* de la teoría democrática en términos normativos –capaz de recuperar para la noción de democracia los valores de *equidad, solidaridad, libertad, soberanía popular, autonomía y diversidad cultural*– exige un doble proceso. Por un lado, la recuperación y la crítica a la experiencia de la lucha histórica en la teoría y en la práctica por estos valores de la democracia no sólo en el liberalismo, sino igualmente en otras tradiciones políticas y culturales. Por el otro, *repensar y refundar* la idea de democracia desde el reconocimiento –pero no de la *naturalización*– de las monumentales transformaciones ocurridas en el mundo en las últimas décadas.

²³ *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2 vol. Ediciones Orbis, S.A., Barcelona, 1983. Su modelo de democracia puede ser sintetizado en las siguientes proposiciones: 1. Incapacidad del ciudadano común para los asuntos políticos. 2. La democracia es exclusivamente un método de elección de gobernantes. 3. La participación política de los ciudadanos debe limitarse al proceso electoral. Una vez realizada las elecciones los ciudadanos deben abstenerse de toda injerencia política. 4. Hay que establecer límites precisos a los asuntos que puedan ser tratados a través del método democrático. En particular, no todas las funciones del Estado tienen porque estar guiadas por el método democrático, y la esfera de la actividad económica debe estar excluida de la gestión política. 5. La democracia no es un método para el cambio de la sociedad. Sólo funciona adecuadamente si todos los intereses de importancia coinciden y hay fidelidad a los principios estructurales de la sociedad existentes. 6. La estabilidad democrática requiere de la *autodisciplina democrática* de todos los sectores de la sociedad, aunque esta autolimitación sea más fácil para los sectores sociales más favorecidos por el orden social existente. Ver: Edgardo Lander, "Venezuela democratización y autoritarismo. Tendencias actuales del sistema político", op. cit.

²⁴ Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1988 (1956).

II. Hacia una refundación de la teoría democrática

El propósito de las notas que se presentan a continuación es el de destacar los ejes o asuntos principales que se encuentran hoy en debate en los esfuerzos por establecer nuevos cimientos teóricos y políticos a la idea de democracia. Se trata de cuestiones que están presentes –aunque a veces sólo marginalmente– en los debates latinoamericanos contemporáneos, pero no han articulados ni como agenda teórica ni como plataforma política. Algunos de estos asuntos se refieren en forma explícita a la exigencia de una *sociedad* democrática, otros son temas que no pueden obviarse aun en una caracterización procedimental de la democracia, si no se quiere reducir ésta a un formalismo ritual.

1. Estado nación y democracia: globalización y déficits democráticos

En la tradición liberal, el Estado nacional ha sido el ámbito por excelencia, el límite territorial, el acotamiento político del ejercicio de la soberanía y la democracia. De acuerdo a David Held, a través de los siglos XIX y XX se tendió a asumir la existencia de una relación de *simetría* o de *congruencia* entre quienes toman las decisiones en un régimen democrático, y los destinatarios de esas decisiones. Ha sido ésta la base de la asociación entre democracia y Estados nacionales, definiendo estos últimos los límites territoriales en base a los cuales los individuos son incluidos o excluidos de la participación en decisiones que puedan afectar sus vidas.²⁵ Sin embargo, en la medida en que estos supuestos se van haciendo cada vez menos sostenibles –como consecuencia de los procesos de interconexión regionales y globales– se diluye la fácil identificación de los Estados nacionales como el espacio prioritario del ejercicio de la democracia, y se plantea el reto de la reformulación de la teoría y las modalidades de ejercicio de la misma. Se ha producido un profundo desbalance entre el traslado de decisiones hacia instancias supranacionales (instituciones financieras internacionales, organismos de comercio internacional, pactos regionales y otras instancias supranacionales), y la construcción de mecanismos y modalidades de control democrático adecuados a estas nuevas realidades. La institucionalidad regional o global hacia la cual se han desplazado en las últimas décadas algunas funciones y decisiones anteriormente realizadas por Estados nacionales democráticos, ha implicado una reducción de la participación democrática en los procesos de toma y control de las decisiones.

²⁵ David Held. "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?" David Held (editor), *Prospects for Democracy*, Stanford University Press, Stanford, David Held, 1993, pp. 25-27. Esta correspondencia, sin embargo, no fue nunca la experiencia de los Estados periféricos o más débiles en el sistema de relaciones inter-estatales, sea en su condición de colonias o como países formalmente independientes. Lo que es significativo es la medida en que ese supuesto de correspondencia o simetría ya no es suficiente para comprender los procesos de toma de decisiones y sus efectos aun en los casos de los Estados nacionales más poderosos.

No se trata de asumir una noción nostálgica ante el Estado-nación que se debilita, sino de interrogarse sobre la nueva institucionalidad requerida para preservar el proyecto histórico de la democracia en estas cambiantes condiciones. Lo que es evidente, es que nos encontramos en una situación de un *radical déficit democrático*, como consecuencia de los procesos de globalización. Los incipientes procesos de construcción democrática en el plano internacional –como la institucionalidad internacional de defensa de los derechos humanos, y los pasos en dirección a la construcción de conceptos de ciudadanía que trasciendan el ámbito nacional–²⁶ no guardan relación alguna con la velocidad de los procesos de globalización y concentración del poder económico, político y militar, y tienen una reducida capacidad para incidir en la toma de decisiones sobre los asuntos medulares que afectan a la población del planeta.²⁷

2. Reabrir el asunto de la separación liberal entre los ámbitos de la vida social

El liberalismo ha construido una separación fundante entre diferentes ámbitos de la sociedad moderna. Esta separación liberal, convertida en caracterización *ontológica*, distingue como ámbitos autónomos de la vida social al *mercado*, al *Estado* y a la *sociedad civil*.²⁸ Esta separación lejos de ser la expresión “natural”

²⁶ Ver: Liszt Vieira, *Ciudadanía e globalização*, Editorial Record, Río de Janeiro, 1997.

²⁷ Este desbalance entre el poder y la eficacia relativa de las organizaciones internacionales democráticas y las no democráticas, pudo ser nuevamente constatado en la cumbre de Kyoto sobre el medio ambiente realizada a finales del año 1997. A pesar de ser mucho menos conocidas internacionalmente que las principales organizaciones de defensa ambiental –como Greenpeace– el poder de *lobby* y de presión sobre los gobiernos de las asociaciones empresariales tuvieron una incidencia mucho mayor en los resultados de la conferencia que la amplia movilización internacional de los activistas ambientalistas. Organizaciones representantes de los intereses de las principales empresas químicas, energéticas, automotrices, plásticas y aeronáuticas norteamericanas y europeas, con nombres en la mejor tradición del *newspeak*, como *Global Climate Coalition* e *Information Council on the Environment* lograron impedir o restringir severamente todos los compromisos para una reducción significativa en la emisión de los gases que contribuyen al calentamiento atmosférico. Ver: Sharon Beder, Paul Brown y John Vidal, “Who Killed the Kyoto Summit?”, *Guardian Weekly*, Londres, 7 de diciembre de 1997, p. 7.

²⁸ No se pretende con esta discusión, negar la pertinencia de separar diferentes aspectos de la vida social con fines metodológicos en el proceso del conocimiento. El problema reside en la forma como se han ontologizado esas construcciones –que no son más que *modelos interpretativos*– hasta alcanzar el estatuto de constituir *la realidad*. A partir de esa ontologización, se da una construcción de segundo nivel, que es la asignación de sentidos o lógicas propias y autónomas a cada una de estas dimensiones, así separadas, de la vida social. Es esta la base de la construcción de disciplinas no sólo diferentes, sino independientes –con objetos de estudio y metodologías particulares– para el abordaje de cada una de estas dimensiones. La economía se dedica al estudio del *mercado*, la

de una sociedad "avanzada" debe ser entendida como resultado de un dinámica histórica particular —el de la sociedad europea occidental—, proceso que no puede ser comprendido al margen de la cosmovisión liberal a partir de la cual se impulsa el proyecto histórico de la sociedad burguesa. No tiene nada de natural, sólo adquiere este carácter al interior del metarrelato de la filosofía de la historia del liberalismo.

Para un intento de reconceptualización de la teoría democrática, y de la idea misma de democracia, el reabrir el debate en torno al significado de estas separaciones tiene importancia en muchos sentidos. Un primer aspecto, que merece ser destacado a propósito de los debates actuales sobre democracia y democratización en el continente, se refiere a la forma en la cual en éste se hace presente la noción de la autonomía del ámbito de lo político-institucional. En los debates actuales sobre Reforma del Estado, descentralización y participación en todo el continente, no se ha superado el estilo constitucional y legislativo característico del liberalismo y positivismo del siglo pasado. En ésta predominan concepciones de la ley y de la constitución de acuerdo a las cuales el diseño de un país se logra mediante un texto constitucional, para lo cual es posible hacer abstracción de las condiciones sociales, económicas y culturales del territorio y la poblaciones en referencia. La solución de problemas se realiza mediante la creación de la legislación correspondiente. Las normativas constitucionales y legales en torno a la participación en América Latina son hoy extremadamente ricas y diversas. Comparadas con los textos y las normas legales de hace algunas décadas son transformaciones de una inmensa importancia. Sin embargo, es igualmente evidente que existe un enorme distancia entre la letra de estos documentos y la práctica real de la participación. Como señala Humberto Delgado Espinosa, refiriéndose a las limitaciones prácticas que ha tenido la *Ley de Participación Popular* en Bolivia, cualquiera "reforma legal con propósitos sociales y de participación popular, que no esté acompañada por un ajuste de los mecanismos de redistribución de los recursos económicos y no haga más equitativa esta redistribución, será sólo papel para llenar anaqueles."²⁹ No se trata sólo del hecho de que son textos recientes cuyas potencialidades todavía no comienzan sino a ser exploradas. Se trata igualmente de que la mayor parte de estas reformas político-institucionales no están acompañados del impulso de las condiciones culturales y económicas que harían posible su realización. Los obstáculos a la participación y al ejercicio de los derechos de la ciudadanía no residen principalmente en las institucionalidad jurídico-política. La experiencia latinoamericana de los últimos años ha permitido volver a constatar esto más allá

sociología a la *sociedad civil*, y la teoría política al *Estado*. Sobre el proceso de constitución liberal de estas separaciones en las ciencias sociales, ver: Immanuel Wallerstein, (coordinador): *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, Editorial Siglo XXI, México, 1996.

²⁹ "Una reflexión sobre la Ley de Participación Popular en Bolivia", *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 4, Número 10, agosto 1995, p. 64

de toda duda. Las reformas descentralizadoras y creadoras de múltiples instancias de participación ciudadana directa no han logrado frenar las masivas marginaciones y exclusiones que inevitablemente producen las actuales tendencias de los procesos económicos y culturales.

El debate actual sobre la sociedad civil y sus relaciones con el Estado y la política está igualmente fundamentado en la construcción de estas separaciones liberales de los procesos histórico-sociales. Mucho del maniqueísmo simplista presente en este debate, que establece prácticamente una polaridad entre el *bien* y el *mal*, representados por la sociedad civil, y por el Estado respectivamente, se basa en asumir el presupuesto de la existencia de lógicas sociales autónomas en los diferentes ámbitos de la vida social, perdiendo así la posibilidad de explorar sus múltiples interconexiones, sus zonas grises y sobreposiciones.

Otra implicación de la separación liberal de la realidad histórico social en ámbitos autónomos ya fue destacada hace siglo y medio por la crítica socialista: la separación liberal entre lo político y lo económico es la base sobre la cual se construye el mito de la igualdad política –la ciudadanía– ante la evidencia empírica inocultable de las profundas desigualdades sociales, económicas y culturales. Carece por completo de sentido suponer que pueda darse una relación entre ciudadanos iguales, cuando una minoría tiene el control de la mayor parte de los recursos materiales y simbólicos de la sociedad y la mayoría está radicalmente excluida del acceso a éstos. Aunque obvio, es éste un hecho fundamental, un aspecto demasiado esencial de la experiencia histórico social como para ser dejado al margen de los debates sobre la teoría democrática.³⁰

La afirmación de que existe un ámbito de la vida colectiva que sea separable, autónomo, llamado economía y un mercado regulado por leyes que tienen la misma objetividad y naturalidad de la ley de gravitación universal, pretende negar lo evidente: la existencia de relaciones de poder, de ordenes político-institucionales, que crean el marco normativo y cultural dentro del cual opera el mercado. Fuera de este contexto no existe tal cosa como el mercado. Al naturalizar al mercado, y separarlo por completo de sus condiciones culturales, político-institucionales y militares, desaparece de la mira la *agencia* humana, los intereses y las construcciones estratégicas, en suma, el asunto del *poder*. Sólo deslindando totalmente la idea de democracia de toda asociación con la *matriz*

³⁰ Cornelius Castoriadis ilustra lo lejos que están las democracias liberales contemporáneas de la noción de poder (*kratos*) del pueblo (*demos*) con las siguientes cifras: "Por ejemplo, en Francia, la población adulta votante es de aproximadamente 35 a 37 millones de personas. Si uno suma la llamada clase política, los jefes de la economía, la gente que juega un papel verdaderamente importante en la manipulación de la opinión pública, especialmente por lo medios, probablemente lleguemos a un total de unas 3700 personas. Esto es, una relación de uno a 10,000". Cornelius Castoriadis, "The Problems of Democracy Today", *Democracy and Nature*, Vol. 3, No. 2, p. 19.

de distribución social del poder, es posible explicarse el hecho de que simultáneamente con los procesos de reemplazo de regímenes autoritarios de diversa índole, por regímenes democrático-liberales en todo el mundo en las últimas décadas, se ha producido un proceso de acelerada concentración de la riqueza, entre los países y al interior de éstos.³¹

3. La naturalización de los procesos histórico sociales

Al obviarse el tema del poder y dejar al margen toda consideración de sus beneficiarios y víctimas -el proceso global de retraimiento del Estado, de la política y de la democracia y la expansión del mercado- son presentados como un fenómeno natural llamado *globalización*, que como El Niño, carece de agentes humanos, proyectos e intereses. Esta naturalización u objetivación de la vida social es la base de las tesis del *fin de la ideologías* y del *fin de la Historia* que representan, en este sentido, la expresión máxima de la hegemonía del pensamiento liberal. Este *pensamiento único*, asumido como objetivo y científico, caracteriza las relaciones sociales existentes como las únicas posibles, y descalifica toda crítica, opción u alternativa como *ideología*. La deslegitimación de la democracia tiene uno de sus aspectos centrales en la corrosión de sus fundamentos *epistemológicos*. La idea de democracia implica la existencia de *opciones* humanas, el reconocimiento del carácter *construido* de la realidad histórico social. Si existe una sola verdad del desarrollo histórico, la conducción de la sociedad se convierte en un asunto técnico y no hay opciones sobre las cuales decidir.³²

³¹ De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a lo largo de los últimos 30 años, el crecimiento global del ingreso se ha dado en forma muy desigual, y la tendencia es al incremento de dicha desigualdad. Entre 1960 y 1991, la proporción del ingreso total en manos del 20% más rico de la población del mundo aumentó de 70% a 85%, mientras que el porcentaje en manos del 20% más pobre de la población disminuyó de 2,3% a 1,4%. La distancia entre el ingreso medio de la quinta parte más rica de la población y la quinta parte más pobre aumentó de una relación de 30 a 1 en el año 1960 a una relación 61 a 1 en el año 1991. United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 13.

³² Ni la oposición chilena al régimen de Pinochet, ni la oposición argentina hoy, se atreven siquiera a pensar en la posibilidad de modificar el "modelo económico" neoliberal. Se ha logrado convencer de tal manera a la población que esa es la única opción, que se ha acotado radicalmente el margen de la posibilidad misma de imaginar políticas diferentes. Es posible que estos procesos de "superación" de la política no sean tan permanentes, ni tan sólidos como parecen creer muchos de sus defensores. Es posible que cuando la experiencia autoritaria, y la experiencia de ese trauma, desconcierto e inseguridad cotidiana que representa la hiperinflación pasen a ocupar un segundo plano en la memoria de los pueblos del Cono Sur, reaparezcan otras exigencias que le devuelvan vitalidad a la vida política.

Desde el punto de vista político, son hoy efectivamente reducidas las alternativas al orden neoliberal. Pero esto tiene poco que ver con el carácter natural e inevitable de las relaciones sociales existentes y el fin de la Historia, y mucho que ver con la concentración del poder político, económico, militar e intelectual existente hoy en el planeta. Dadas las inmensas desigualdades existentes en todos los ámbitos de la vida social, y los pocos grados de autonomía que este sistema globalmente articulado tolera para opciones diferentes al pensamiento único, se ha producido lo que Hugo Zemelman ha llamado *un bloqueo histórico*.³³ Desde el punto de vista del pensamiento crítico latinoamericano, y de los retos planteados en la reconstitución de una teoría de la democracia, las implicaciones de esta diferencia de interpretaciones es medular. En la interpretación del fin de la Historia, no existen, ni pueden existir, opciones a lo existente. La otra interpretación nos coloca ante el exigente reto de "desentrañar los mecanismos que hacen posible ese bloqueo."³⁴

4. El mito del progreso universal

Estrechamente asociado a la naturalización de las relaciones sociales tenemos que ese metarrelato está montado sobre una gran ficción: el *mito del progreso y la abundancia universal*. De acuerdo a este poderoso y eficaz imaginario, con democracia representativa, mercado y globalización, todos podremos llegar a los niveles de vida de los países industrializados "avanzados". Los actuales procesos de deterioro de las condiciones de vida, el aumento de las desigualdades, la exclusión y marginación social, la violencia cotidiana, el atropello a las culturas indígenas y de toda opción cultural diferente, los traumas del ajuste, son justificados —como lo fue en su momento el proceso de acumulación e industrialización a marcha forzada de la Unión Soviética— como una necesidad para *posteriormente* llegar a una situación de abundancia en la cual todos podremos vivir en la prosperidad. Se trata, evidentemente, de una gran falacia. Si lo que entendemos por riqueza y prosperidad es el patrón de consumo de los recursos que caracteriza los niveles de vida actuales de los habitantes de los Estados Unidos, es evidente que ni los recursos naturales, ni la *capacidad de carga* del planeta dan para ello. El discurso del desarrollo presenta estas metas como un proceso histórico inevitable. Aquí, los retos de la reconstrucción de la idea de democracia se entrecruzan con el asunto esencial de la sobrevivencia, de la lucha en contra de un modelo civilizatorio que avanza firmemente hacia la destrucción de las condiciones que hacen posible la vida en

³³ "La coyuntura actual se caracteriza por el dominio del discurso económico-liberal, discurso que impone un bloqueo para pensar desde ángulos diferentes su realidad. Por eso una de las tareas de las ciencias sociales es desentrañar los mecanismos que hacen posible ese bloqueo, para de esta manera poder vislumbrar nuevos horizontes.", "Sobre bloqueo histórico y utopía en América Latina", *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. XXIV, No. 95, octubre-diciembre 1993, p. 17.

³⁴ Idem.

el planeta Tierra. Estas tendencias no son inexorables sino en una sociedad que tenga como meta principal –como concepción de la *buena vida*– la acumulación ilimitada de bienes materiales. No es ésta una exigencia que esté inscrita en la genética humana. Es el resultado de la dinámica de la civilización industrial. En la medida en que asumimos que todo esto es inevitable, dejamos de explorar otras opciones, otras perspectivas, otros caminos, otras posibilidades.

5. Lo local y lo global. Descentralización y participación

En América Latina, durante los últimos años se ha dado un gran énfasis en el tema de la participación, y ésta ha estado asociada generalmente a los procesos de descentralización, dándose prioridad a la participación en asuntos locales. El debate contemporáneo tiende a establecer una relación necesaria, directa y unívoca entre *descentralización*, *participación* y *democratización*. Este énfasis está reforzado por las formulaciones postmodernas en torno a la política y al poder, particularmente por las contribuciones de Foucault al estudio del poder. El desentrañamiento del carácter intersticial del poder, y su compleja relación con el saber y las disciplinas a través de las cuales éste se organiza en las sociedades contemporáneas, es uno de los aportes más extraordinarios al pensamiento social en las últimas décadas. Abre inmensas potencialidades para la tarea de reformular las nociones clásicas de la democracia, permitiendo explorar las formas en las cuales se ejerce el poder (y la resistencia a éste) en los más diversos ámbitos de la vida colectiva. Sin embargo, esta virtualidad se puede esterilizar si se unilateraliza, si se toman las acotadas genealogías de Foucault como la descripción de *todo* poder. Las relaciones de poder globales, estructuradas, centralizadas de los Estados nacionales y los complejos industriales y financieros transnacionales no han desaparecido, ni ha disminuido, en su combinación, su incidencia sobre la constitución del orden social.

Si el concepto de poder, y los de ciudadanía y participación se remiten prioritariamente a lo local y lo particular, se convierten en opacos todos los ámbitos más globales –lo regional, lo nacional y lo transnacional– y con ello se despolitizan. Hay en todo el debate sobre las relaciones entre descentralización, democratización y participación local, unos supuestos no suficientemente explorados. Se trata de procesos que no tienen sentidos unívocos, expresan tendencias encontradas y pueden igualmente operar en direcciones democratizantes como en direcciones que profundicen la despolitización. Nuevamente, no se trata aquí de buscar –a como de lugar– la preservación de las formas clásicas específicas que adquirió la lucha política en los últimos dos siglos. De lo que se trata es de replantearse como retos políticos y teóricos, los temas de la *participación* y la *representación*, sobre todo por parte de los sectores sociales más débiles, excluidos, marginados y empobrecidos de la población. En las nuevas condiciones sus instrumentos tradicionales de acción política y social se han deteriorado, y no han sido reemplazados por nuevas

formas de acción colectiva capaces de articular eficazmente sus intereses e imaginarios.

6. Democracia y procesos de creación de sentido

El desplazamiento interpretativo de la teoría social contemporánea coloca a los procesos de construcción de sentido en el centro de toda teorización en torno a la democracia. En este contexto, la idea de democracia está necesariamente asociada a las condiciones en las cuales puedan darse relaciones dialógicas entre los diferentes individuos y grupos en la construcción de las interpretaciones y sentidos de lo social. Una dimensión de estos asuntos es el de las llamadas *políticas de identidad*: la posibilidad de que grupos y sectores sociales autodefinidos de acuerdo a identidades de género, cultura, religión o preferencia sexual, puedan no sólo construir interpretaciones y sentidos propios, sino igualmente incidir sobre los sentidos y normas globales que los afectan. En el campo más acotado o tradicional de lo político, esto remite a los procesos de construcción de agendas públicas, locales, regionales, nacionales, globales.

La existencia de una esfera pública transnacional altamente monopolizada, sometida a las exigencias de la industria cultural y de la publicidad –y a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos– limita cada vez más la autonomía de los *mundos de vida* en los procesos interpretativos y de creación culturales.³⁵ Así el tema de las condiciones en las cuales se puedan dar procesos más autónomos de interpretación y creación de sentido, y el de las relaciones entre grupos y culturas diferentes se ubica en el centro de los asuntos con los cuales tienen que tratar la teoría democrática. Tanto los fundamentalismos mutuamente excluyentes como la homogeneización de un modelo cultural único imposibilitan las relaciones culturales horizontales y el reconocimiento recíproco como integrantes –todos– de la experiencia humana.

³⁵ De la amplia literatura contemporánea sobre las relaciones entre los medios y la democracia, pueden destacarse los siguientes textos: Edward S. Herman y Noam Chomsky, *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988; Noam Chomsky, *Detering Democracy*, New York, Hill and Wang, 1992; Robert W. McChesney, *Telecommunications, Mass Media and Democracy. The Battle for the Control of U.S. Broadcasting, 1928-1935*, Oxford University Press, Nueva York, 1994; Doris A. Graber (editora), *Media Power in Politics*, Congressional Quarterly Press, Washington, 1994; George Gebner, Hamid Mowlana y Herbert I. Schiller (editores), *Invisible Crisis. What Conglomerate Control of the Media Means for America and the World*, Westview Press, 1996; A. Deetz, *Democracy in an Age of Corporate Colonization, Developments in Communication and the Politics of Everyday Life*, State University of New York Press, New York, 1992.

7. Hacia una crítica postcolonial a la democracia liberal en América Latina

A pesar de su autoimagen de tolerancia y de garante de la libertad, la igualdad y la diversidad humana, el liberalismo se constituyó históricamente sobre la base de un conjunto de regímenes sistemáticos de jerarquizaciones y exclusiones. Estos tienen su fundamento en la cosmovisión liberal, en su concepción reduccionista de la naturaleza humana, la naturalización de la sociedad capitalista y el contexto colonial-imperial en el cual se originó el pensamiento liberal, en todo su espectro desde la concepción *individualista posesiva*, en Hobbes y Locke,³⁶ a sus versiones más democráticas y libertarias en John Stuart Mill. Se definen así jerarquizaciones/exclusiones entre propietarios y no propietarios, entre hombre y mujeres, entre blancos y no blancos, entre pueblos civilizados (los europeos occidentales) y pueblos no civilizados. Los conceptos de libertad, igualdad, ciudadano, y derechos naturales e inviolables están asociados –en el pensamiento liberal clásico– exclusivamente al primer componente de cada una de estas dicotomías. Las tensiones entre estos regímenes de exclusiones y las apelaciones universalistas del liberalismo han sido una dimensión significativa de las luchas por la democracia en los últimos dos siglos,³⁷ luchas que han logrado reducir, pero no eliminar la operación eficaz de estos sistemas de exclusión.

En el siglo XIX, los cuestionamientos políticos y teóricos más sistemáticos a la constitución liberal de los sujetos de la democracia se dieron desde el marxismo. Este cuestionó la construcción liberal de una *naturaleza humana* a partir de la experiencia histórica de la sociedad capitalista y del supuesto de la igualdad político-jurídica entre los hombres en una sociedad dividida en clases antagónicas. En las últimas décadas, los desarrollos teóricos más importantes de la teoría política han sido el resultado de la crítica feminista que ha caracterizado las exclusiones de género como expresión de la delimitación liberal de los ámbitos de *lo público* y *lo privado*, en la cual lo público es concebido como lo importante, lo correspondiente a los hombres, mientras que lo privado es lo no importante, lo doméstico, el ámbito de las mujeres. Al ubicar la base de las exclusiones de género en la constitución misma de las separaciones de la sociedad liberal, la crítica de la teoría política feminista más vigorosa no está dirigida principalmente a la apertura de nuevos espacios para la participación de las mujeres –dentro de los órdenes constituidos– sino a cuestionar la construcción de los ámbitos de lo público y de lo privado que sirven de sustento a ese régimen de exclusiones.³⁸

³⁶ C. P. Macpherson, *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*, Editorial Fontanella, S.A., Barcelona, 1970.

³⁷ Para un excelente análisis de estas tensiones en la tradición liberal, ver: Samuel Bowles y Herbert Gintis, *Democracy and Capitalism (Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought)*, Basic Books, New York, 1986.

³⁸ Ver: Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge

En pueblos no europeos que estuvieron sometidos al colonialismo e imperialismo, a las exclusiones basadas en clase y sexo, se sobreponen históricamente las que se dan en términos culturales y raciales. Ni en el pensamiento político o teológico de los colonizadores ibéricos, ni en la teoría política del liberalismo –que nutrió el pensamiento de la emancipación– se concibió siquiera la posibilidad del reconocimiento del derecho a la diferencia de los pueblos de América. En la tradición liberal, a partir de Locke, el derecho privado y el derecho público están definidos a partir de un derecho individual fundante: el derecho a la propiedad privada. “El orden de la sociedad habrá de responder a la facultad del individuo. No hay derecho legítimo fuera de esta composición”.³⁹ A partir de esta fundamentación, todo uso de los recursos que no corresponda a la propiedad privada individual, carece de legitimidad. Las tierras que no estén apropiadas y explotadas individualmente pueden considerarse como desocupadas.⁴⁰ Como afirma Bartolomé Clavero:

Todo el resto de la humanidad, su mayor parte, desde luego, entonces, puede quedar excluido, incluso por vía de simple presunción, sin necesidad de mayor conocimiento. La exclusión puede ser completa, resultar tanto absoluta como entera, no solamente de propiedad, de este derecho sobre sí mismo y sobre la naturaleza, sino también de política, de un derecho sobre la propia sociedad. Para la perspectiva constitucional, para esta nueva mentalidad, los indígenas no reúnen condiciones para tener derecho alguno, ni privado ni público.⁴¹

El efecto es, no de universalización del derecho, sino de entronización del propio universo jurídico con expulsión radical de cualesquier otro. Ya no es sólo que el indígena se encuentre en una posición subordinada; no tiene sitio ninguno si no se muestra dispuesto a abandonar por completo sus costumbres y deshacer sus comunidades para poder integrarse en el único mundo constitucionalmente concebible del derecho.⁴²

University Press, 1986 (1970); Carole Pateman, "Una nueva teoría democrática? Ciencia política, lo público y lo privado", *Realidad Económica*, Buenos Aires, No. 105-106, enero-marzo 1992; Carole Pateman, *The Problem of Political Obligation. A Critique of Liberal Theory*, Cambridge, Polity Press, 1985 (1979); Nancy Fraser, "What is Critical About Critical Theory? The Case of Habermas and Gender", en Nancy Fraser, *Unruly Practices. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1989.

³⁹ Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI Editores, México, 1994, p. 22.

⁴⁰ Clavero sintetiza la posición de Locke en los siguientes términos: "si no hay cultivo ni cosecha, ni la ocupación efectiva sirve para generar derecho, esa parte de la tierra, ese continente de América, aunque esté poblado, puede todavía considerarse vacante, a disposición del primer colono que llegue y se establezca. El aborigen que no se atenga a estos conceptos, a tal cultura, no tiene ningún derecho". op. cit. p. 22.

⁴¹ Bartolomé Clavero, op. cit., p. 23.

⁴² Idem. pp. 25-26.

De esta manera, en palabras de Aníbal Quijano, el poder en América Latina se constituye colonialmente.⁴³ El efecto de los discursos y los procesos de identificación y clasificación de los diferentes grupos étnicos y culturales que han formulado los sujetos dominantes –blancos y urbanos– a pesar de las cambiantes modalidades que ha adoptado a lo largo de la historia, ha tenido una continuidad fundamental desde la colonia, pasando por el pensamiento independentista, el liberalismo y positivismo, la sociología de la modernización, y el actual discurso en torno a la democracia, la modernidad y la globalización. Los *Otros* –indios, negros, mulatos, migrantes, campesinos– han sido categorizados en formas nítidamente jerarquizadas y excluyentes. En forma automática se asume la superioridad de todo lo que tiene origen blanco, europeo, estadounidense, moderno, en relación a todo otro posible aporte o tradición cultural. Tal como lo ha hecho el pensamiento hegemónico desde la colonia, el pensamiento político contemporáneo tiende a pensar en estas diferencias como residuos a ser superados por los procesos de modernización y globalización. Modernizarse es dejar de ser como se es –diferente, inferior– para llegar a ser como se debería ser (aunque para la mayoría ésta sea una posibilidad negada) –blanco, cosmopolita, urbano.

Estas exclusiones no son parte de un pasado que podamos lamentar (pero que ya pasó), sino que constituyen nuestro presente. Conforman un régimen eficaz y sistemático de jerarquizaciones –cuyos fundamentos son el racismo y la noción liberal colonial y eurocéntrica de la superioridad ontológica de todo lo europeo sobre todo lo no europeo– y que en lo fundamental no ha sido desactivado. A partir de ese *régimen de verdad*, amplios sectores de la población latinoamericana han sido deshumanizados y construidos como inferiores. No es posible una democracia de ciudadanos iguales si no se da cuenta de ese pasado, y su incidencia en las condiciones actuales. En este sentido, las polémicas en torno a la *reinterpretación y resignificación* de la historia son parte de las luchas por una sociedad más democrática.

En los discursos hegemónicos actuales sobre la democracia y ciudadanía, esa jerarquización histórica de los sujetos sigue operando. Los movimientos de vecinos urbanos de clase media son en este sentido los prototipos más significativos de los nuevos ciudadanos de las modernas democracias latinoamericanas, los moradores privilegiados de la sociedad civil. El supuesto

⁴³ "Colonialidad del poder es, por cierto, una categoría más compleja y más amplia que el complejo racismo/etnicismo. Incluye, normalmente, el señorialismo entre dominantes y dominados; el sexismo y el patriarcalismo; el familismo, el clientelismo, el compadrazgo y el patrimonialismo en las relaciones entre lo público y lo privado, y sobre todo entre la sociedad civil y las instituciones políticas. Y articulando y rigiendo todo eso, el autoritarismo en la sociedad y en el estado. El complejo racista/etnicista, forma parte del basamento mismo de ese poder"., "Colonialidad del poder y democracia en América Latina", mimeo, s/f.

fundamentalista de que el modelo de sujeto liberal constituye la meta universal de toda la humanidad, está en la base de los procesos económicos que se imponen en todo el continente. Sea la apertura a la minería en Brasil y Venezuela, o la eliminación de los ejidos y la protección al maíz del campesino mexicano de la competencia del maíz de EE.UU., el supuesto es el mismo que ha caracterizado siempre al orden colonial. O estos seres humanos se convierten en sujetos del nuevo orden –el único posible, el único al cual se le pueden reconocer derechos, porque son los únicos que se comportan y llegan a ser sujetos propiamente humanos– o tienen que correr con las consecuencias inevitables del exterminio. Para la crítica postcolonial de la democracia liberal, las luchas de los pueblos indígenas latinoamericanos por el derecho a la autonomía y a la preservación de su propia cultura –y de las bases materiales para la reproducción de ésta– tienen una importancia medular.⁴⁴ Independientemente de su peso numérico en la

⁴⁴ Las siguientes referencias ilustran la importancia que han tenido las luchas indígenas en los debates en torno a la democracia en América Latina en los últimos años: Silvia Rivera Cusicanqui, "Liberal Democracy and Ayllu Democracy. The Case of Northern Potosí, Bolivia", *Journal of Development Studies*, Vol. 26, número 4, julio 1990; Ileana Almeida, y otros, *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, Quito, Ildis, El Duende, Abya-Yala, 1991; Guillermo Bonfil Batalla, *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1981; Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo. Una civilización negada*, México, Editorial Grijalbo, S.A., 1990, (1987); Convención Nacional Indígena De México, "Declaración desde las montañas de Guerrero", México, 25 de diciembre de 1994; Héctor Díaz Polanco, "Etnias y democracia nacional en América Latina", *América Indígena*, Vol. 49, No. 1, enero-marzo 1989; Diego A. Iturralde, A., "Los pueblos indígenas como nuevos sujetos sociales en los Estados latinoamericanos", *Nueva Antropología*, Vol. XI, No. 39, México., 1991; Frank Safford, "Race, Integration and Progress: Elite Attitudes and Indians in Colombia, 1750-1870", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 71, Número 1, febrero 1991; Roberto Santana, "La cuestión étnica y la democracia en el Ecuador", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, No. 2, abril-junio, 1987; Sergio Sarmiento Silva, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLIX, No. 2, abril-junio, 1987; Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1988; Gonzalo Rojas Ortuste, "La homogeneización desde arriba: el problema criollo europeo en América Latina", en *América Indígena*, Vol. 49, No. 1, enero-marzo, 1989; Carlos M. Vilas, "Estado y etnicidad en la Costa Atlántica de Nicaragua", *Nueva Antropología*, Vol. 1, No. 38, octubre 1990; Natalia Wray, "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador", *América Indígena*, México, Vol. XLIX, No. 1, 1989; Frances Svensson, "Liberal Democracy and Group Rights: The Legacy of Individualism and its Impact on American Indian Tribes", *Political Studies*, Vol. XXVII, número 3, septiembre 1979; Rodolfo Stavenhagen, "Ethnocide of Ethnodevelopment: The New Challenge", *Development*, No. 1, 1987; Héctor Díaz Polanco, "Autonomía y cuestión territorial", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 10, No. 28, enero-abril, 1992; Roberto Santana, "La cuestión étnica y la democracia en el Ecuador", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, No. 2, abril-junio, 1987; Rodrigo Montoya, "La democracia y el problema étnico en el Perú", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48,

población de cada uno de los países del continente, esta lucha atañe a derechos fundamentales de pueblos que, a pesar de las sistemáticas políticas de exclusión y exterminio a los cuales han sido sometidos a lo largo de cinco siglos, han sobrevivido y preservado herencias culturales propias. Estos pueblos forman parte de la extraordinaria diversidad cultural del continente, fuente de riquezas materiales y simbólicas, de formas del conocer y de relación con la naturaleza, cuya pérdida representaría un empobrecimiento colectivo y una reducción de los recursos culturales con los cuales responder a las exigencias del futuro, sobre todo en el terreno ambiental. Desde el punto de vista teórico, en los debates en torno al derecho a la autonomía y la preservación de formas de vida propia es posible reconocer y deconstruir los fundamentos excluyentes sobre los cuales se ha fundado históricamente el orden liberal. La exclusión y subordinación de los pueblos indígenas son sólo la parte más visible de un proceso de exclusiones racistas y culturales que afecta hoy a una alta proporción de la población del continente.

Bibliografía

- Abente, Diego, (coordinador) (1993), *Paraguay en transición*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ahumada P., Jaime, (1992), "Descentralización, desarrollo local y municipios en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 29, No. 85, septiembre-diciembre.
- Alcántara Sáez, Manuel, (1991), "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 74, octubre-diciembre.
- Altimir, Oscar, (1994), *Revista de la CEPAL*, No.52, abril.
- Bacchetta, Victor L., (1988), "Brasil: La transición interminable", *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, Vol. IV, No. 37, noviembre.
- Beder, Sharon, Paul Brown y John Vidal, (1997), "Who Killed the Kyoto Summit?" *Guardian Weekly*, Londres, 7 de diciembre, p. 7.
- Berlín, Isaiah, (1974), "Dos conceptos de libertad" *Libertad y necesidad en la historia*, Biblioteca de Ciencias Históricas, Revista de Occidente, Madrid.
- Berry, Albert, (1997) "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2.
- Bonfil Batalla, Guillermo, (1990), *México profundo. Una civilización negada*, México, Editorial Grijalbo, S.A.
- _____, (1981), *Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo en América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Borón, Atilio, (1987), "Crisis militar y transición democrática en la Argentina", *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, Vol. II, No. 19, mayo.

No. 3, julio-septiembre 1989; Alicia Castellanos Guerrero y Gilberto López y Rivas, "Grupos étnicos y procesos nacionalitarios en el capitalismo neoliberal", *Nueva Antropología*, No. 44; Marc Sills, "Etnocidio: Un análisis de la interacción Estado-nación", *América Indígena*, Vol. XLIX, No. 1, 1989, pp. 63-64.

- Bowles, Samuel y Herbert Gintis, (1987), *Democracy and Capitalism (Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought)*, Basic Books, New York.
- Brewer Carías, Alan, (1982), *El Estado: Crisis y reforma*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Castellanos Guerrero, Alicia y Gilberto López y Rivas, "Grupos étnicos y procesos nacionalitarios en el capitalismo neoliberal", *Nueva Antropología*, No. 44.
- Castoriadis, Cornelius, "The Problems of Democracy Today", *Democracy and Nature*, Vol. 3, No. 2.
- Cavarozzi, Marcelo, (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 28, No. 80, enero-abril.
- Cheresky, Isidoro y Jacques Chonchol (compiladores), (1985), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, Buenos Aires, Eudeba.
- Chomsky, Noam, (1992), *Deterring Democracy*, New York, Hill and Wang.
- Clavero, Bartolomé, (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI Editores, México.
- Combellas, Ricardo, (1988), *La democratización de la democracia*, Caracas, IFEDEC.
- Convención Nacional Indígena de México, (1994), "Declaración desde las montañas de Guerrero", México, 25 de diciembre.
- Cotler, Julio (compilador), (1988), *Para afirmar la democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Cueva, Agustín, (1991), *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición de la democracia en América Latina*, Ciudad de México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Cunill Grau, Nuria, (1997), *Repensando lo político a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- _____ (1991), *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- Dahl, Robert, (1988), *Un prefacio a la teoría democrática*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Darío Restrepo, Indalecio, (1992), "El trasfondo político de la constitución política de Colombia, 1991", *Revista Interamericana de Planificación*, Ciudad de México, Vol. XXV, No. 99-100, julio-diciembre.
- Darío Restrepo, Indalecio, (1990), "Transformaciones recientes en América Latina: La descentralización, mito y potencia. El caso colombiano", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 27, No. 79, septiembre-diciembre.
- de Riz, Liliana, (1985), "Uruguay: La transición desde una perspectiva comparada", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 47, No. 2, abril-junio 1985.
- de la Cruz, Rafael (coordinador), (1992), *Descentralización, gobernabilidad, democracia*, Caracas, Nueva Sociedad.
- de Mattos, Carlos A., "La descentralización, (1989), "¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 26, No. 74, enero-abril.
- Deetz, Stanley A., (1992), *Democracy in an Age of Corporate Colonization, Developments in Communication and the Politics of Everyday Life*, State University of New York Press, New York.
- Delgado Espinosa, (1995), Humberto, "Una reflexión sobre la Ley de Participación Popular en Bolivia", *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 4, Número 10, agosto.

- Di Palma, Giuseppe, (1990), *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, California, University of California Press.
- Di Palma, Giuseppe, Sandra Chaparro y Rafael del Aguila, (1988) "La consolidación democrática: Una nueva visión minimalista", *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, Madrid, No. 42, abril-junio.
- Díaz Polanco, Héctor, (1989), "Etnias y democracia nacional en América Latina", *América Indígena*, Vol. 49, No. 1, enero-marzo.
- Díaz Polanco, Héctor, (1992), "Autonomía y cuestión territorial", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 10, No.28, enero-abril.
- Dos Santos, Mario R. y María Grossi, (1991), "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 1, enero-marzo.
- Dos Santos, Mario R. (compilador), (1987), *Concertación político social y democratización*, Buenos Aires, Clacso.
- El Universal*, (1997), Caracas, 4 de noviembre.
- El Universal*, (1997), Caracas, 8 de noviembre.
- Flijsch, Angel, (1989), "Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 51, No. 3, julio-septiembre.
- Franco, Rolando, (1990), "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Vol. 27, No. 79, septiembre-diciembre.
- Fraser, Nancy, (1989), "What is Critical About Critical Theory? The Case of Habermas and Gender", en Nancy Fraser, *Unruly Practices. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinoza, (1993), "Modernisation et réforme de l' état au Chili", *Cahiers des Amériques Latines*, París, No. 16.
- Garretón, Manuel Antonio, (1991), "Del autoritarismo a la democracia política", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 1, enero-marzo.
- _____, (1991), "La transición chilena: un corte de caja", *Nexos*, Ciudad de México, No. 159, marzo.
- _____, (1987), *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Andante.
- Gebner, George, Hamid Mowlana y Herbert I. Schiller (editores), (1996), *Invisible Crisis. What Conglomerate Control of the Media Means for America and the World*, Westview Press.
- Gil Kinzo, María D'Alva, (1988), "Considerações sobre a transição democrática no Brasil", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14, julio-diciembre.
- Gómez Calcaño, Luis y Margarita López Maya, (1990), *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes)/APUCV-IPP.
- Graber, Doris, A. (editora), (1994), *Media Power in Politics*, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Guéhenno, Jean-Marie, (1995), *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*, Ediciones Paidós, Barcelona.
- Held, David, (1993), "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?" David Held (editor), *Prospects for Democracy*, Stanford University Press, Stanford, David Held.
- Herman, Edward S. y Noam Chomsky, (1988), *Manufacturing Consent. The Political*

- Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York.
- Huneus, Carlos (compilador), (1987), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago de Chile, Editorial Andante.
- Isaacs, Anita, (1991), "Problems of Democratic Consolidation in Ecuador", *Bulletin of Latin American Research*, Oxford, Vol. 10, No. 2.
- Iturralde, A., Diego A., (1991), "Los pueblos indígenas como nuevos sujetos sociales en los Estados latinoamericanos", *Nueva Antropología*, Vol. XI, No 39, México.
- Karl, Terry Lynn y Phillipe C. Schmitter, (1991), "Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, Paris, Vol. 43, No. 2(128), mayo.
- Kliksberg, Bernardo, (1995), "El problema social en América Latina: Algunas interrogantes", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No 1, enero-marzo.
- La Jornada*, (1997), Ciudad de México, 24-30 de diciembre.
- Labastida, Julio, (1991), "México: Transición democrática y reforma económica", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 53, No. 2, abril-junio.
- Lamounier, Bolívar y Raquel Meneguello, (1985), "Los partidos políticos y la consolidación democrática: El caso brasilero", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 47, No. 2, abril-junio.
- Lander, Edgardo, (1997), "Modernidad, colonialidad, postmodernidad", *XXI Congreso Latinoamericano de Sociología Por una Democracia sin exclusiones y sin excluidos*. Mesa Redonda: Modernidad, premodernidad y postmodernidad, Sao Paulo, agosto-septiembre 1997. Publicado en *Estudios Latinoamericanos*, UNAM, Mexico, Año IV, número 8, julio-diciembre.
- _____, (1997), "Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no-estatal", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Seminario: *Lo público no-estatal en el nuevo Estado del siglo XXI*, Salvador de Bahía, Brasil, julio.
- _____, (1997), *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela y el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional, Caracas.
- _____, (1996), "Democracia liberal, modernización y utopía en América Latina", en Horacio Cerruti Guldberg y Oscar Agüero (Coordinadores), *Utopía y nuestra América*, Biblioteca Abya-Yala, Quito.
- _____, (1996), "¿Tiene la teoría democrática algo que aportar al futuro de América Latina?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1.
- _____, (1995), "Las transformaciones postmodernas de la política", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2-3, 1996; *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2-3.
- _____, (1994), "Venezuela democratización y autoritarismo. Tendencias actuales del sistema político", *Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, enero-junio.
- Lechner, Norbert, (1990), "La democratización en el contexto de una cultura postmoderna", en Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Linz, Juan J., (1990), "Transiciones a la democracia", *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, Madrid, No. 51, julio-septiembre.

- Macpherson, C. P., (1970), *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*, Editorial Fontanella, S.A., Barcelona.
- Maira, Luis, (1991), "Notas sobre la transición chilena", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 74, octubre-diciembre 1991.
- Mayorga, Rene Antonio, (1988), "¿La democracia en Bolivia. Consolidación o desestabilización?", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14, julio-diciembre.
- McChesney, Robert W., (1994), *Telecommunications, Mass Media and Democracy. The Battle for the Control of U.S. Broadcasting, 1928-1935*, Oxford University Press, Nueva York.
- Medellín Torres, Pedro, (1992), "Reestructuración del Estado y desarrollo regional: Contrainsurgencia, democracia y disciplina social", *Revista Interamericana de Planificación*, Ciudad de México, Vol. XXV, No. 99-100, julio-diciembre.
- Montoya, Rodrigo, (1989), "La democracia y el problema étnico en el Perú", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 48, No.3, julio-septiembre.
- Morlino, Leonardo y Miguel A Ruiz de Azua, (1986), "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *REIS (Revista Española de Investigaciones Sociológicas)*, Madrid, No. 35, julio-septiembre.
- Munck, Ronaldo, (1993), "After the Transition. Democratic Disenchantment in Latin America", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Amsterdam, No. 55, diciembre.
- Nohlen, Dieter y Aldo Solari (compiladores), (1988), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nun, José, (1992), "La democracia y la modernización treinta años después", *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 31, No. 123, octubre-diciembre.
- O'Donnell, Guillermo, et al., (editores), (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo y Phillippe C. Schmitter, (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Oszlak, Oscar (compilador), (1984), *"Proceso", crisis y transición democrática*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Panizza, Francisco, (1990), "Las paradojas de la consolidación de la democracia en América Latina", *Cuadernos del Clae*, Montevideo, No. 56.
- Pateman, Carole (1992), "Una nueva teoría democrática? Ciencia política, lo público y lo privado", *Realidad Económica*, Buenos Aires, No. 105-106, enero-marzo.
- _____ (1985), *The Problem of Political Obligation. A Critique of Liberal Theory*, Cambridge, Polity Press.
- _____ (1986), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Prud'Homme, Jean Francois y Martin Puchet Anyul, (1989), "Enfoques de la transición a la democracia en América Latina. Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 51, No. 4, octubre-diciembre.
- Quijano, Aníbal, Colonialidad del poder y democracia en América Latina, mimeo, s/f.
- Rivera Cusicanqui, Silvia, (1990), "Liberal Democracy and Ayllu Democracy. The Case of Northern Potosí, Bolivia", *Journal of Development Studies*, Vol. 26, No. 4, julio.
- Almeida, Ileana et al., (1991), *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de*

- 1990, Quito, Ildis, El Duende, Abya-Yala.
- Rojas Ortuste, Gonzalo, (1989), "La homogeneización desde arriba: el problema criollo europeo en América Latina", en *América Indígena*, Vol. 49, No. 1, enero-marzo.
- Safford, Frank, (1991), "Race, Integration and Progress: Elite Attitudes and Indians in Colombia, 1750-1870", *Hispanic American Historical Review*, Vol. 71, No.1, febrero.
- Santana, Roberto, (1987), "La cuestión étnica y la democracia en el Ecuador", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, No. 2, abril-junio.
- _____, (1987), Santana, Roberto, "La cuestión étnica y la democracia en el Ecuador", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 49, No. 2, abril-junio.
- Sarmiento Silva, Sergio, (1987), "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLIX, No. 2, abril-junio.
- Schumpeter, Joseph, (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2 vol. Ediciones Orbis, S.A., Barcelona.
- Share, Donald, Scott Mainwaring y Lucia Hippolito, (1986), "Transição pela transação: Democratização no Brasil e na Espanha", *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 29, No. 2.
- Sills, Marc, (1989), "Etnocidio: Un análisis de la interacción Estado-nación", *América Indígena*, Vol. XLIX, No. 1.
- Stavenhagen, Rodolfo, (1988), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.
- Stavenhagen, Rodolfo, (1987), "Ethnocide of Ethnodevelopment: The New Challenge", *Development*, No. 1.
- Sunkel, Oswaldo, (1992), "La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 47, agosto.
- Svensson, Frances, (1979), "Liberal Democracy and Group Rights: The Legacy of Individualism and its Impact on American Indian Tribes", *Political Studies*, Vol. XXVII, número 3, septiembre.
- Torres Rivas, Edelberto, (1991), "Centroamérica: La transición autoritaria hacia la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, No. 74, octubre-diciembre.
- United Nations Development Programme (UNDP), (1996), *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford.
- Vallmitjana, Marta (coordinadora), (1993), *Caracas: Nuevos escenarios para el poder local*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Vasconi, Tomás Amadeo, (1986), "Argentina y Brasil: Perspectivas de dos procesos de transición democrática", *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, Vol. 48, No. 3, julio-septiembre.
- Vieira, Liszt, (1997), *Ciudadanía e globalização*, Editorial Record, Río de Janeiro.
- Vilas, Carlos M., (1990), "Estado y etnicidad en la Costa Atlántica de Nicaragua", *Nueva Antropología*, Vol. 1, No. 38, octubre.
- Vilas, Carlos M. y Luis Alberto Padilla, (1988); "¿Guatemala: Transición a la democracia?", *Estudios Sociales Centroamericanos*, San José, No. 47, mayo-julio 1988.
- Wallerstein, Immanuel (coordinador) (1996), *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, Editorial Siglo XXI, México.
- Whitehead, Lawrence, (1988), "Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, No. 14, julio-diciembre.

- Wray, Natalia, (1989), "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador", *América Indígena*, México, Vol. XLIX, No. 1.
- Zemelman, Hugo, (1993), "Sobre bloqueo histórico y utopía en América Latina", *Problemas del Desarrollo*, México, Vol. XXIV, No. 95, octubre-diciembre.

LA TRAYECTORIA SOCIOPOLITICA DE LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

Yraima Camejo

La historia contemporánea de Venezuela es la historia de un continuo desequilibrio, de un súbito desmoronarse de antiguas relaciones sociales, de una incesante y acelerada transformación.

Asdrúbal Baptista

Introducción

En el conjunto de los países que integran nuestro continente, Venezuela siempre se ha destacado por tener una trayectoria sociopolítica particular. Mientras entre las décadas de los 50 y 70 la mayoría de nuestros países, con dinámicas y matices variados, viven experiencias políticas que oscilan entre la dictadura y la democracia, nuestro país inaugura un sistema democrático desde finales de los 50 que se caracteriza: por su excepcional estabilidad y permanencia en el tiempo –situación que comparte, *mutatis mutandi*, con Costa Rica, México y Colombia–, por la capacidad de integración y control del conflicto social y político, por la presencia de altos niveles de movilidad social y por un acelerado ritmo de crecimiento económico, no obstante los rasgos de exclusión del modelo de desarrollo económico implementado a partir de la segunda postguerra.

La particularidad más ostensible, entonces, de la sociedad venezolana, entre los 60 y 70, es la estabilidad en su proceso de desarrollo. Sin embargo, esta situación empieza a transformarse al iniciarse la década de los 80. Desde este momento, Venezuela experimenta una crisis, caracterizada por un conjunto diverso de rupturas en el comportamiento y dinámica de los procesos anteriormente señalados, hasta llegar en la actualidad a destacarse en la región por su incapacidad para resolver los problemas que ha generado la transición hacia un nuevo modelo de sociedad, en un escenario internacional que exige novedosos retos, y en medio de una situación interna económica, social y políticamente adversa.

Desde esta perspectiva, también Venezuela se vuelve a destacar por su especial trayectoria. Mientras desde la década de los 80 se instala un movimiento de convergencia de todo el continente latinoamericano hacia la consolidación de la democracia –desde autoritarismos tradicionales a fundaciones democráticas, o desde experiencias burocrático-autoritarias a procesos de

refundación democrática— en nuestro país la crisis por la que atraviesa empieza progresivamente a debilitar las bases que habían permitido el funcionamiento estable y exitoso de su sistema político.

Exponer el recorrido histórico de este proceso va a ser el objetivo de este trabajo. Para ello vamos a comenzar con una apretada síntesis de los rasgos sociopolíticos más significativos del proceso de unificación nacional que culmina con la dictadura de Juan Vicente Gómez, y del proceso de transición hacia la democracia, interrumpido por la dictadura de Pérez Jiménez, para posteriormente analizar las particularidades de la trayectoria de la democracia venezolana en los últimos cuarenta años, desde el momento de su refundación y posterior estabilización hasta la crisis que vive actualmente.

1. Antecedentes : un largo período de inestabilidad y fragilidad política

Desde que Venezuela se convierte en una nación políticamente independiente a partir de 1811, se despliega en el país una situación de enfrentamiento político entre las dos tendencias que luchaban por darle forma constitucional a la República: el centralismo y el federalismo. En un primer momento, la lucha por la independencia obligó a la búsqueda de una forma política unitaria que, sin embargo, mantuvo la autonomía que el régimen colonial español le había otorgado a las distintas provincias que integraban lo que había sido la Capitanía General de Venezuela. De este modo, se forma la Confederación de Provincias Independientes que perdura en nuestro país desde 1811 hasta 1830 (Fernández Toro, 1994, p. 75).

A partir de ese momento, y ante el fracaso del proyecto de la Gran Colombia, nuestro país transcurre hasta finales del siglo XIX en el escenario de un proceso que oscila entre la lucha por la regionalización o centralización del poder y la marcada debilidad de un Estado cuyo poder político se encontraba segmentado en caudillismos civiles y militares. El siglo XIX es, entonces, el momento de la guerra, la desarticulación y la inestabilidad política. Este proceso culmina con el triunfo del proyecto unitario en el gobierno dictatorial de Juan Vicente Gómez (1908-1935). En este régimen se toman medidas destinadas a la construcción de un Estado de cobertura nacional a partir de la creación de un Ejército Nacional, de un Sistema de Hacienda Pública y de la destrucción de las bases materiales y políticas que habían sostenido el caudillismo regional y local. Se crean también las condiciones que van a permitir el surgimiento de organizaciones y agrupaciones políticas, que constituirán el germen a partir del cual se desarrollan posteriormente los partidos que actuarán en el escenario político nacional. El impacto del petróleo sobre la economía se traduce en el desplazamiento de la actividad agroexportadora, base sobre la cual se hubiera podido desarrollar un sector político tradicional vinculado a estos intereses y a los principios individuales que defendía la iglesia católica. Las concepciones laicas y estatistas triunfan sobre aquellas de naturaleza tradicional y confesional, en un escenario social caracterizado por la movilización popular, liderizada

por estos grupos, que está orientada a crear partidos políticos modernos con amplio apoyo de masas y con un programa democrático y de modernización de naturaleza urbana e industrial.

Luego de la muerte del dictador se inicia un proceso de transición hacia la democracia, el cual se dio en un escenario social y políticamente frágil, caracterizado por enfrentamientos ideológicos de importancia e incapacidad de los partidos políticos que están naciendo, de construir reglas claras de juego, fundamentadas en acuerdos que incorporarán la variedad de intereses que se configuran en la época. La tónica política se caracteriza por el enfrentamiento doctrinario y por la lucha entre posiciones irreconciliables, la cual adquiere su máxima expresión en la coyuntura política de 1945-48.

Desde la muerte del dictador se había avanzado, aunque con marchas y contramarchas, en el proyecto de transformación y modernización de nuestra sociedad. En los gobiernos sucesivos de López Contreras (1936-1941) y de Medina Angarita (1941-45) el proceso de democratización que se adelanta había transcurrido en el marco de un proyecto gradual y evolutivo, que aún en 1945, después de cuatro años del gobierno de Medina Angarita, no había logrado la institucionalización del sufragio directo, universal y secreto para la elección presidencial y el Congreso de la República, bandera política de los movimientos democráticos que venían luchando desde la década de los 20 contra la dictadura de Juan Vicente Gómez. En ese escenario, el partido AD, aliado con sectores jóvenes y profesionales del Ejército, rompe por la fuerza con el programa evolutivo liderizado por Medina Angarita, e intenta impulsar el proyecto democrático. Se inicia así lo que se conoce en la historiografía nacional como el Trienio Adecó (1945-48), período de gran importancia en la historia de nuestro país, porque en ese momento se sientan las bases políticas y constitucionales del sistema de gobierno que rige hasta el presente en nuestra sociedad, interrumpido por el gobierno dictatorial de Marcos Pérez Jiménez entre los años de 1948-58.

Cuando se da el golpe de Estado cívico-militar contra el régimen de Medina Angarita, la Junta Cívico-Militar presidida por Rómulo Betancourt inicia, casi de inmediato, un conjunto de medidas dirigidas a crear las condiciones institucionales para fundar el sistema democrático en el país, en un escenario de amplio apoyo a la llamada Revolución de Octubre: se crea un Estatuto Electoral que impone el sufragio universal directo y secreto para elecciones legislativas; se llama a la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, para elaborar una nueva Constitución de naturaleza y alcance democrática, y se amplía el régimen de partidos: se fundan COPEI y Unión Republicana Democrática (URD), y se permite la participación política del Partido Comunista, entre otros de menor importancia.

El mayor espacio de este período lo ocupa la instalación y desarrollo de la Asamblea Constituyente, que empieza a funcionar a partir del mes de diciem-

bre de 1946 y en la cual se permite la participación de representantes de la iglesia, agrupaciones económicas e independientes. El Estatuto Electoral había establecido el régimen proporcional de las minorías en la conformación de la misma. En las elecciones había ganado abiertamente el partido AD con más del 75 % de los votos, el cual ocupa hegemonícamente la Asamblea, quedando en lugares muy lejanamente secundarios el resto de las agrupaciones políticas. AD impone, para las discusiones al interior de la Asamblea, la regla de la mayoría, disolviendo con tal medida la posibilidad de que la representación política minoritaria tuviera alguna participación en las decisiones que se tomaban al interior de la misma. Al imponer esta normativa, las fracciones políticas minoritarias no aceptan las reglas de juego establecidas porque nunca les serán favorables. En este contexto, la política se despliega sin que exista posibilidad alguna de que la minoría parlamentaria sienta que puede crecer y generar espacios de oposición real, frente a una fracción mayoritaria que controla y decide sobre reglas de juego que siempre la favorecen.

En este escenario y junto a otros factores de diverso orden, la coyuntura del Trienio Adecó transcurre en un clima de gran inestabilidad política y de conspiración permanente. En el año de 1947, se celebran las primeras elecciones presidenciales y legislativas por vía directa, universal y secreta, en las cuales resulta mayoritariamente triunfador el representante de AD, Rómulo Gallegos. Sin embargo, ocho meses después su gobierno es derrocado por los sectores militares que habían acompañado a AD en el golpe cívico-militar contra Medina Angarita en el año de 1945.

En 1958 este pasado va a ser tomado muy en cuenta por los partidos políticos para no repetirlo. La inestabilidad y el fracaso de la experiencia democrática de aquellos años, enseña a los partidos que a través del enfrentamiento y de un sentido de la política en el cual son imposibles los acuerdos y la fijación de reglas mínimas de juego democrático no es posible garantizar su estabilidad. A partir de entonces se impone la tesis de la construcción del consenso por la vía del aprendizaje de las experiencias fracasadas para establecer un orden político estable (Salamanca, 1994, p. 268).

La Constitución que se elaboró en el año de 1947 iba a ser el modelo para la Constitución Democrática de 1961. En la Constitución de 1947, en efecto, se establecen un conjunto amplio de disposiciones de naturaleza democrática, nacional y popular, de las cuales nos interesa destacar tres de sus rasgos: el rol central del Estado en el proceso de modernización económica y social, el carácter exclusivamente representativo y alternativo del sistema democrático y la instauración de un sistema plural de partidos políticos, los cuales se convertirán en las únicas instancias de mediación entre el Estado y la sociedad.

2. El nacimiento de la estabilidad a partir de la fundación de un sistema político basado en los acuerdos y en la conciliación de intereses

2.1 El entendimiento y la obsesión por el logro de la estabilidad: la red de acuerdos y pactos constitutivos

El 23 de enero de 1958 es una fecha de gran significación para el sistema político venezolano. Luego de la fracasada experiencia política del Trienio Adeco y los 10 años de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez se logra crear un escenario que hace posible la formación de acuerdos entre los principales actores políticos de la sociedad para refundar el sistema democrático. Como afirman especialistas del tema "los diez años de dictadura sometieron a los partidos políticos (...) a un aprendizaje forzado sobre la necesidad de lograr un mínimo de entendimiento si se quería asegurar el mantenimiento del sistema que nuevamente estaba configurándose" (Njaim, Combellas, Guéron y Stambouli, 1975, p.13). Este logro mínimo de entendimiento tiene su expresión en la firma del Pacto de Punto Fijo, suscrito entre los partidos Acción Democrática (AD), COPEI y Unión Republicana Democrática (URD), el cual tiene como objetivo crear las condiciones políticas e institucionales para garantizar la estabilidad del sistema democrático en el país. De este acuerdo político se excluye al Partido Comunista de Venezuela (PCV), el cual había participado activamente en la lucha clandestina contra la dictadura de Pérez Jiménez, aliado con AD. Al partido Comunista no se le consideraba apto para el desarrollo de alguna lealtad con respecto a la creación de condiciones institucionales para garantizar la estabilidad democrática, ni como aliado ni como sector de oposición leal (Urbaneja, 1992, p. 208).

Las bases del Pacto de Punto Fijo estaban contenidas en tres de sus enunciados: la defensa de la constitucionalidad y el derecho a gobernar de acuerdo al resultado electoral, lo cual obligaba a los partidos firmantes a defender las autoridades elegidas en caso de "intentarse o producirse" un golpe de Estado; la formación de un gobierno coaligado para evitar la creación de movimientos de oposición sistemática que pusieran en peligro la estabilidad democrática; y la implementación de un programa mínimo y común de gobierno que implicaba que ninguno de los partidos, integrantes del acuerdo tripartito, podía incorporar en sus programas políticos particulares asuntos contrarios a los que este programa mínimo incluyera. La presencia de puntos no comunes era aceptada sólo si ellos no rebasaban los límites de la tolerancia y el respeto mutuo entre las agrupaciones políticas comprometidas en este acuerdo (Gómez, López, Maingón, 1989).

Se inicia así la transición hacia la democracia política a través de un sistema de pactos, apoyado en un programa mínimo, que incluía un conjunto de reglas comúnmente acordadas entre los partidos para evitar la vuelta al autoritarismo y garantizar la estabilidad política. Desde esta perspectiva, Venezuela comparte solamente con Colombia, en el contexto de la segunda postguerra y

dentro del variado conjunto de los países de América Latina, la característica excepcional de ser "los únicos casos latinoamericanos de democratización política cuidadosamente pactada" (O'Donnell, 1994 p.18) no obstante las diferencias en torno a los alcances del sistema de acuerdos establecido en cada una de estas situaciones nacionales.

El triunfo del partido AD en las elecciones de 1958 garantiza la materialización de los acuerdos establecidos en este sistema, así como la extensión de procesos de negociación con agrupaciones representativas de la sociedad, provenientes de los sectores religioso, militar y económico del país. Estos procesos culminan con la creación progresiva de una red de pactos constitutivos (Gómez Calcaño, López Maya, 1990), tácitos o implícitos, que permitieron el desarrollo de las condiciones políticas para garantizar la estabilidad e institucionalización de las bases del sistema político. En esta red de pactos se incluyeron la concertación obrero- patronal en el campo productivo; la participación de las FFAA en el sistema político, a partir de la creación de programas sociales y económicos que mejoraban sus condiciones de vida y de acuerdos que garantizaban su compromiso con la institucionalidad democrática; y la garantía de acción autónoma de la Iglesia frente al Estado, materializada en la creación de la Ley de Concordato Eclesiástico. La prioridad del sistema político venezolano a partir de 1958 era, entonces, la búsqueda de consenso y el logro de la estabilidad democrática, concentrándose en este objetivo las tareas y acciones de los actores políticos integrantes del Pacto de Punto Fijo a lo largo de la década de los 60 (Urbaneja, 1992).

Los factores que explican esta estabilidad descansan, entonces y de manera importante, en la capacidad que tiene los actores políticos para fundar una red complementaria de acuerdos con otras fuerzas representativas de la sociedad y la economía del país, en torno a las nuevas reglas del juego político establecidas, y con referencia a los patrones de regulación de las relaciones entre los diferentes actores sociales involucrados en dichos acuerdos (Gómez, López, 1990, p: 41). De esta manera, se conforma un sistema político basado en la conciliación de distintos intereses, el cual se despliega en un escenario económico restrictivo que logra posteriormente índices de crecimiento y expansión favorables a partir de mediados de la década de los 60, en un contexto social caracterizado por bajos niveles de conflictividad, no obstante los rasgos de marginalidad y exclusión social que lo acompañan.

La cultura política que se conforma a partir de este momento, es una cultura basada, igualmente, en el consenso y armonía de intereses, la cual contrasta con el sentido de la política que se despliega a lo largo del siglo XIX –basado en la guerra y la confrontación militar– y aquel que caracteriza el que se desarrolla entre los años de 1945-48, fundamentado en la inestabilidad política y en la confrontación ideológica y doctrinal.

2.2 Bases de legitimidad y apoyo

En la Constitución de 1961 se plasman los objetivos políticos establecidos en el Pacto de Punto Fijo. Por una parte, se dispone el carácter democrático, exclusivamente representativo y alternativo de la forma de gobierno, a partir del desarrollo de un sistema basado en elecciones libres y en una estructura plural de partidos políticos, que garantiza no solo la alternabilidad de los gobiernos elegidos por votación popular, sino la legitimidad y la estabilidad política.¹ Por otra parte, se diseñan un conjunto de derechos económicos, sociales y políticos orientados a la superación de las desigualdades sociales, a la ampliación de la participación y a la incorporación de la población en los frutos del crecimiento económico, los cuales se materializan en políticas que en efecto brindan mejoramiento en los niveles de vida de la población.² En este sentido, tal como lo afirma Juan Carlos Rey, tanto desde el punto de vista de la base constitucional jurídico-formal, como del sistema constituido por reglas de juego y de procedimiento institucional, materializadas en pactos y acuerdos, el objetivo básico es la preservación y búsqueda de legitimidad del orden sociopolítico, "el cual se plantea en forma obsesiva a partir de 1958" (Rey; 1991, p. 196).

De esta manera, el sistema político venezolano acciona un conjunto de mecanismos de acción estatal dirigidos a la consecución de ese objetivo. En un primer momento, cuando nuestro sistema político opera en escenarios de fragilidad institucional (como las coyunturas de 1945-48 y 1958, por ejemplo), son

¹ Desde 1958 la universalidad y obligación del voto, tal como afirma la politóloga Miriam Kornblith, constituyen de hecho un compromiso nacional de adhesión a la democracia, y las elecciones que se celebran desde ese momento hasta la década de los 70 se convierten en principios constitutivos básicos del sistema político, caracterizándose por bajos niveles de abstención y una alta participación política (Kornblith, 1998, p. 47).

² En efecto, las políticas que se implementan se orientan a satisfacer parte importante de las necesidades sociales de la población y garantizar los recursos para aumentar su nivel de vida. La educación gratuita en todos sus niveles y modalidades, la gratuidad en la prestación de los servicios de salud, los subsidios a los servicios conectados a la vivienda y el transporte (agua, electricidad, gas, teléfono, etc.), así como a una gran variedad de productos de consumo masivo (alimentos, de manera fundamental), el control del mercado laboral y de los precios y el establecimiento de un sistema de seguridad social dirigido a proteger a la población trabajadora. constituyen políticas que se pretenden materializar de manera universal para brindar mejores niveles de vida (González, 1996, p. 19). Aunque pueden observarse ciertas distorsiones en las orientaciones del gasto social del Estado para algunas de estas áreas –entre las décadas de los 60 y los 70 los avances más importantes, por ejemplo, se materializan en el aumento de la matrícula en educación media y superior con respecto a la educación preescolar y primaria, así como en una mayor distribución del gasto en el área de la medicina curativa frente a la medicina preventiva y el saneamiento ambiental– se logra una mayor inserción de la población y una mayor ampliación de la cobertura de estos servicios, que ayuda a proporcionar mejores oportunidades y calidad de vida a la población.

los mecanismos de naturaleza normativa, asentados en un conjunto de valores sociales y políticos (derechos económicos y sociales, libertad, justicia, etc.) los que constituyen sus bases fundamentales de legitimidad y apoyo; posteriormente, prevalecen mecanismos utilitarios de carácter instrumental (cargos, clientelismo, prebendas, privilegios, etc.), como base de composición fundamental de las lealtades y apoyo al sistema, a los cuales se subordinan los mecanismos de carácter normativo (Urbaneja, 1992).

Los mecanismos normativos y utilitarios funcionan interrelacionada y complementariamente, junto a los de coacción y uso de la fuerza, para garantizar el mantenimiento del orden sociopolítico. Sin embargo, los mecanismos utilitarios "son fundamentales para entender el funcionamiento de la democracia venezolana a partir de 1958", los cuales "en el transcurso del tiempo (...) son claves para entender la estabilidad del sistema" (Rey, 1991, p. 192). La conciliación de los distintos intereses que integran el sistema político, se basa, entonces y a la postre, en un complejo sistema de acomodación de tipo utilitario que favorece a los distintos sectores que integran dicha alianza, constituyendo los sectores menos confiables (empresarios y militares, por ejemplo) los que son más favorecidos por la acción de un conjunto de políticas concretas, prebendarias y de privilegios, dirigidas a garantizar la conservación del poder y la neutralización de las amenazas al sistema (Rey, 1991, pp. 189-202).

La progresiva subordinación de los mecanismos normativos a los de naturaleza utilitaria es lo que determina la emergencia del clientelismo, fenómeno que se caracteriza por "la construcción de redes de lealtades en torno a partidos y dirigentes, basado en favores y dádivas" (Urbaneja, 1992, p. 293), y que se extiende al reparto de cargos que beneficia sobre todo a los militantes de los partidos. La extensión de estas distintas modalidades de clientelismo es lo que da origen al fenómeno de la corrupción y al tráfico de influencias, en distintos aspectos de la vida política, económica y social del país –elecciones, obtención de beneficios por la implantación de ciertos programas y/o políticas, etc.– (Urbaneja, 1992), los cuales adquieren un crecimiento desmesurado a partir de mediados de la década de los 70.

2.3 Capacidad de exclusión e integración

Los actores y grupos sociales que no aceptan las reglas de juego acordadas formal y materialmente por el sistema político, son excluidos o sancionados a partir de mecanismos institucionales coactivos (Rey, 1991, p.197). Esto puede observarse claramente si recorremos el escenario político de la década de los 60 y de los 70, el cual está caracterizado por reajuste ideológicos y organizativos al interior de los partidos políticos que determinan reajustes, igualmente, al interior del sistema y un proceso progresivo de homogeneización en sus aspectos ideológicos y en sus prácticas políticas (Gómez, López, Maingón,

1989,p: 78).³ La salida del partido URD del Pacto de Punto Fijo, por desacuerdos con la política exterior de AD y COPEI frente al gobierno de la Revolución Cubana, deja al sistema en manos de estos dos partidos, transformándolo tempranamente en un sistema fundamentalmente bipartidista. El partido URD inicia una línea de oposición que lo lleva a llamar a la abstención en las elecciones de diciembre de 1963, en las cuales resulta ganador Raúl Leoni, de AD, quien logra, sin embargo, constituir un gobierno de amplia base política, del cual URD forma parte.

El impacto de la Revolución Cubana y la percepción por parte de sectores juveniles de AD de la presencia de rupturas ideológicas importantes con el programa radical que le había dado nacimiento, determina en la década de los 60 una primera escisión al interior de AD. Surge de sus cuadros marxista-leninistas el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el cual se une al Partido Comunista (PCV) en la lucha de guerrillas desarrollada contra las reglas de juego impuestas por el sistema. La lucha guerrillera significa una amenaza a su estabilidad y genera tensiones y desajustes políticos de importancia en el gobierno de Rómulo Betancourt de 1959-63. Sin embargo, el sistema logra su "virtual eliminación" al ilegalizarlos en 1962 y al implementar mecanismos coactivos de lucha antisubversiva, ejecutados y coordinados por la FFAA, legitimados por las fuerzas sociales y políticas integrantes y asociadas al Pacto de Punto Fijo. En este sentido, uno de las particularidades del sistema político venezolano es el éxito logrado en la eliminación de los grupos radicales que ponen en peligro la estabilidad democrática (Njaim, Combella, Guérón, Satmbouli, 1975, p.49). Pero también la capacidad del sistema de integrarlos posteriormente a las reglas de juego establecidas.

En efecto, en el Gobierno de Rafael Caldera de 1969-74, ya estabilizada la situación política, se aplica un programa de pacificación, cuyos primeros pasos habían sido dados en el gobierno de AD de 1964-68, orientado a legalizar la participación política de los grupos que habían participado en la lucha guerrillera. Este proceso se desarrolla a través de un conjunto de acuerdos entre el Estado y los grupos y líderes guerrilleros, quienes "sin renunciar a sus principios doctrinales (...) obligaban al reconocimiento de la legitimidad del sistema político partidario y al uso de los canales institucionales de mediación entre la sociedad y la esfera de decisiones públicas. Estos nuevos acuerdos permitieron ampliar las bases del consenso del sistema político y reforzaron la tendencia al fortalecimiento de COPEI como central en este sistema" (Gómez; López; Maingón, 1989, p. 91).

³ Para el politólogo Juan Carlos Rey, la homogeneización de los programas de los partidos políticos tiene un fuerte sentido utilitario, en tanto sus orientaciones rompen con las orientaciones ideológicas que le dieron nacimiento y se dirigen, fundamentalmente, a tratar de captar el apoyo del "votante medio". Desde esta perspectiva, los partidos políticos se pragmatizan al darle prioridad a los intereses y demandas concretas de esos electores, en detrimento de los valores ideológicos que los particularizan. (Rey, 1991, p. 192)

2. 4 La consolidación del bipartidismo: actores, fraccionamientos e impactos

El sistema bipartidista, integrado por AD y COPEI, logra consolidarse precisamente en el Gobierno de Caldera en el año de 1970 cuando se establece un acuerdo implícito entre estas dos agrupaciones políticas, conocido como el Pacto Institucional. El Pacto, que funciona exitosamente hasta 1984, "favorece la estabilidad del sistema porque simboliza la aceptación por el principal partido de oposición de la legitimidad del gobierno y fija los límites precisos de su acción opositora" (López, Gómez, Maingón, 1989, p. 90), y se expresa en la elección, para cada período constitucional, de las directivas de instituciones públicas como la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y el Consejo Supremo Electoral, que anteriormente habían sido ocupadas por personalidades independientes; así como en el acuerdo de que el partido que gobierna (AD o COPEI) ocupe la Presidencia del Congreso de la República, aunque no obtenga mayoría parlamentaria, y el partido de oposición (AD o COPEI) la Presidencia de la Cámara de Diputados, sin que ello signifique que no se permita la participación de otros partidos en el resto de las directivas del Congreso, en base a su votación relativa, "aunque ésta se establece más como una concesión que como un derecho" (López, Gómez, Maingón, 1989, p. 89).

La política de pacificación y el proceso de divisiones que habían ocurrido en AD, cuando por segunda vez es objeto de un fraccionamiento que da origen al Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) en las elecciones presidenciales de 1968, así como las que se hacen presentes en el Partido Comunista, cuando surge el Movimiento al Socialismo (MAS) en el año de 1970, el cual propone un programa político orientado a la construcción de un proyecto socialista separado de las orientaciones comunistas tradicionales, dibuja en la década de los 70 un escenario partidista plural en el que el MEP y el MAS intentan enfrentar, dentro de las reglas de juego del sistema, al bipartidismo de AD y COPEI. Sin embargo, ni el MEP logra convertirse en real opción alternativa (prácticamente desaparece en la década de los 90 de la escena política al morir su líder fundamental, Luis Beltrán Prieto Figueroa); ni el MAS se materializa como una opción real de poder frente a AD y COPEI, aunque sí en una fuerza minoritaria importante, cuyos líderes fundamentales no logran finalmente diferenciarse programáticamente, aunque en medio de conflictos internos de importancia, de las opciones modernizantes de AD y COPEI.

Estos reajustes organizativos e ideológicos tiene impacto en dos de los actores sociales de apoyo fundamental al sistema: los sectores sindical y militar. Con respecto al primero, porque tiene la particularidad, por lo demás común al resto de los movimientos sindicales de América Latina, de haber nacido ligado a los partidos políticos, quienes los utilizan como instrumentos de equilibrio frente a los empresarios (Njaim, Combellas, Guerón, Stambouli, 1975, p. 34). En ese sentido, los fraccionamientos que en ellos se producen se reflejan en

su seno porque los grupos que integran al movimiento sindical organizado se definen por afiliaciones partidistas.⁴ De esta manera, las luchas sindicales de carácter corporativo se subordinan a las luchas políticas mediatizadas por los partidos, en mayor medida por AD, y se forma una burocracia sindical cupular que es incorporada a los pactos y prácticas de concertación, lo cual mitiga "durante mucho tiempo y con bastante efectividad la capacidad de rebelión de amplios sectores populares", aunque el sector obrero que integra el movimiento sindical organizado apenas llega al 30% del conjunto de la fuerza laboral. Esto puede explicarse porque la CTV, a través de su importante presencia en la opinión pública y defensa de los intereses generales del sector obrero, ejerce influencia en el sector obrero no organizado (Sonntag, 1984, p:26).

Con respecto al sector militar, tempranamente surgen contradicciones de importancia. La experiencia de la revolución cubana fracciona al Ejército en dos grupos: uno que respalda las reglas del sistema, a pesar de algunas reticencias, y la política del gobierno de Betancourt dirigida a eliminar la amenaza comunista interna; otro, apegado a las opciones insurreccionales dirigidas por los movimientos políticos que participan en la lucha guerrillera (López, Gómez, Maingón, 1989, p. 85). Estas contradicciones son controladas en virtud de un conjunto de medidas de acción estatal que desde el año de 1958 se habían implantado: la conversión del Estado Mayor Conjunto en un cuerpo consultivo con independencia de gestión por parte de los distintas fuerzas que integran el sector militar; la desconcentración de las bases militares en el momento de la lucha subversiva; el establecimiento de una disposición en la Constitución de 1961 que permite una vigilancia efectiva sobre personalidades de jerarquía militar, al asignar al Senado la atribución de aprobar los ascensos a generales previamente seleccionados por el Presidente de la República, en base a una lista presentada por las distintas fuerzas que integran la institución militar; y la rotación periódica de los Jefes de las más importantes unidades de las FFAA, con la introducción de cambios en los puestos de mando cuando existen cambios de gobierno. (Njaim, Combellas, Guerón, Satmbouli, 1975, p. 29) Estos mecanismos institucionales, junto a los programas de mejoramiento social, cultural y económico, y de participación de las FFAA en instituciones del Estado en virtud de la profesionalización de sus integrantes, así como del sector

⁴ Desde la década de los 60 la Confederación General de trabajadores (CTV), principal organismo de representación del movimiento sindical organizado, está controlado por AD. A finales de 1961, en el escenario de los conflictos que se producen por las políticas económicas restrictivas que desarrolla el gobierno de AD, y por la política exterior con respecto a la revolución cubana, la CTV se divide surgiendo la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUTV), controlada por el sindicalismo comunista. Con posterioridad se crean otras centrales sindicales, dirigidas por COPEI (CODESA y CGT), aunque este partido se mantiene formando parte de la CTV. Sin embargo, a pesar de que se hayan establecido centrales sindicales paralelas a la CTV, ningún movimiento logró competir con el control que monopoliza AD. Como afirman Luis Gómez y Margarita López, a lo largo de la década de los 70 la CTV se amplía y complejiza "(...) permitiendo la incorporación de sindicatos de otras afiliaciones partidistas pero manteniendo AD su dominio indiscutible sobre la organización" (Gómez; López, 1989, p. 82)

civil en algunos proyectos de la institución militar, permiten la estabilidad institucional y la permanencia de las reglas de juego establecidas por los partidos políticos desde la década de los 60.⁵

Con los grupos empresariales y la iglesia, se logra un proceso de integración al sistema, el cual se despliega sin contradicciones de importancia. La iglesia se mantiene por largo tiempo, lograda la Ley de Concordato y el respecto por parte del Estado de su participación en las actividades educativas, como una institución apegada a las reglas de juego del sistema a lo largo de este período 58-80. Si bien en la década de los 70 existen grupos (se trata de un sector de los jesuitas que mantiene un Centro de Investigación Social que edita la Revista SIC), que manifiestan posiciones críticas sobre los problemas del país, ello no genera enfrentamientos abiertos y de ruptura con las cúpulas eclesiásticas, mayormente integradas al sistema, ni con la conducción general dada al sistema político (Njaim, Combellas, Guérón, Stambouli, 1975). Con respecto a los empresarios el proceso de integración a las reglas de juego establecidas por el sistema, se fundamenta en su acuerdo no sólo con la orientación dada por el Estado al modelo de desarrollo capitalista y a las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones, sino también con relación a las medidas coactivas y represivas contra los movimientos insurreccionales que atentan contra el sistema. Los partidos políticos, por otra parte, no dependen de la elite empresarial para desarrollar medidas en favor de los trabajadores, porque cuentan con recursos propios extraídos de la renta petrolera.⁶

Como hemos visto, el sistema político venezolano funciona tratando de dar respuesta a los distintos intereses involucrados. Para ello se vale de un con-

⁵ Ello no va a significar que las FFAA se conviertan en una fracción homogénea. Por el contrario, en su interior se redefinen posiciones políticas frente a las transformaciones que ocurren en el país, y frente a las reglas de juego impuestas por el bipartidismo. En este sentido, en la década de los 70 persisten en las FFAA grupos con afiliaciones ideológicas definidas: un grupo mayoritario apegado al sistema (sector "constitucionalista"); otro, identificado con los proyectos de los grandes grupos económicos nacionales e internacionales, así como con los sectores militares norteamericanos (sector más conservador); y, por último, un tercer grupo crítico del funcionamiento del sistema democrático vigente, el cual estaba integrado por sectores radicales que desean un cambio en las estructuras del poder nacional (William Izarra, citado por Luis Gómez y Margarita López, 1989, p. 86)

⁶ La participación del sector empresarial en las distintas fases del proceso de expansión capitalista empieza, precisamente, a partir del primer gobierno de AD entre 1958-63, cuando se dan los primeros pasos para la institucionalización de canales de mediación entre los empresarios y el Estado, los cuales posteriormente se amplían, fortaleciendo al sector empresarial organizado en FEDECAMARAS, asociación federativa que agrupa a los industriales, comerciantes y grupos agrarios más significativos del país. De esta forma, los empresarios actúan como un grupo de presión importante que utiliza la intermediación partidista, informal o institucional, para defender y resguardar sus intereses (López, Gómez, Maingón, 1989, pp: 83-84)

junto de mecanismos en los cuales el Estado, a través de la renta petrolera, tiene el rol fundamental de accionar para satisfacerlos.

3. La centralizada en la conducción del proceso político

3.1 Estado, partidos políticos y renta petrolera

Cuando se inicia la explotación petrolera en nuestro país, el Estado se consolida a partir de la apropiación de esa renta, convirtiéndose en una instancia nacional con pleno control del territorio e impulsor directo del proyecto de modernización capitalista. Bajo la dictadura de Juan Vicente Gómez, como hemos afirmado, se había consolidado el Estado Nacional y se activan los cambios que transforman violentamente la economía agraria en una economía petrolera. Cuando muere el dictador en 1935 se había fortalecido una economía petrolera de enclave, controlada por capital extranjero, escasamente articulada a la economía interna, en la cual el Estado recibía una renta que no se correspondía con las obtenidas por el negocio petrolero controlado por las empresas extranjeras. Desde ese momento, la lucha política empieza a girar en torno a la necesidad de afirmar el control del Estado sobre nuestro territorio y sobre sus riquezas para impulsar un proyecto de modernización económica y social, en un escenario de marcada debilidad de la sociedad civil. Como afirma Enzo del Búfalo: "...debido al escaso desarrollo de la sociedad civil de entonces, el Estado se presentaba como el único propietario del recurso natural explotado por el capital extranjero. Aunque existían pequeñas explotaciones privadas, éstas eran demasiado débiles para convertirse en una alternativa viable de apropiación de la explotación petrolera. La participación nacional en el negocio petrolero, a través de las prácticas de la sociedad civil, se limitaba a proporcionar parte de la fuerza de trabajo directa o indirectamente vinculada a la explotación petrolera" (Del Búfalo, 1994, p. 535). La única vía, entonces, para "nacionalizar" la actividad petrolera es a través de la apropiación de esta renta por parte del Estado, o controlar directamente su producción, proceso que culmina en el año de 1975 con la nacionalización de la industria, en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez.

La lucha de los partidos políticos venezolanos a partir de la muerte de Juan Vicente Gómez gira, entonces, en torno a la conciencia política sobre esta peculiaridad. El Estado se convierte, así, en clave para el desarrollo, en el instrumento y en el sujeto del proceso de modernización nacional, por ser el receptor y distribuidor exclusivo de la renta petrolera, y porque es considerado como la única instancia dentro de la sociedad capaz de representar los intereses colectivos por encima de los débiles intereses particulares y locales (Sosa, 1992).

Esta situación se ve favorecida, a partir de la década del 60, porque la Constitución de 1961 había establecido la legitimación de los partidos políticos en el proceso de ordenamiento sociopolítico de la sociedad. Desde ese momento, los partidos adquieren centralidad dentro del sistema y se convierten en

los principales canales de vinculación entre el Estado y la sociedad, a partir de los beneficios obtenidos por la renta petrolera. Se adhieren al Estado con el objetivo de utilizar la renta petrolera para financiar el proceso de desarrollo económico y la generación de condiciones para la formación de una sociedad civil, a partir de un proceso de distribución del ingreso que, aunque desigual, echa las bases para la constitución del proyecto de modernización (del Búfalo, 1994, p: 539).

La particularidad de este proceso es que se despliega bajo una lógica de realización de carácter rentista, que va a permitir "...sostener a una nación sobre la base de la percepción de un ingreso cuantioso que es producido por muy pocos, (y) que le dio al país posibilidades de consumo que exceden a su capacidad de producción" (Salamanca, 1997, p: 89). Desde esta perspectiva, los ingresos petroleros son percibidos rentísticamente –por los dirigentes políticos desde la década de los 40– para resolver los problemas de la colectividad a partir de un conjunto de prácticas, validado y legitimado por ella misma. De ello se deriva el carácter fundamentalmente político de la lógica rentista. Los dirigentes políticos vertebran los procesos sociales a partir "(...) de acuerdos fundamentales en torno a cómo distribuir una renta -generada por muy pocos- definir prioridades, establecer objetivos y estimar el grado de acceso de los diversos sectores sociales a la misma". De esta manera, el sistema político venezolano acepta su dinámica a partir de la renta petrolera (Salamanca, 1997, pp. 90- 91).

Esto determina una lógica de acción colectiva, motorizada por el sistema político, la cual reza que en tanto el petróleo es de la nación, y en consecuencia de los venezolanos, los distintos sectores de nuestra sociedad perciben que les corresponde parte de los recursos provenientes de su renta y, por ende, les deben ser simplemente repartidos (Salamanca, 1997, p: 91).

3. 2 Concentración y centralización de los mecanismos de acción estatal y red canalizadora de negociación y distribución social

En este escenario, alimentado además por las doctrinas intervencionistas en boga en América Latina y en el mundo (transformaciones del Estado liberal a un Estado social y planificador), el proceso de modernización, a lo largo de este período, se despliega acentuando dos tendencias particulares de nuestro transcurso social y político: la tendencia hacia la concentración del poder de los partidos políticos y las asociaciones corporativas en el Estado; y la tendencia hacia la centralización en el Estado de las funciones políticas y administrativas (Gómez, López Maya, 1990, pp. 68-69).

Con relación a la primera tendencia, hemos destacado anteriormente la importancia que tiene en este proceso la implantación de un sistema de conciliación de intereses entre los distintas elites políticas, económicas y sociales, motorizado por los partidos políticos a partir del año de 1958, a través de un

conjunto de pactos constitutivos tácitos o implícitos. Estos grupos forman una red canalizadora de las demandas de la sociedad, en la cual los partidos son las instancias de intermediación que tienen la mayor legitimidad para la realización de la utopía modernizadora. Los partidos constituyen así el eje del sistema democrático, tienen el papel protagónico en la construcción de la democracia y promueven la formación e integración al sistema de las organizaciones sociales. Por ello la preeminencia partidista de nuestro sistema político.

La red canalizadora que los partidos políticos construyen se materializa en un "sistema de negociación social", en los términos usados por Diego Bautista Urbaneja (1992, p. 228), el cual consiste en un conjunto de mecanismos e instituciones de acción estatal, a través de los cuales se gratifican los distintos intereses sociales por medio de canales formales e informales, garantizando la satisfacción equilibrada de los mismos, vía negociaciones y compromisos cupularmente establecidos por las elites que integran el sistema político. De esta manera, se expanden y centralizan en el Estado las funciones político-administrativas con el objetivo de reordenar las relaciones sociales, en base a los intereses que en y desde el Estado conforman el sistema político. Se profundiza así la tendencia centralizadora que viene gestándose desde el siglo XIX, la cual fue legitimada en la Constitución de 1961 al consagrarse un esquema de gobierno centralista y presidencialista.

Al concentrarse, por otra parte, la toma de decisiones públicas en los grupos políticos que integran el sistema de conciliación, se establece un control cupular sobre la toma de decisiones nacionales y una estructura semicorporativa constituida e influida por las organizaciones que monopolizan la representación de los diferentes intereses sociales.⁷ Esta estructura limita la participación en el proceso de toma de decisiones, incluso de miembros de sus propias agrupaciones, y contribuiría a la postre a debilitar el sistema democrático representativo porque el proceso de negociación social genera un sistema político clientelar, fácilmente corruptible, fundamentado en una solidaridad cuasicorporativa, en la cual las lealtades del ciudadano se extrapolan hacia las organizaciones políticas en vez de dirigirse a la defensa de las instituciones democráticas. De esta manera, el ciudadano queda marginado a las fronteras del sistema democrático, garantizando fundamentalmente el ritual de las elecciones y la renovación de los mandatos, limitándose, consecuentemente, el juego político a nivel nacional ya que la toma de decisiones públicas allí se concentran, dejando a las regiones y localidades marginadas del proceso. En otras palabras, la política se despliega a nivel nacional y sólo es posible allí la competencia partidista y la toma de decisiones públicas (Molina y Pérez Baralt, 1998, p. 38).

⁷ Esta tendencia concentradora se reproduce en el proceso de toma de decisiones de los partidos políticos, el cual queda en manos de una pequeña cúpula que controla la maquinaria, dependiendo además los grupos partidarios en la provincia de las autoridades nacionales.

3. 3 El Estado planifica, distribuye la renta e interviene directamente en el proceso productivo

Todo el conjunto de dispositivos formales e informales que se implementan le restan autonomía de acción al Estado, pero el funcionamiento del sistema de negociación social en base al consenso entre distintos intereses que finalmente coinciden, en el escenario anteriormente señalado, permite entre las décadas de los 60 y 70 la existencia de un Estado de compromiso nacional-popular en torno al modelo de desarrollo que se implementa en este período histórico. Este modelo contiene dos líneas fundamentales de acción: una en el área económica, a partir de la implementación de una industrialización por sustitución de importaciones; otra, en el área social, a partir de un amplio programa de redistribución del ingreso.

La fase intencional del proceso de industrialización

Antes de la década de los 50 el proceso de industrialización en Venezuela es aún muy incipiente y no tiene un carácter deliberado. Desde principios de este siglo se habían instalado espontáneamente algunas industrias, proceso que fue progresiva y gradualmente expandiéndose en la medida en que igualmente se ampliaba la urbanización y el mercado interno. El proceso de expansión industrial espontáneo continúa en las década de los 30 y 40 gracias a los crecientes ingresos petroleros que recibe el país y a la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, no es sino hasta después de esta guerra que el país adopta una política deliberada de industrialización.

En el gobierno dictatorial de Pérez Jiménez se adelantaron políticas destinadas a ampliar la industrialización y el Estado asume un rol productor al reservarse el desarrollo estratégico de industrias básicas, como la siderúrgica y petroquímica, incluso contra la resistencia de la burguesía nacional e internacional (Sonntag, 1984, p. 18), y además estimula una política industrial hacia el sector textil, alimentos, calzado y cemento, así como otras vinculadas al sector de la construcción, las cuales se financian desde instituciones del sector público y a partir de un programa de apertura a la inversión extranjera (Castillo, 1988, p. 151). Sin embargo no es sino a partir de 1958 cuando podemos hablar de un programa industrial concertado entre los diferentes sectores políticos y económicos de la sociedad, en el cual el Estado va a seguir jugando el importante papel de motorizar el proceso de desarrollo.

En efecto, en el Programa Mínimo que suscriben el 6 de diciembre de 1958 los candidatos a la presidencia de la República, Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Wolfgang Larrazabal, se establece, entre otros asuntos, la necesidad de elaborar, desde el Estado, un plan de desarrollo económico integral de largo alcance, el cual va a contemplar la implementación de una política industrial y agropecuaria, conectada a una política social y de infraestructura. De esta manera la política industrial se concibe como un proyecto en el cual se compro-

meten las distintas fuerzas políticas para diversificar la economía, modernizar la actividad agropecuaria, maximizar el empleo, modernizar la estructura económica y social, lograr una mejor distribución espacial del desarrollo y garantizar un elevado y sostenido crecimiento (Bitar, Troncoso, 1983, pp. 26-27).⁸

La política industrial que se adelanta incrementa, en efecto, de manera sostenida entre las décadas de los 60 y 70 el grado de industrialización del país y uno de sus mayores logros fue el rápido crecimiento, en el escenario de un mercado interno que se hizo, a la postre, pequeño y rezagado con respecto a la inversión de los recursos productivos estimulados por el Estado. Desde esta perspectiva, los rasgos particulares de la industrialización en Venezuela en el marco de la región latinoamericana, con la cual comparte algunos procesos comunes de importancia son: su impulso tardío, la alta velocidad de su crecimiento, la existencia de una acción de gobierno deliberada en favor de la industrialización, la relativa holgura de divisas en medio de la cual se desarrolla el proceso industrial (Bitar, Mejías, 1984, pp: 106-108) y un Bolívar sobrevalorado que facilita las importaciones, a pesar de la política de sustitución de importaciones que se implementa.

En el marco de esas particularidades, nuestro país logra, con respecto al conjunto de los países latinoamericanos, los ritmos de crecimiento más altos de la producción manufacturera entre 1960 y 1978, y contribuye a la diversificación productiva, modernización de la actividad agraria, altas tasas de empleo y creciente autonomía interna con respecto a la actividad petrolera (Bitar, Troncoso, 1983). El producto territorial bruto aumentó anualmente entre 1950 y 1973 entre un 6 y un 7 %, entre 1974 y 1978 llegó a crecer mucho más, llegando inclusive a 11% en un solo año, y alcanza un ritmo promedio de 8.3% entre 1974-79 (Escobar, 1984, pp. 75-76). Sin embargo, entre finales de la década de los 60 y mediados de los 70, el proceso industrial sustitutivo en su fase de producción de bienes de consumo final, empieza a manifestar signos de agotamiento, por la presencia de obstáculos estructurales que no habían podido ser superados, como su profunda dependencia tecnológica e insuficiente articulación económica interna, su baja eficiencia y escasez en recursos humanos y técnicos y el excesivo proteccionismo del Estado a la inversión privada nacional, el cual fue activado a través de una política crediticia y de medidas orientadas a proteger el mercado interno de la competencia internacional.

⁸ La corriente de pensamiento que nutre los planteamientos industrialistas en el país, así como en el conjunto de la región, es de inspiración latinoamericana: el desarrollismo, impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde la década de los 40; aunque ya desde la década de los 30, en el marco del impacto de la crisis mundial de 1929-33, muchos países latinoamericanos reaccionan orientando el proceso económico por la vía de la industrialización sustitutiva. En ese sentido, la CEPAL, se nutre también de estas experiencias, así como de algunas corrientes económicas de la época que habían inspirado algunos de los programas implementados por los países desarrollados, ante los efectos de la crisis mundial antes señalada.

El Estado empresario

Ante esta situación el Estado, receptor de los abultados ingresos provocados por el shock petrolero de 1973, en vez de adoptar la estrategia de esterilizar los fondos en el Fondo de Inversiones de Venezuela, en medio de una situación en la cual van a ser insuficientes los canales tradicionales de asignación de recursos, por el volumen extraordinario que proporciona la renta –estrategia que contaba con consenso y apoyo político– utiliza los excedentes para asumir directamente el desarrollo de grandes proyectos en la producción de bienes intermedios (hierro, acero, aluminio). (Hausmann, 1991) A partir de entonces, empieza a cambiar el modelo de desarrollo al añadirse a las funciones distributivas y de planificación del Estado las funciones de producción directa en industrias básicas, transformándose en un Estado Empresario que interviene directamente en el proceso productivo y que, además, comienza a manejar directamente la industria petrolera. Desde ese momento la inversión pública crece más que la inversión privada en manufacturas, la cual sólo llega a aumentar un 2% entre 1973-75, frente a un 63% de la inversión pública. De esta manera, se hace cada vez más incontrolable el crecimiento de la inversión pública en la actividad productiva, así como la gestión de su gasto interno, situación que se ve agravada por el creciente endeudamiento externo que se genera para sostenerla. Para 1978, no obstante el volumen de ingresos petroleros percibidos por el Estado, la deuda externa, tanto pública como privada, había sobrepasado los 16.000 millones de dólares, en circunstancias que al inicio de la década llegaba sólo a los 1000 millones. (Yañez Betancourt, 1991, p: 139)⁹.

Desde la década del 40 hasta mediados de la década de los 70 la gestión macroeconómica en nuestro país, por otra parte, había operado en condiciones favorables. Funciona equilibradamente el gasto fiscal, gracias a los precios estables del petróleo y al control que sobre el gasto fiscal tiene el Congreso Nacional; existe un tipo de cambio nominal fijo del bolívar con respecto al dólar, por la presencia de cambios también fijos a nivel mundial, y por los bajos y estables niveles de inflación en Venezuela y en la economía internacional ; así como opera una política monetaria pasiva en el control de las tasas de interés, las cuales se mantuvieron prácticamente constantes (Hausmann, 1991, p. 170).

Sin embargo, el nuevo modelo de desarrollo implementado a partir de 1974, cambia el comportamiento de estos factores: por una parte, el gasto público crece desmesuradamente y empieza a funcionar de manera desequilibrada. El crecimiento del sector desconcentrado del Estado (empresas públicas e insti-

⁹ Aunque estas inversiones reactivaron el proceso económico, muchas de las deficiencias de nuestro aparato industrial no se superaron, permaneciendo y acentuándose varias de ellas, en un contexto nacional e internacional desfavorable, como veremos más adelante, que va a poner de relieve la falta de eficiencia, rezago tecnológico, debilidad competitiva y escasa integración y autonomía de nuestro aparato industrial.

tutos autónomos) pasa a ser clave en el gasto fiscal, aunque fuera del control de las definiciones de política fiscal que aún siguen dirigidas por el nivel central; además, a partir de 1973 se observa a nivel internacional un proceso de flexibilidad cambiaria del dólar, que ocasiona la fluctuación de nuestra moneda, fenómeno que se acompaña de la elevación de la inflación a nivel mundial y nacional, y de fluctuaciones de las tasas de interés. El tipo de cambio comienza a funcionar erráticamente desapareciendo las reglas cambiarias que habían mantenido estable la convertibilidad de nuestra moneda y las tasas de interés (Hausmann, 1991).

El Estado social

Mientras se mantuvieron estables los indicadores macroeconómicos, el Estado pudo implementar una política de gasto social nunca antes estimulada en el país. En efecto, el gasto social del Estado hasta el año de 1936 se había colocado en el último renglón del presupuesto total del Estado. Desde 1936 a 1948 aumenta de manera significativa, llegando a concentrar 4,9 % del presupuesto central. Pero es a partir de la década de los 60 que se observa un repunte significativo de este tipo de gasto. Los promedios de inversión social con respecto al presupuesto total del Estado oscilan entre un 25,8% entre 1960-63; un 32% entre 1964 y 1968; un 31% entre 1969-74; y un 26,4% entre 1974-80 (Kornblith; Maingón, 1985, p. 205).

De esta manera, así como el Estado se propone transformar la economía del país, proceso en el cual invierte importantes recursos productivos, controlar parte significativa de la producción nacional y transferir parte de estos recursos al sector privado, vía el crédito o incentivos para la inversión, igualmente impulsa una política social de alcance universal. Esta política está destinada a distribuir en la población, de manera directa, servicios esenciales como el de salud y educación, entre otros, convirtiéndose en un Estado benefactor, bajo el cual se logra un proceso de integración y estabilidad social, en el cual los sectores beneficiados se convierten en fuentes de apoyo político en tanto ganadores con las políticas gubernamentales de alcance universal que se implementan (González, 1996).

Junto a estas políticas de redistribución directa del ingreso se implantan también programas de ingresos y empleo, que se basan en la regulación de salarios y de precios, en la creación de un sistema de seguridad social y en la mantención de bajas tasas de desempleo –en base a una expansión del empleo en el sector público, cuando así se considerase necesario (planes de pleno empleo del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez)–. Igualmente, se adopta la implementación de subsidios para la vivienda, el transporte y alimentos de consumo masivo, ampliándose la satisfacción de las necesidades sociales y proveyendo recursos para brindar a la población mejores niveles de vida. Desde esta perspectiva, y a partir de una política que busca integrar a todos los sectores sociales, se masifica el servicio educativo público y se mejo-

ran las condiciones de salubridad de la población al expandir la atención médica a la mayoría, todo ello en un escenario de holgura financiera proporcionada por el comportamiento de la actividad económica y política anteriormente señalada.

Esta situación, indudablemente, trajo muchos beneficios para la población y transforma nuestra estructura social. Se desarrolla un sector de clase media importante y se hace posible la movilidad social desde los estratos inferiores a los medios, y desde estos a los superiores. Sin embargo, el proceso va a descansar de manera fundamental en el gasto público y en un Estado rentista-distribuidor, generando, a la postre, paternalismo, en tanto la sociedad desarrolla una profunda dependencia del Estado para la satisfacción de sus necesidades. Este sólo transfiere recursos a la población y abre espacios para el desarrollo de una relación clientelar, que si bien favorece la estabilidad política, le va a asignar un papel decisivo a los gremios y las asociaciones de intereses en la asignación de recursos y en las decisiones de política pública (González, 1996). En este sentido, si bien a través de estas transferencias de recursos se fortalece el medio social y la sociedad civil, ésta queda opacada frente a un Estado que no le exige mayores aportes, sea por vía impositiva o por iniciativa privada, generándose una relación inarmónica y desequilibrada entre el Estado y la sociedad (Salamanca, 1997).

4. La crisis de los ochenta (1979-89): la ruptura de las tendencias históricas en el proceso de transición hacia un nuevo modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad

Este esquema, con sus éxitos y desequilibrios, funciona sin mayores variaciones hasta la década de los 80. Sus logros son relevantes: altos ritmos de crecimiento económico, bajos niveles de conflictividad social y altos de movilidad social, continuidad democrática y particular estabilidad política si se la compara con el conjunto de la región latinoamericana, consolidación de un sistema bipartidista que cuenta con altos niveles de legitimidad –medida por los bajos niveles de abstención electoral ocurridos hasta la década de los 80– y capacidad institucional y política de representatividad y de integración de los diversos intereses de la sociedad (Kornblith, 1998).

Sin embargo, desde mediados de los 70 empieza a cambiar el funcionamiento de algunos de los factores que sostienen el modelo de desarrollo que se implementa exitosamente desde la década de los 60. Si bien para muchos académicos la crisis se ubica en los 80 porque el detonante de la misma estalla en 1983: la crisis de la deuda externa, es evidente que la crisis se viene gestando desde años atrás, siendo el fenómeno de la deuda no su causa fundamental, sino la expresión de que las cosas estaban funcionando mal. Desde mediados de la década de los 70 empiezan a manifestarse, en efecto, un conjunto de desequilibrios, promovidos por la deuda externa que adquiere el Estado, en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, para sostener el desarrollo

de los megaproyectos del hierro y del aluminio, no obstante los ingentes recursos que había recibido por el aumento, sin precedentes, de los precios del petróleo en 1973. Esto va a trastocar, de manera progresiva, el comportamiento histórico de los distintos factores que habían sostenido el modelo de desarrollo social, económico y político que había funcionado hasta ese momento. En ese sentido, la crisis es global, y surge por el impacto de distintos elementos. Sobre esto hay consenso en diversos analistas que han trabajado la problemática.

4.1 Escenario económico

A partir de la década de los 80 la situación económica del país cambia radicalmente. En el año de 1983 estalla el problema de la deuda externa determinando la devaluación de nuestra moneda. Se inicia un proceso inflacionario creciente. Se detiene el ritmo de crecimiento económico y el país depende más profundamente de una renta petrolera, cuyos precios evolucionan negativamente.

Este escenario negativo de los 80 no es sin embargo propio del país. Se inserta en el contexto de un conjunto de transformaciones que se dan a nivel de la economía internacional que afectan la economía y el modelo de desarrollo de los distintos países que integran la región. El modelo petrolero rentista venezolano que permitió por décadas que la economía funcionara con un tipo de cambio estable y bastante sobrevaluado, que indujo a un crecimiento industrial altamente dependiente de las importaciones de bienes intermedios, así como a un patrón de consumo concentrado en los sectores de altos ingresos, recibe directamente los efectos negativos de la crisis y las transformaciones de la economía internacional, no obstante tener la ventaja, que se convierte, a la postre, en inconveniente, de contar y depender casi absolutamente de las abundantes divisas extranjeras provenientes de las exportaciones de petróleo (Martner, 1991).

Desde esta perspectiva, ¿cuándo se inicia a nivel interno la crisis que rompe con las tendencias históricas de estabilidad en los precios del petróleo, altos ritmos de crecimiento económico, estabilidad cambiaria, y baja inflación? Existe consenso en nuestros economistas en ubicar el inicio de la crisis en 1979, luego del proceso económico altamente expansivo del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez entre 1974 y 78. Incluso para algunos especialistas (como Hausmann, Baptista, Maza Zavala, entre otros), tal como hemos señalado supra, es precisamente a partir del programa masivo de crecimiento de la inversión pública en las industrias básicas y estratégicas en manos del Estado y del endeudamiento externo que lo sostuvo; cuando se empiezan a desatar los desequilibrios fiscales, monetarios y de balanza de pagos que conducen a la crisis de la década del 80.

Lo significativo, en todo caso, es que a partir de 1979 se observan las siguientes tendencias: desaceleración del ritmo de producción de la economía, con su consecuente estancamiento y contracción; disminución del valor de las inversiones públicas y privadas; acentuada depresión de los requerimientos de mano de obra tanto en el sector público como en el privado; comportamiento fluctuante con tendencia hacia la baja de los precios y volúmenes de exportación del petróleo; crecimiento sin precedentes de la deuda externa, componente muy importante en la crisis de balanza de pagos; aumento permanente y persistente de los precios de los bienes y servicios (inflación); y una progresiva y drástica disminución de los ingresos reales de la población trabajadora.

En efecto, en 1979 el gobierno de Luis Herrera Campins en medio de una situación favorable de los precios petroleros que van a significar ingresos dos y tres veces superiores a los de 1973-74, como consecuencia de la asunción al poder en Irán de las fuerzas rebeldes del Ayatollah Jomeini, inicia un cambio de timón en la política económica que se había implementado desde 1974. Se frena el programa económico expansivo que se había iniciado desde ese año, el cual había culminado en una severa reducción de la inversión privada y en un creciente endeudamiento externo por parte del sector público, como ya hemos afirmado.

Pero, en 1982 al caer los ingresos petroleros, en un escenario de dificultades para la adquisición de nuevos préstamos externos que compensaran el déficit corriente y permitieran el pago por deuda externa, la cual había llegado en 1982 a más de 30.000 millones de dólares, el gobierno implementa un control de cambios y devalúa la moneda después de 22 años de estabilidad monetaria y cambiaria; e inicia una política *sui generis* de ajuste (Fajardo; Lacabana, 1989, p. 97) porque se ejecuta en medio de un escenario electoral (elecciones presidenciales de 1983) que iba a tener un elevado costo político para el partido de gobierno. Las medidas que se anuncian están dirigidas a resolver el déficit corriente externo y bajar las tasas de inflación.¹⁰ El ajuste externo recae sobre el ritmo de crecimiento interno que se contrae brutalmente por la baja descomunal del gasto interno en 1983 a -25,4%, caída de la inversión bruta fija a -30%, cuyo componente privado se reduce a -34%, situándose el desempleo en un 10,2% (Fajardo; Lacabana, 1989 p. 99).

En 1984, el gobierno de Jaime Lusinchi anuncia un nuevo programa económico y social, en medio de una situación de optimismo con relación al mercado petrolero. Este se ve frenado en 1986 por la caída dramática de los pre-

¹⁰ La inflación había sobrepasado en 1980 el 20% y logran ser reducidas en 1983 a 6,3%, para posteriormente elevarse entre 1984-85 a 12%. En promedio la tasa inflacionaria del país alcanza el 11,2% anual entre 1981-85, la cual es menor a la del período 1978-80, aunque superior a la registrada entre 1974-77 : 13,7% y 8,5%, respectivamente (Yañez Betancourt, 1991, p. 142).

cios petroleros.¹¹ La política económica se orienta a equilibrar el desbalance macroeconómico interno, lográndose resultados positivos en términos del comportamiento del PIB entre 1986 y 87, la estabilización de la tasa inflacionaria con respecto a 1985 y la disminución del desempleo.¹² Sin embargo, restricciones de carácter externo determinan nuevamente en 1987 la desaceleración del crecimiento económico logrado en 1986. La reacción del gobierno fue acudir nuevamente al expediente devaluacionista con negativos impactos sobre el poder adquisitivo de los trabajadores, al pasar la inflación de 11,6% en 1986 a 28,1% en 1987, afectando sobremanera a los estratos con menores ingresos de la población.

Los resultados de estas políticas dibujan un escenario de acentuada y veloz depresión de las condiciones materiales y sociales de la población venezolana -cuyo elemento más llamativo es el crecimiento de la población en situación de pobreza- que marca un sensible contraste con el contexto económico y social del período 1963-78, el cual operó en un marco económico y de inversión social expansivo que aunque no solucionó los problemas básicos de la población en materia de empleo, niveles alimentarios, salubridad, ingreso familiar y estabilidad ocupacional, entre otros, permite la creación de un entorno social y material favorable a la mayoría de la población (Valecillos, 1992, p. 46).

4.2 El escenario socio-político y sus transformaciones

En este contexto económico, se empiezan a observar cambios que trastocan gradual y progresivamente las tendencias históricas de legitimidad y estabilidad del sistema socio-político, bajo las condiciones señaladas con anterioridad. Entre estas transformaciones se encuentran: el surgimiento de un conjunto de tensiones en las relaciones entre los distintos actores que habían hegemonizado hasta el momento el sistema político (López, Maya, 1995, p. 206), y las de ellos con respecto a la sociedad, debido a la erosión de los mecanismos (normativos, utilitarios, distributivos, etc.) que hasta el momento las habían garantizado eficazmente, sin que existieran propuestas de transformación que permitieran la construcción de mecanismos alternativos (Gómez, 1995, p. 112); la multiplicación sin precedentes de la corrupción en el sector público, y su transformación en un elemento constitutivo del funcionamiento del sistema político, merced a los cuantiosos recursos inyectados a los entes empresariales del Estado, a "lo tupido de la red de contactos, la débil capacidad de control de los organismos fiscalizadores del Estado, (y) la proliferación de organismos gubernamentales, muchos de ellos con amplia autonomía de acción" (Urbane-

¹¹ Los precios petroleros pasan de 26 \$ el barril en 1985 a 13 \$, disminuyendo el ingreso petrolero en un 50%.

¹² En el gobierno de Lusinchi se adopta una medida muy condescendiente y de privilegio al sector privado de la economía, que choca con los objetivos inicialmente establecidos en el Pacto Social: el reconocimiento del pago de la deuda externa privada a la tasa preferencial de 4,30 por dólar, privilegio incompatible con la aspiración oficial de evitar el deterioro del nivel de vida de los trabajadores (Valecillos, 1992, p. 43).

ja, 1992, p. 354-55); el reparto desigual de los costos de la crisis en la mayoría de la población: trabajadores asalariados, campesinado pobre, sectores marginales urbanos, desempleados, etc. Ello determina que el patrón de desigualdades socioeconómicas se haga más regresivo al elevarse, por una parte, el nivel de pobreza crítica y pobreza general, la cual es estimada, para mediados de la década de los 80, en un tercio y un 75% de la población, respectivamente, y por otra parte, acentuarse la concentración de la riqueza y el poder económico; y, por último, la redefinición del rol del Estado en la economía y con respecto a la sociedad civil.

Estas transformaciones operan en un escenario político que aún, en los 80, cuenta con niveles importantes de legitimidad, expresada en el apoyo electoral que aún recibe el sistema bipartidista.¹³ Sin embargo, surgen un conjunto de tendencias que evidencian la presencia de algunas fisuras en el sistema de pactos que había funcionado exitosamente desde 1958. Tal como lo afirman Margarita López Maya y Luis Gómez, la crisis estructural que se manifiesta en el modelo de desarrollo a partir de 1979, empieza a revelar las limitaciones del Estado "(...) -que comprometido con inversiones a mediano plazo de gran magnitud para mantener el modelo de desarrollo- ya no pudo cumplir con las grandes líneas de política económica que se habían pactado, ni pudo disminuir las tensiones políticas que comenzaban a tomar carácter conflictivo" (López, Gómez, Maingón, 1989, pp. 92-93).

La alteración del sistema de acuerdos y pactos

Las tensiones a las que se hace referencia empiezan a manifestarse en el Gobierno de Herrera Campins (1979-83), al alterarse algunos de los acuerdos que habían sostenido el sistema político desde 1958: tensiones entre el Gobierno y la clase trabajadora agrupada en la CTV; entre el Gobierno y los sectores empresariales organizados en Fedecámaras; y entre el Gobierno y el Parlamento. A ello se añade la presencia de fisuras importantes en la cúpula dirigente y la base social del partido de gobierno, la cual empieza a mostrar grandes desacuerdos con la política económica adelantada por Luis Herrera Campins. (López, Gómez, Maingón, 1989, p: 94).¹⁴

¹³ En las elecciones de 1978 los partidos AD y COPEI polarizaron y concentraron más del 85 % de los votos. Gana COPEI con el 45,24 % de los votos presidenciales, frente a 43,34% de los que obtiene AD. En las elecciones de 1983 gana AD con más del 50 % de los votos y se vuelven a polarizar mayoritariamente los votos entre AD y COPEI.

¹⁴ Las políticas de liberación de precios y de apertura comercial y, en general, la orientación dada a las políticas económicas que implementa el gobierno de Luis Herrera Campins están en el centro de estas tensiones y desacuerdos. La CTV se enfrenta al gobierno y logra que se apruebe en el Parlamento -con el apoyo de AD y otros partidos minoritarios- una Ley de Aumento General de Sueldos, Salarios Mínimos, Jubilaciones y Pensiones de Vejez, Invalidez y Muerte que garantiza la protección de sus intereses; mientras el gobierno interviene y cierra en 1982 el Banco de los Trabajadores (BTV), luego de que un informe revelara la existencia de irregularidades que lo

La permanencia de las tensiones entre distintos actores hegemónicos, así como la crisis económica por la cual atraviesa el país a lo largo del período 1979-83 pretende resolverse en el escenario electoral de este último año, cuyo debate político le da respuesta a diversas propuestas que venían siendo elaboradas por la CTV y Fedecámaras, desde el año de 1980. Desde la CTV se plantea, la necesidad de desarrollar mecanismos de cogestión y concertación institucionalizada entre las principales fuerzas sociales, económicas y políticas del país (capital, trabajo, poder legislativo, sectores técnicos y poder ejecutivo); y desde Fedecámaras se proponen criterios convergentes, entre Capital y Trabajo, para la instrumentación de un programa de desarrollo económico y social de largo plazo, que facilitara una integración del sector privado para un entendimiento con el sector público, a través de una concertación tripartita (Gómez, López, Maingón, 1989, p. 95).

Además, otras organizaciones y sectores de la vida política, social y económica del país empiezan a cuestionar las orientaciones que hasta el momento se le habían asignado al modelo de desarrollo, extendiéndolas a la manera como se estaban conduciendo las políticas económicas para dar respuesta a la crisis, así como al papel tradicional de los partidos y del sistema político, al excesivo centralismo de Estado y, en fin, a las relaciones de éste con la economía y la sociedad y la política.¹⁵ Dos posiciones doctrinarias empiezan, de manera fundamental, a presentarse en la década de los 80: la primera, de clara orientación neoliberal, defiende la implementación de un programa de reformas, dirigido a romper drásticamente con las concepciones intervencionistas del Estado; la segunda, invoca un programa de reformas orientado a redimensionar su papel y el de sus relaciones con la sociedad civil, sin negar la importancia de sus funciones en materia económica y social. Si bien una y otra corriente coinciden en la necesidad de reformular el modelo de desarrollo y las instituciones del sistema político y estatal, para los que asumen las posturas neoliberales las reformas deben dirigirse a ampliar el papel del mercado y reducir el considerado excesivo intervencionismo del Estado; para las segundas, se trataría de hacer al Estado más fuerte frente a las presiones

llevaron a la quiebra. Desde este Banco la CTV había construido un emporio económico integrado por múltiples empresas de distinto signo. Por otra parte, sectores industriales agrupados en FEDECAMARAS manifiestan desacuerdos con la política de liberalización comercial que adelanta el gobierno y por la ausencia de coherencia y permanencia de las políticas económicas que se implementan para darle respuesta a la crisis (López, Gómez, Maingón, 1989, p. 94).

¹⁵ Desde la década de los 60, se desarrollaron en el país diversos diagnósticos sobre su funcionamiento, los cuales detectaron áreas y potenciales tensiones que podían poner en peligro su estabilidad o la realización de sus objetivos. En el conjunto de estas áreas cobraron interés dos temas que son centrales en el proceso de reforma del Estado que se empieza a implementar en el país desde 1989; el de la "viabilidad" del sistema político, en términos de su competencia y efectividad para cumplir los fines que le dieron nacimiento; y el de la concentración, dentro de este sistema, de los poderes económico, político y territorial, considerado incompatible con los fundamentos doctrinarios del régimen democrático (Gómez López, 1990, pp. 58-68).

de los sectores sociales, económicos y políticos con mayor poder dentro del sistema (Gómez, López, Maingón, 1989; Gómez, 1995).

Los dos partidos fundamentales del país, AD y COPEI, responden a este conjunto de proposiciones comprometiéndose en una agenda política en la cual, no obstante las diferencias, prevalece la necesidad de dar respuesta a la crisis económica y social mediante programas de concertación y diálogo entre las distintas fuerzas organizadas de la sociedad y el Estado. La que elabora el partido AD, a través de la candidatura de Jaime Lusinchi, resulta la opción triunfante y no es más que el intento de revisar y transformar los mecanismos de acuerdo que hasta el momento habían sostenido el sistema político. De esta manera, surge la proposición de un nuevo pacto concertado, ahora denominado Pacto Social, entre el Estado y las distintas fuerzas organizadas de la sociedad, para darle solución a los problemas económicos, políticos y sociales derivados de la crisis arriba señalada.

Un intento fallido de resolución de las tensiones: el pacto social y la reforma del Estado

Desde esta perspectiva, se desarrollan dos tipos de acciones: una, dirigida a crear el marco institucional en el cual van a debatirse las orientaciones que se están formulando en la sociedad para orientar los planes de reforma del Estado; la otra, cuyo objetivo es desarrollar un programa dirigido para dar respuesta a la crisis económica y social.

Con relación al primer aspecto, en diciembre de 1984 se crea la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), la cual desarrolla un amplio programa de reforma integral para hacer al Estado más democrático y eficiente, y servir de órgano asesor a los diferentes gobiernos en relación a los problemas específicos presentados en su funcionamiento y evolución. (Gómez López, 1990; Gómez, 1995). Las acciones de la COPRE inicialmente lograron crear, a través de mecanismos de consulta a actores y personalidades representativas del país, un ambiente de apoyo y consenso político en torno a los temas objeto de reforma; en 1986 se elaboran un conjunto de propuestas, que la COPRE estimaba necesario materializar bajo un escenario de concertación entre los distintos actores más importantes y representativos de la sociedad orientadas a la democratización y descentralización de las instituciones públicas y los actores políticos, así como al desarrollo de una nueva estrategia económica (Gómez, 1995; Gómez; López: 1990).

Sin embargo, el aparente consenso, en torno a estas propuestas, parecía consistente solamente en los sectores de oposición política al gobierno y en organizaciones de la sociedad civil, frente a un partido oficial que muestra reti-

cencias y rechazos¹⁶. Con una mayoría de AD en el Congreso, las reformas no pudieron prosperar. Sin embargo, los partidos de oposición tampoco mostraron capacidad de presentar leyes para viabilizarlas (Gómez, 1995, p: 118), de lo cual puede desprenderse que estos partidos –sobre todo el partido de oposición más fuerte cuantitativamente, COPEI– no tenían la real disposición y voluntad política para iniciar las reformas.

Los resultados de tal escenario no pudieron ser más negativos para el Pacto Social enarbolado por el gobierno de Lusinchi, porque a estas dificultades se añade, con relación a las acciones dirigidas a solucionar la crisis económica y social, la permanencia de una economía interna estancada y la profundización de los problemas sociales, porque no se logra solventar la contracción del aparato productivo, ni superar los niveles de desocupación y caída real de los salarios y de la masa global de remuneraciones de los trabajadores. De esta manera se revierte la tendencia histórica que caracterizó el período de 1958-78, cuando la política social implementada, a partir de un aumento creciente del gasto público, determina mejoras en la distribución del ingreso. En los 80 ni el gasto social crece considerablemente, ni hubo efectos de propagación social del crecimiento porque la economía, con excepción de los años de 1985 y 86, se mantuvo estancada.

Por otra parte, sólo excepcionalmente se pudo disponer de recursos que respondieran, de manera simultánea, tanto al pago de la deuda como a las transferencias cuantiosas hacia el sector privado y demandas sociales de los trabajadores. El sector petrolero, del cual depende cada vez más el Estado, opera en una dramática situación de depresión, tanto en términos absolutos como en proporción al PTB (Valecillos, 1992, p. 57) y la democracia duradera, que había sido coherente con el sistema de pactos económicos y políticos cuidadosamente elaborados, empieza a descuidar, en el escenario de las restricciones económicas de la década, el conjunto de acciones y políticas que hubiesen podido resolver o aliviar las profundas desigualdades económicas y sociales (O'Donnell, 1994, pp:23-24).

El deterioro de la situación política

La situación política se complica cuando en 1984, deja de funcionar parcialmente el Pacto Institucional, que desde el primer Gobierno de Rafael Caldera había permitido la elección concertada, entre AD y COPEI, de las directivas de las Cámaras del Congreso de la República, magistrados de la Corte Su-

¹⁶ Este es el caso, por ejemplo, de la proposición para la elección directa de gobernadores tradicionalmente rechazada por el partido AD desde 1945, o de las propuesta a la restitución de las garantías y libertades económicas y reforma del sistema electoral, orientada a introducir la nominalidad y la uninominalidad en la selección de las autoridades públicas, temas que para ciertos grupos del partido oficial significaba poner en peligro privilegios y tradicionales doctrinas y conceptos sobre las relaciones del Estado con la sociedad, la política y la economía.

prema de Justicia, Fiscal y al Contralor General de la República –en la cual participaban grupos políticos minoritarios que integraban el Congreso. Ello se explica porque en las elecciones de 1983 el partido AD no sólo había obtenido la mayoría de votos para la elección presidencial sino también había hegemonizado los curules parlamentarios. A partir de esta situación se muestra intransigente en las negociaciones; éstas se rompen y decide elegirlos por su propia cuenta, extendiendo este estilo a otros ámbitos de decisión en materia de políticas públicas. De ésta manera, se agudizan los conflictos y las tensiones al concentrarse en el Estado el monopolio de las decisiones y abandonarse los mecanismos de concertación con el conjunto de los actores políticos (Gómez, 1995).¹⁷

La organización Recadi, creada por el gobierno de Herrera Campins, desde la cual se distribuyen las divisas preferenciales, por otra parte, se convierte en el espacio donde opera esta red de amiguismo y clientelismo vinculada al círculo presidencial, y también centro de la corrupción más escandalosa del gobierno¹⁸. En este escenario se crea una situación de progresivo deterioro y pérdida de legitimidad de las instituciones y actores políticos fundamentales que integran el sistema. Sin embargo, las encuestas mostraron la cifra de 65% de apoyo y popularidad en el último año del gobierno de Lusinchi¹⁹. No puede

¹⁷ La Ley Habilitante introducida por el Presidente Lusinchi y sancionada por la mayoría del partido oficial en el Congreso, con la oposición de COPEI y otras grupos políticos, es un ejemplo de este estilo de gobierno y de las dificultades y tensiones entre éste y el partido AD para dar respuesta a la crisis (López, Gómez, 1989, p. 97), así como lo es también el programa de monopolización de divisas “preferenciales” que asume el Estado, las cuales son entregadas al Banco Central a una tasa subsidiada, considerablemente menor a la del mercado cambiario. Como comenta Luis Gómez, “(...) al desaparecer la libre convertibilidad del bolívar, el sistema productivo, sobreprotegido, endeudado y poco eficiente, se convirtió en el rehén del gobierno. Se entregó a un pequeño grupo de funcionarios gubernamentales, del círculo más cercano al Presidente, el destino de las empresas dependientes de la importación de insumos (...), las cuales abarcaron todo el espectro productivo, incluyendo sectores tan sensibles como la prensa y los medios audiovisuales” (Gómez, 1995, p. 114).

¹⁸ En el Gobierno de Herrera Campins los escándalos de corrupción no habían tocado directamente al Presidente, se desplegaron alrededor de algunas empresas del Estado, muchas de ellas controladas por algunos de sus amigos. En el Gobierno de AD de 1974-78 ya había tocado directamente al Presidente Carlos Andrés Pérez, con el caso del buque “Sierra Nevada”. La percepción social del fenómeno era que la corrupción ya formaba parte constitutiva del sistema político, a pesar del manejo publicitario y el control que el círculo presidencial de Jaime Lusinchi y Blanca Ibañez ejerció sobre los sucesos asociados al manejo corrupto y desprovisto de ética del poder.

¹⁹ Para algunos especialistas del tema, como Miriam Kornblith, varias son las razones que explican este comportamiento: una, el hecho de que Lusinchi no haya aplicado medidas de ajuste antipopular en el último año de su gobierno, en un escenario en el cual aún persistía en la población la imagen negativa del gobierno de Herrera Campins, por las políticas económicas implementadas -lo que llevó al partido COPEI a un proceso de deterioro profundo, del cual aún no se recupera-; la otra, relacionada con la capacidad del gobierno de Lusinchi de mostrar los aciertos de su gestión en la supera-

extrañar, entonces, el consecutivo triunfo de AD en las elecciones de 1988, año que representa la primera ruptura del proceso de alternabilidad en el poder del sistema bipartidista integrado por AD y COPEI, el cual había funcionado exitosamente desde el primer gobierno de Rafael Caldera entre 1969-74

5. La década de los 90: el deterioro y la erosión del sistema social y político

En su artículo "La Democracia Venezolana desde 1989" el politólogo Luis Salamanca afirma: "La revisión del ensayo moderno venezolano comenzó en forma inesperada y abrupta en febrero de 1989, con la llegada al gobierno, por segunda vez, de Carlos Andrés Pérez, otrora artífice de la *Venezuela saudita* (...) y cuya campaña electoral alimentó las esperanzas colectivas de una vuelta a la edad dorada. Sin embargo, el antiguo populista abrió un camino inédito: comenzó una profunda revisión y desmontaje del modelo socioeconómico y político-institucional con el que se había funcionado en las décadas precedentes. A partir de entonces se puede hablar de una nueva etapa en la historia del país, animada por cambios rápidos en la economía y en las reglas de juego socioeconómico tradicionales junto con violentas formas de respuesta, tanto de las elites como de las masas" (Salamanca, 1997, p. 108).

En efecto, desde 1989 cambia la historia del país. Este cambio tiene antecedentes en los procesos examinados en el aparte anterior, pero a partir de las políticas económicas implementadas por el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, empiezan a transformarse, a fondo, las características que habían particularizado el funcionamiento de la sociedad venezolana. Sería extremadamente simplista, sin embargo, hacer recaer en las mismas la única responsabilidad. Pero es evidente que existe alguna relación y convergencia significativa entre la aplicación de estas políticas y el surgimiento de algunos de los problemas sociales que empiezan a manifestarse en la sociedad, y entre aquella y el cambio en las reglas de juego político y cultural que habían particularizado el funcionamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Salamanca, 1997, p. 108).

5.1 Ajuste y conflicto social

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, en efecto, se empeña en una política de ajuste macroeconómico, e implementación de otras dirigidas al desarrollo de una economía de mercado, que contaron con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM).²⁰ Los resultados de la política estaban dirigidos a

ción de los problemas que el país presentaba, los cuales fueron positivamente percibidos por la población (Kornblith, 1998, p. 27).

²⁰ El objetivo de este programa era semejante a los que se implementaban en otros países de América Latina, tanto con relación al desarrollo de medidas de liberalización del mercado cambiario, de las tasas de interés y de los precios de un amplio conjunto

ajustar los desequilibrios macroeconómicos que presentaba el país para ese momento, y estabilizar su funcionamiento, así como adelantar un conjunto de reformas políticas e institucionales dirigidas a modernizar y descentralizar las funciones y competencias del Estado. Sin embargo, su implementación ocasiona un fuerte impacto (choque económico) en la sociedad, que se manifiesta en el surgimiento de protestas populares y altos niveles de conflictividad social, creando un escenario social caracterizado por la extensión y permanencia, sin precedentes, de la protesta popular en el país.

La capacidad de integración y control del conflicto por parte del sistema político se quiebra al debilitarse los márgenes de maniobra del Estado, con respecto a la satisfacción de los distintos intereses de la sociedad, en medio de una crisis que limita las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Ante tal situación los niveles de protesta y conflicto social se intensifican.

En base a datos proporcionados por Luis Salamanca "mientras entre 1958 y 1979, en los primeros 21 años de democracia, se produjeron cerca de 2.500 eventos de protesta social, entre 1989 y 1996, en apenas 7 años, se han producido 4.768, con algunas explosiones sociales como la del 27 de Febrero de 1989, conocida como el caracazo" (Salamanca, 1997, p. 108). Y es precisamente "el caracazo" con lo que se inaugura el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez; estallido de violencia popular y urbana, de carácter masivo y aparentemente espontáneo, que se inicia en la ciudad de Guarenas, quince días después de la toma de posesión de este gobierno –entre los días 27 y 28 de febrero de 1989– extendiéndose a distintas ciudades del país (Caracas, Maracay, Barquisimeto, Ciudad Guayana, entre otras).²¹

Después de este estallido popular, se inicia un ciclo de protestas que va a extenderse hasta la actualidad, y que va a tener la particularidad, con respecto al largo período de estabilidad que se abre en el país a partir de 1958, de tener las siguientes características: aumento de su frecuencia, intensificación de la beligerancia, a través de la combinación de protestas organizadas y desorganizadas, innovación en las formas de protestar y cambios en la conciencia colectiva, al extenderse a nuevos sectores sociales –como jubilados, grupos étni-

de bienes y servicios, como de la apertura de la economía nacional a la competencia internacional a través de la reducción de las barreras arancelarias. Se busca, igualmente, la reconversión del aparato productivo para hacerlo más competitivo con relación a nuestras ventajas comparativas.

²¹ Los motivos más inmediatos que desencadenaron el surgimiento del "caracazo" fueron el aumento y la especulación de las tarifas de transporte interurbano, luego del anuncio del gobierno de aumentar en un 100% los precios de la gasolina y en un 30 % las tarifas del transporte público, en medio de una situación de fuertes tensiones entre el poder ejecutivo y el gremio de los transportistas, para quienes dicho aumento no se correspondía con el que se había establecido para los precios de la gasolina (Kornblith, 1998).

cos y buhoneros— y a espacios hasta el momento ausentes en la tradición de lucha popular, alejados de las zonas urbanas del país²². Así como tener el propósito común, tal como lo plantea la historiadora López Maya, de hacer reclamos al Estado por su retiro de los compromisos con la sociedad, y expresar demandas de nuevos actores sociales frente a la desaparición de los partidos políticos del escenario (López Maya, 1997, p. 125).

5. 2 El impacto de la situación social

Estos conflictos se despliegan en medio de una situación social que se agudiza desde 1983 y contrasta con la del periodo 1958-83. Las cifras no pueden ser más elocuentes: en el año 1981 el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza extrema era de 2,6%, en 1988 del 15%; en 1990 de 32% y en 1994 llega a 40,4%. Según algunos cálculos el poder adquisitivo promedio de la población venezolana ha disminuido en un 61% entre 1983 y 1994. Se ha determinado, por otra parte, que la mitad de los individuos pertenecientes a la clase media pasaron a ocupar el nivel de vida de los estratos pobres, erosionando el terreno de seguridad económica sobre el que se desplegaba un volumen importante de la población, perteneciente a un sector social que se formó desde la década de los 60, en medio de una situación en la cual la distribución del ingreso ha empeorado notablemente en los últimos 20 años (información proporcionada por la empresa Datos; diario *El Universal*, 1-26 del 27-3-98). En efecto, en 1976 el 10% de la población más rica recibía cerca del 35% del ingreso que se generaba en el país. En 1996 recibe cerca del 45% y del total de remuneraciones generadas por la actividad económica nacional más del 70% beneficia al sector empresarial frente al resto de la sociedad. Esta concentración del ingreso sólo es superada en nuestra región por Brasil —el 10% más rico recibía en este país cerca del 52% del ingreso en 1973, porcentaje que aumenta a 53% en 1996 (*El Universal*, 1/4, del 4-8-98).

El mapa de pobreza estructural elaborado por la empresa Datanálisis para 1998 no hace más que corroborar la profundización de esta situación en el segundo gobierno de Rafael Caldera, al elevarse la cifra de pobreza extrema a

²² Otras de sus características son: ausencia de los partidos políticos en la conducción de la acción colectiva beligerante; emergencia de un liderazgo protagónico de la sociedad civil a través de las asociaciones de vecinos, comunidades barriales, asociaciones de comercio, concejales, estudiantes y gremios de los sectores de la salud, educación y tribunales de justicia, cuyos procedimientos de lucha convencional para elevar sus demandas al Estado-patrón contrasta con formas de protesta novedosas —tales como la interrupción del tráfico, de calles y avenidas y la invasión a edificios, entre otras; carácter crecientemente confrontacional y violento de la protesta como los disturbios que culminan en saqueos y acciones contra la propiedad privada; y capacidad simultánea del estallido popular, el cual puede iniciarse en una ciudad y extenderse rápidamente a otras del país. En este último caso, son típicas las protestas que se desarrollan en el gobierno de Carlos Andrés Pérez entre 1992 y 1993 (López Maya, 1997, pp. 125-128).

39%, de la cual 14% vive en condiciones de indigencia. Por otra parte, la clase media, que representaba, aproximadamente, en la década de los 70 el 40% de la población venezolana se reduce a 19% (4,9 millones de personas), quienes poseen un ingreso familiar de alrededor de Bs. 635.000, de los cuales un 40% es utilizado para gastos de alimentación. Este sector, pilar fundamental de la democracia entre la década de los 60 y 70, no sólo ha perdido condiciones desde el punto de vista cuantitativo sino, sobre todo, cualitativo ya que su calidad de vida es hoy inferior a la que tenía en 1976 (*El Nacional*, E/1, del 17-8-98).

Una de las causas fundamentales de la situación de empobrecimiento que vive el país está asociada, por otra parte, al progresivo deterioro de la formación de capital en el país. Como afirma Domingo Fontiveros: "Por miembro de la fuerza laboral, la inversión bruta fija nacional se ha desplomado en más de 70% entre 1978 y 1997. Esto significa que se han creado menos empleos que los necesarios para absorber los nuevos contingentes de mano de obra en forma productiva, lo cual ha resultado en un aumento de la población desempleada de más de un millón de personas y la hipertrofia hasta casi 4 millones de personas ocupadas en actividades informales", a lo cual se añade que la escasa demanda de trabajo y la caída de la productividad promedio relacionada con inversiones insuficientes a nivel agregado, conduzcan a la pérdida de casi un 60% en el valor real de los salarios. (Fontiveros, *El Universal*; 2-2, del 24-8-98).²³

La población venezolana, se ha visto, por otra parte, sometida a una situación inflacionaria y a continuas devaluaciones que reducen dramáticamente el salario real de los trabajadores y profundiza la brecha entre ricos y pobres. En efecto, desde abril de 1996 el bolívar se ha devaluado 94% y la inflación acumulada ha llegado, para agosto de 1998, a 218% en un escenario de estancamiento de la producción. Desde esta perspectiva, Venezuela continúa en este momento presentando la paradoja, que se empieza a manifestar desde 1983, de ser un país que hasta finales de los 70 registra la menor inflación, incluso por debajo de economías desarrolladas, mientras que en la actualidad es la nación de América Latina con mayor incremento de precios –por encima de

²³ La profundización de la crisis fiscal por la dramática caída de los precios del petróleo en 1998 han obligado al gobierno a recortar la producción petrolera para buscar una elevación y estabilización de los precios petroleros en el mercado internacional. Ello ha implicado el despido de más de 6.000 obreros, a los cuales se suman los ocurridos en algunas actividades productivas por la subida de las tasas de interés –desde 1996 las tasas de interés han crecido más del doble para situarse en 68% anual-, lo que ha provocado que muchas empresas no puedan cumplir con sus compromisos con la banca, generando una paralización parcial de algunas industrias (*El Nacional*; E/1 de fechas 16-8-98 y 15-8-98, respectivamente). Esta situación ha incidido en el incremento del desempleo, el cual se ha elevado a cifras que para organismos como la CTV pudiera superar este año un 15%, mientras el sector oficial, a través de la Oficina de Estadística e Informática (OCEI), confirma un tasa de desocupación de 11,9% hasta marzo de 1998 (*El Universal*, 2/4, del 3-8-98).

30% al año—, al tiempo que la mayoría de los países de la región exhibe una inflación que no supera los dos dígitos.²⁴

Este conjunto de situaciones contrasta con los condicionantes sociales y materiales que hicieron posible la estabilidad de la democracia durante más de 25 años y convierte a la Constitución vigente en una ficción, al no existir correspondencia entre el conjunto de derechos sociales en ella establecidos, en cuya materialización tiene un papel fundamental el Estado, y el retiro de éste de sus tradicionales funciones de naturaleza y alcance social.

5.3 La erosión de las bases del sistema político Las nuevas reglas de juego: rupturas y tensiones

En el segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez, como lo hemos indicado supra, se tratan de implementar medidas de ajuste y estabilización macroeconómica que establecen nuevas reglas de juego económico. Si bien con la adopción de las mismas se logra recuperar el crecimiento económico entre los años de 1990 y 1991, reducir el déficit fiscal, reconstruir las reservas internacionales, esfumadas en el gobierno de Jaime Lusinchi, y lograr un acuerdo favorable al refinanciamiento de la deuda externa (Valecillos, 1992, p:144), sus consecuencias fueron devastadoras desde el punto de vista sociopolítico, sin que las nuevas reglas de juego que se pretendieran imponer tuvieran, para ese momento, el suficiente consenso al interior de las elites políticas y demás sectores de la sociedad, y sin que existiera un modelo económico alternativo a la estrategia aperturista.

Desde esta perspectiva, la coyuntura política se despliega en un ambiente de fuertes tensiones políticas. Un primer factor de tensión lo constituye el hecho inédito en el país de formar un gobierno que no incluye en su gabinete económico y social a representantes del partido de gobierno. Los principales ministerios fueron ocupados por personalidades que provenían del mundo empresarial o de instituciones privadas, académicas o círculos tecnocráticos provenientes de organismos internacionales. Las nuevas reglas de juego son impuestas desde el Ejecutivo y no cuentan con el apoyo de AD, partido que llevó a Carlos Andrés Pérez al poder en 1989. Como afirma Miriam Kornblith: "Para muchos de los dirigentes y miembros de AD, el programa de ajuste y los principios que animaban el *gran viraje* constituían un severo cuestionamiento a los valores y prácticas que orgullosamente además habían conducido las actuaciones y modos de inserción de dicha organización durante 50 años" (Kornblith, 1998, p. 153).

²⁴ La devaluación de nuestra moneda ha sido persistente como fuente de financiamiento del gasto público frente a una situación del mercado internacional del petróleo que muestra un comportamiento volátil y hacia la depreciación, y en medio de una situación en la cual el petróleo representa para la economía venezolana un cuarto del PIB y alrededor del 60% de los ingresos del Estado.

En esta oposición se alinearon los otros partidos que integraban el escenario político del momento (COPEI, MAS y Causa R, entre otros), generándose una situación política caracterizada por el aislamiento del Ejecutivo y por el desarrollo de tensas relaciones entre éste y el Parlamento, así como al interior del partido de gobierno, y de los otros partidos políticos y distintos sectores importantes de la sociedad, lo que tendría dramáticas consecuencias sobre la estabilidad del gobierno y el destino del propio Presidente de la República (Kornblith). En este escenario no fue posible la construcción de un espacio de acuerdos y de consenso para legitimar la implementación de las nuevas reglas de juego en los diferentes ámbitos del Estado en sus relaciones con la sociedad.²⁵

Por otra parte, la abierta beligerancia política de sectores de las FFAA, manifestada en las rebeliones militares de febrero y noviembre de 1992 contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez -las cuales logran apoyo y simpatía en importantes sectores de la población, sobre todo en los más afectados por las políticas de ajuste derrumba el tradicional comportamiento no deliberante del sector militar que se había logrado a partir de la década del 60, y la ruptura parcial de los acuerdos con este sector.²⁶ Esta situación junto a la formación de

²⁵ Como afirma Francine Jacome, el gobierno de Carlos Andrés Pérez presenta características semejantes a las que están presentes en la definición de "democracia delegativa" desarrollada por Guillermo O' Donnell. Si bien este autor construye este concepto en el marco de los procesos de transición desde experiencias autoritarias a formas de gobierno democrática, su existencia no es ajena a la tradición democrática. En nuestro país ha predominado una cultura delegativa en tanto, como hemos dejado ver a lo largo de este trabajo, la acción de nuestros representantes políticos sólo se realiza periódicamente en el acto electoral, sin que se hayan creado instituciones confiables que garanticen el examen, cuestionamiento e incluso sanción de los actos irregulares cometidos, por nuestros representantes en los cargos públicos (O' Donnell, 1997, p. 296). En 1989, el aislamiento político del Presidente Pérez, sus dificultades para formar una coalición legislativa estable y su tendencia a ignorar el Congreso en el diseño e implementación de las políticas económicas que pretendía llevar adelante, dibujan, en el escenario de pérdida de popularidad del gobierno poco tiempo después de acceder al poder y de pérdida del apoyo del partido que lo lleva al poder -lo que fragmenta y atomiza el cuerpo político- una práctica delegativa que va a incluir el derecho y el deber del Presidente, como afirma O' Donnell, de administrar las amargas medidas económicas que pretendían "sanear" la salud del país (O'Donnell, 1997, pp. 294-295). Esta concentración de la figura del Presidente en el proceso de toma de decisiones públicas es un estilo que vuelve a repetirse con el segundo gobierno de Rafael Caldera. (Jácome, 1998, pp:84-86)

²⁶ Los móviles de estas rebeliones militares, como afirma el analista Francisco Rodríguez, giran en torno a la crisis nacional, en tanto los militares representan la elite que tiene el papel de resguardar la democracia y el cumplimiento de la Constitución, pero también toca asuntos relacionados con cuestiones inherentes a la propia institución militar (ascensos, corrupción, amiguismo, condiciones socioeconómicas de oficiales y suboficiales y negociaciones con Colombia, entre otros), y con las condiciones de deterioro económico y social expresadas en el creciente empobrecimiento de la población, los escándalos de corrupción de la elite política, las medidas de ajuste económi-

una opinión pública desfavorable a las orientaciones económicas fondomonearistas o al modelo de democracia representativa hegemonizado sobretudo por el partido AD, dirigidas por grupos representativos de distintos círculos nacionalistas y/o críticos del funcionamiento del sistema político, provenientes de diferentes ámbitos de la vida social e intelectual agrupados en el llamado Frente Patriótico y grupo de Los Notables, así como en diversas organizaciones de la sociedad civil, genera un clima adverso y de constante presión y oposición al gobierno de Carlos Andrés Pérez, al cual se le pide urgentes reformas políticas y económicas.²⁷

co, los cuestionamientos al liderazgo político, la represión del estallido social del 27 de Febrero de 1989 (caracazo) y la progresiva expansión de los conflictos sociales. El movimiento MBR-200, liderizado por el Comandante Hugo Chávez Frías, quien organiza en el seno de las FFAA el grupo "Comandantes, Mayores, Capitanes y Tenientes" conocido como COMACATE, evoluciona hacia la formación del Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR-200), dotado de un programa inspirado en la confluencia de los pensamientos de Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora, y es quien dirige el golpe de Febrero de 1992. Sus elementos programáticos se basan en la defensa de un sistema de gobierno revolucionario que pretende reivindicar la democracia, en la defensa de posiciones ideológicas nacionalistas que permitan la consolidación interna de la sociedad y de su proyección exterior, y en la incorporación de otro conjunto de elementos vagos y difusos, que se enlazan a estos conceptos, entre los cuales destacan la identificación del enemigo político en los "corruptos", en tanto "saqueadores de la patria", y "hambreadores del pueblo", la deificación del sujeto pueblo y la defensa del Bien Común. La rebelión contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez se orientaba, según sus líderes, no a romper el hilo constitucional, sino a desplazar a la elite política puntofijista, a los partidos políticos por no responder a los intereses de la población y al personalismo del Presidente Pérez y de su entorno de corrupción, el cual desvirtuaba la democracia como sistema político. El golpe de noviembre de 1992 fue liderizado por otro grupo de militares organizados bajo el Movimiento 5 de Julio, movimiento distinto ideológicamente pero estrechamente vinculado al MBR-200. A diferencia de éste, el Movimiento 5 de Julio estaba integrado por la oficialidad de marina, personal de apoyo en tierra y en unidades de aviación. La ideología del Movimiento 5 de Julio era menos elaborada y sistemática. Lo que unifica a ambos movimientos, además de las razones para justificar la rebelión, es el mesianismo que se desprende de sus discursos: la rebelión se justifica para salvar al país y las FFAA constituyen la institución que puede defender la democracia en peligro (Rodríguez, 1996, pp. 175-185).

²⁷ Las reformas que se plantean en el país para transformar el sistema político provienen de un conjunto de sectores de la sociedad civil, entre los cuales se destaca el grupo de Los Notables, grupo de intelectuales cuya figura más sobresaliente es la del escritor y economista Arturo Uslar Pietri, de formación liberal y crítico del modelo de democracia representativa hegemonizado por AD, así como de los rasgos excesivamente estatistas del sistema político venezolano. Este grupo juega un papel decisivo ante la opinión pública en el escenario de la crisis política que condujo a la salida del presidente Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República en 1993. Logrado este objetivo desaparecen del escenario político. Otro grupo de reflexión que surge es el Frente Patriótico, integrado por personalidades representativas de distintos sectores de la vida nacional quienes desde principios de los 90 proponen la idea de una Asamblea Constituyente para reorganizar y reorientar el sistema político (Gómez, 1995, p. 134).

La respuesta del gobierno frente a esta situación fue la creación de un Consejo Consultivo integrado por representantes de importantes sectores de la sociedad civil, para que estudiara las razones que estaban incidiendo en la crisis y aportara soluciones a la misma. Se realizan algunas rectificaciones en las medidas económicas que se venían implementando (suspensión de los aumentos previstos en el precio de la gasolina, congelación de los de algunos servicios, estabilización "concertada" de los precios de productos de consumo masivo, entre otras) y, al mismo tiempo desde el Parlamento se proponen reformas político-institucionales dirigidas a darle respuesta a las presiones que desde distintos ámbitos de la sociedad se manifiestan con el objetivo de darle una nueva orientación al sistema político (Gómez, 1995, pp. 134-35).

Ya desde junio de 1989 se había aprobado en el Parlamento la designación de una Comisión Bicameral, respaldada e integrada por todas las fuerzas políticas, para la revisión de la Constitución de 1961, la cual fue presidida por Rafael Caldera. Los cuestionamientos que desde distintos sectores de la sociedad se venían haciendo contra el excesivo centralismo e intervencionismo del Estado y contra el funcionamiento de los partidos políticos y otras instituciones del Estado encuentran en esta Comisión una vía para adelantar las reformas que se planteaban, y desde la misma se desarrolla una propuesta de reforma constitucional que inclusive llega a plantear la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente. Esta reforma general estaba orientada a revisar a fondo la Constitución de 1961 con el fin de adaptarla a las nuevas exigencias institucionales del país.²⁸ En principio la Comisión elabora un cronograma de trabajo que estima la finalización de sus labores para 1991, año en el cual se cumplían treinta años de la Constitución de 1961. Sin embargo, el cronograma no logra cumplirse y el golpe militar de febrero de 1992 cambia las condiciones que se habían establecido, las cuales se habían desarrollado al margen de la opinión pública y de los medios de comunicación (Kornblith, 1998, pp. 61- 70).

En efecto, tanto el discurso pronunciado por Rafael Caldera en la sesión conjunta del Congreso, convocada para condenar el intento de golpe de febrero de 1992 –quien asume, sin excusar a los golpistas, una posición de comprensión en torno a sus motivos y severas críticas al deterioro tanto de las de las condiciones materiales de la población venezolana como del funcionamiento de la democracia (Sonntag, 1997, p. 17)–, colocan a la Comisión Bicameral en el centro a partir del cual se buscan las salidas institucionales a la crisis. Desde su seno surgen proposiciones que consideran desde la salida del Carlos Andrés Pérez de la Presidencia de la República –propiada por Rafael

²⁸ En efecto, se plantean algunas enmiendas para darle cumplimiento a ese objetivo, las cuales incluyeron temas como la incorporación de la figura del primer ministro, partidos políticos, referéndum, poder judicial, elección de gobernadores, derechos políticos, derecho de información, entre muchas otras, las cuales fueron discutidas y algunas de ellas aprobadas en un escenario de amplia participación y consulta con expertos, asesores y diversas organizaciones de la sociedad civil y del Estado.

Caldera— hasta la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, transformando el tema de la Reforma Constitucional en uno de gran importancia, el cual fue avalado por el Consejo Consultivo que había creado el Presidente Pérez en marzo de 1992 y por variados sectores de la opinión pública.

La Comisión Bicameral culmina su trabajo con la presentación de un proyecto de reforma general de la Constitución, el cual fue sometido a un intenso y polémico debate. Sin embargo sus labores fueron interrumpidas, paralizándose las discusiones. Para especialistas del tema como Miriam Kornblith esta paralización se produce: primero, porque se da en un escenario de tensiones entre las demandas para lograr salidas inmediatas a la crisis política y las orientaciones fijadas para la reforma constitucional, la cual presenta innovaciones institucionales a la Constitución de 1961, pero en un horizonte de más largo plazo; y, segundo, porque los sucesos insurreccionales de febrero de 1992, así como el alcance de la protesta popular que se despliega en el país frente a la situación social, política y económica, demostraban que se estaba rompiendo la vigencia de los mecanismos e instituciones para canalizar el conflicto a través del consenso. Ello potencia las dificultades de la élite política para diseñar nuevos acuerdos, dada la debilidad de su capacidad de representación y convocatoria (Kornblith, 1998, pp: 74-75 y 109).

Este escenario político se complica cuando el descubrimiento de una irregularidad administrativa importante, como afirma Luis Gómez "(...) producida al inicio del gobierno de Pérez y que parecía implicarlo personalmente, ofreció una vía de salida provisoria a la profunda crisis política, permitiendo designar un culpable y mostrar que el sistema político y jurídico era capaz de corregir institucionalmente sus propios males" (Gómez, 1995, p. 145). Instituciones tan desprestigiadas como la Presidencia, el Parlamento, la Corte Suprema de Justicia y los partidos políticos inician las investigaciones llevándolas hasta sus últimas consecuencias. El proceso culmina con el enjuiciamiento, y posterior suspensión del Presidente por malversación de fondos públicos, decidido por la Corte Suprema de Justicia en mayo de 1993, y en medio de un ambiente de demandas de castigo por parte de la opinión pública y de los medios de comunicación (Gómez, 1995, p. 146).

Los intentos fallidos de una nueva agenda económica en un escenario de recuperación de la estabilidad política

Ante tal situación se designa al interior del Congreso un Presidente Interino, recayendo tal responsabilidad en el historiador Ramón J. Velásquez. Se llama a nuevas elecciones presidenciales en diciembre de 1993, las cuales fueron ganadas por Rafael Caldera, quien llega a la presidencia con una nueva agenda económica y en medio de una de las crisis financieras más severas del

país.²⁹ En este escenario y a partir de un discurso político orientado a denunciar las causas de la pobreza y de la corrupción en el país, el gobierno de Caldera desarrolla un conjunto de políticas intervencionistas para llevar adelante los postulados fundamentales de su agenda económica. Sin embargo los efectos combinados de la crisis bancaria y de la política de controles que se había implementado obligan al gobierno a adoptar un programa de ajuste (Agenda Venezuela) a partir de 1996, luego de diez meses de negociaciones con el FMI.³⁰ Estas medidas se desplegaron en un marco petrolero favorable que dotó al gobierno de márgenes de maniobra -es decir, de recursos- para aplicar el ajuste macroeconómico, el cual se expresó en un *boom* petrolero que duró durante los años de 1995, 1996 y 1997 y el cual operó en un clima de excesiva e imprudente euforia y confianza con respecto al comportamiento del principal sostén de nuestra economía.

Las medidas aplicadas no lograron superar la situación inflacionaria ni sacar al país del estancamiento. El panorama económico y fiscal se complica en el año de 1998 cuando caen abruptamente los precios del petróleo, el cual se ve agravado por los servicios de la deuda externa e interna que absorben más de la tercera parte del presupuesto nacional. Esta situación ocurre en el contexto de un escenario electoral inédito y de mucha incertidumbre en el país, que de alguna manera incide en la crisis económica y en medio de una situación fi-

²⁹ La nueva agenda económica incluía control de cambio y de los precios de algunos productos de primera necesidad, aumentos de salario por decreto, subsidios a la agricultura y mantenimiento de los precios de la gasolina, así como el ofrecimiento de una política social que atendiera a los sectores más vulnerables de la población. Esta nueva agenda, sin embargo, se implementa en medio del estallido de una crisis bancaria sin precedentes en el país que obliga al gobierno, en 1994, a implementar un programa de auxilios financieros para mantener la estabilidad del sistema, cuyo costo se elevó, en las distintas fases del proceso, a sumas que superaron los 10.000 millones de dólares, financiadas internamente mediante anticipos otorgados por el BCV, Ley de Crédito Público y recursos propios del Fondo de Garantías y Depósitos Bancarios (FOGADE)

³⁰ La aplicación de estas políticas se dieron en medio de una situación de resistencia del Presidente Caldera, la cual había sido ya expresada y asumida como compromiso en las elecciones de 1993. En este sentido, las medidas se toman sin que exista acuerdo y convicción con relación al programa económico que se había propuesto a partir del Consenso de Washington, concertado con Instituciones como el FMI y el Banco Mundial. Para analistas como Sonntag, dos hechos permiten que estas medidas se tomen, luego de un largo período de indecisión: el primero, tiene que ver con el progresivo acercamiento de los representantes y asesores del gabinete económico a las políticas emanadas del Consenso de Washington y la necesidad de las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial; la segunda, está asociada a la importancia que asume el petróleo en la economía, en un escenario en el cual los gerentes que manejan esta industria se ganaron al sector político, al gobierno, y a una parte importante de la opinión pública en la necesidad de desarrollar planes de internacionalización con participación de la inversión extranjera, a partir de la implementación de alianzas estratégicas que permitieran una expansión de la producción y exportación de la industria petrolera, sin afectar el proceso de nacionalización (Sonntag, 1997, p. 23).

nanciera internacional desfavorable, propiciada por la crisis de Asia y de Rusia, factores que han desencadenado no sólo el deterioro y profundización de la depresión de la economía venezolana sino también de la región latinoamericana y mundial.

Desde el punto de vista político el gobierno logra, sin embargo, entre 1994 y 1997, anotaciones positivas. Primero, se superan las tensiones y conflictos con las FFAA, luego de que el Presidente Caldera diera la baja a todo el Estado Mayor Conjunto, incluyendo al Ministro de la Defensa, y la designación de uno nuevo "no sospechoso de inclinaciones golpistas; pocos meses después decretó una amnistía para los oficiales cabecillas de los intentos de golpe de 1992. Con estas iniciativas logró tranquilizar a la institución militar, tanto en su cúpula como entre los oficiales de rango mediano y bajo, y sobre todo transmitir a los ciudadanos la sensación de que la "situación militar" estaba de nuevo bajo control" (Sonntag, 1997, p. 18). Segundo, se logran establecer acuerdos entre el Ejecutivo y el Parlamento que garantizan la vuelta a la estabilidad política. En este sentido, se crea una alianza electoral y política que incluye a Convergencia (partido creado por Rafael Caldera para las elecciones de 1993) y el MAS, la cual busca acuerdos parlamentarios con COPEI y AD, sin que ello haya implicado el establecimiento de pactos explícitos que los comprometieran institucionalmente con el gobierno. De esta manera, estos partidos, y sobre todo AD, asumen la función de contribuir y ayudar al gobierno en la búsqueda de la estabilidad económica, la paz política y la defensa de la democracia; y tercero, se logran establecer acuerdos con FEDECAMARAS y la CTV para llevar adelante el conjunto de reformas laborales dirigidas a flexibilizar y transformar las relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado.

Este ambiente de estabilidad política, solamente manchado, en los tres primeros años de gobierno, por los conflictos que empiezan a manifestarse entre el Ejecutivo y los distintos gobernadores de Estado por la exigencia de transferencia de recursos financieros y de competencias desde el nivel central al nivel descentralizado,³¹ transcurre en medio de un amplio apoyo de la opinión pública a las gestiones económicas adelantadas por el gobierno entre los años de 1996 y 1997. Sin embargo, aunque se realizaron esfuerzos por completar las

³¹ En 1989 se habían sancionado la Ley Sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado y la que permite la creación y elección directa del Alcalde. Estas medidas cambian la fisonomía del país y producen importantes cambios en el funcionamiento global del Estado y en el escenario político nacional. Se descentraliza la actividad administrativa y se establecen nuevas relaciones intergubernamentales orientadas a democratizar y dotar de mayor eficiencia la gestión de los asuntos públicos, y se establecen las bases para la emergencia de un nuevo liderazgo político nacional con presencia regional y local. Sin embargo, el proceso ha exigido una transferencia de competencias y de recursos financieros desde el Estado a estas nuevas entidades regionales y locales, que han producido conflictos importantes entre el Ejecutivo y éstas, en el marco de la adversa situación económica que vive el país y de las exigencias que le plantea la implementación de las políticas de ajuste y estabilización económica.

bases legales que permitieran cumplir con las exigencias del proceso de descentralización política y administrativa iniciado en 1989, se paralizan otro conjunto de programas relacionados con la reforma del Estado y la reforma constitucional, lo cual genera una situación de inmovilismo político (Sonntag, 1997) no favorable a los requerimientos de transformación institucional y de gestión pública del sistema democrático, demandados por la situación de erosión de las bases que han sostenido el sistema político venezolano por más de tres décadas.

5. Reflexiones finales

La situación actual de nuestro país está levantando, tanto a nivel nacional como internacional, dudas e incertidumbre sobre su futuro. Es indudable que nos encontramos frente al ocaso y declinación del sistema político que se funda en 1958, en medio de un proceso de transición traumático caracterizado por la resistencia de las elites políticas, asociaciones y grupos de intereses tradicionales, de adelantar las reformas que desde distintos ámbitos de la sociedad civil se han planteado tiempo atrás, y en medio de una situación de insatisfacción de la población con el sistema político tradicional, por el impacto de la crisis económica, las gestiones económicas y sociales adelantadas por los gobiernos, los escándalos de corrupción y el consecuente deterioro de la imagen de las instituciones públicas y políticas. El agotamiento del sistema político puntofijista, con sus éxitos y, sobre todo, sus fracasos, exige el diseño de una nueva realidad sociopolítica que se está imponiendo sobre las resistencias y los intentos de mantener las bases que permitieron su estabilidad.

En la actualidad los partidos dejan de representar, junto a las demás instituciones políticas, (Congreso, Poder Judicial y Presidencia de la República) y otras organizaciones del pasado, los canales confiables a través de los cuales los diferentes sectores de la población pretenden desplegar sus relaciones con el Estado. Se han producido transformaciones que las alejan del resto de la sociedad: se ha diferenciado y complejizado la sociedad civil, generando un conjunto de organizaciones que empiezan a jugar un importante papel, sobre todo a partir de la década de los 80, en la canalización y agregación de los distintos y variados intereses que la integran (asociaciones de vecinos y de género, comunidades de barrio, y diversidad de grupos vinculados por distintos intereses sectoriales o locales); y se ha deteriorado el sistema de partidos tradicional, gremios y asociaciones de intereses debido a las prácticas cupulares y clientelares, a la prevalencia de mecanismos utilitarios y a la dificultad de los acuerdos para adelantar los cambios político-institucionales de una sociedad que exige mayor participación social y política, legitimidad en los mecanismos de representación e implementación de reformas orientadas a transformar las prácticas centralistas, delegativas y clientelares que erosionaron el sistema político.

En el marco de estos cambios surgen nuevas tendencias en el escenario electoral y político de 1998, muchas de ellas ya presentes desde 1993: la generación de un sentimiento antipartido cada vez más amplio en la población, que envuelve a los partidos tradicionales, así como a los nuevos que surgen a partir de la década de los 70;³² el resquebrajamiento del sistema bipartidista;³³ la conformación de un sistema multipartidista más inestable y que acusa un mayor fraccionamiento con respecto a las elecciones de 1993;³⁴ la emergencia de liderazgos pretendidamente independientes mayoritariamente proveniente de los espacios regionales y locales.; la preferencia hacia el voto antisistema y hacia aquellas alternativas que ofrecen cambios y transformaciones del sistema político tradicional.³⁵

³² En la década de los 70 nuevos grupos políticos empiezan a surgir pluralizando y fragmentando el sistema de partidos tradicionales. El surgimiento del MAS el cual se desprende del PCV; de la Causa R, grupo político de fuerte raigambre en los sectores sindicales de las empresas siderúrgicas de la región de Guayana y que se desprende también del PCV, pero que no acompaña al grupo de disidente que funda el MAS en 1971, dibujan el nuevo escenario partidista.

³³ Ya desde las elecciones de 1993 se observa: que no sólo no ganan los candidatos presidenciales de los partidos AD y COPEI, sino Rafael Caldera con un porcentaje de votos de 30,5%, ex-copeyano y fundador de COPEI en 1946, quien crea la organización política Convergencia Nacional, que se alía con el MAS para esas elecciones. Por otra parte el bipartidismo baja su cuota de participación y control del Congreso a un 55%, y las dos obtienen un número equiparable de curules parlamentarios - 29% para AD y 26% para COPEI. (*El Nacional*, D/2 del 23-8-98). En el espacio electoral de 1998 las intenciones de voto se concentran en opciones antipartido, tales como la del Polo Patriótico, liderado por el ex-comandante Hugo Chávez, y Proyecto Venezuela, liderada por el gobernador de Carabobo Enrique Salas Romer, quienes aglutinan más del 65% de las preferencias para el mes de octubre de 1998.

³⁴ Ocurren, en efecto, nuevos fraccionamientos en el sistema de partidos: de COPEI, había surgido Convergencia Nacional, grupo creado por Rafael Caldera en 1993 para las elecciones de ese año; para las elecciones de 1998 surgen: Apertura que se desprende de AD (creada por el ex-presidente Pérez luego de ser enjuiciado por malversación de fondos públicos); se divide la Causa R, surgiendo de sus filas Patria Para Todos (PPT); se crean organizaciones políticas desde los nuevos liderazgos emergentes: Movimiento Irene (creado por los seguidores de la ex-alcaldesa de Chacao Irene Saenz), Proyecto Venezuela (creado por el ex-gobernador Enrique Salas Romer) y el Movimiento V República (MVR), liderizado por los grupos militares que participaron en las intentonas golpistas de febrero y noviembre de 1992 y cuyo líder fundamental es el ex-comandante Hugo Chávez. A este proceso se añade el surgimiento de un sin número de movimientos políticos provenientes de grupos de la sociedad civil organizada, entre los cuales destacan, además del MVR, dos organizaciones políticas conducidas por militares retirados que parecen amenazar el liderazgo civil (Sanoja Hernández, *El Globo*, p. 5), en medio de una situación de agotamiento del liderazgo político tradicional.

³⁵ Al igual que en 1993 la preferencia del voto se despliega hacia la izquierda, polo en el cual se aglutina la opción radical liderada por el ex-comandante Hugo Chávez y ex-militares golpistas, apoyada por los mismas agrupaciones políticas que acompañaron en 1993 al polo emergente liderizado por CONVERGENCIA: MAS, PCV, MEP, al cual se le suma el PPT, organización que se desprende de la Causa R. El resto del bloque

Por otra parte, al igual que en 1993 se observa el fenómeno de la desalineación partidista, en medio de una situación política y electoral volátil en la que aún no se observan realineaciones consolidadas hacia agrupaciones políticas que desplacen a las tradicionales. La permanencia desde 1993 de intenciones de voto hacia polos emergentes que se desplazan hacia programas ideológicos, políticos y electorales antisistema, no puede aún considerarse un proceso consolidado.³⁶ Por el contrario, la característica del escenario electoral de 1998 es la deslealtad partidista, pragmatismo e incluso oportunismo, el cual se manifiesta en las alianzas políticas que se establecen entre partidos tradicionales y candidaturas independientes (COPEI se anexa a la candidatura presidencial de Irene Sáenz), en las que crean los candidatos emergentes antipartido con agrupaciones políticas tradicionales (Hugo Chávez con el MAS y el MEP), y un sin fin de alianzas entre partidos nuevos, emergentes y tradicionales, para la elección de representantes regionales. Aunque son miembros y simpatizantes tradicionales de los partidos los que mayormente desplazan sus preferencias horizontalmente sin seguir lineamientos partidistas.³⁷

se mueve entre el centro (AD, Renovación y Causa R) y el extremo de opciones que defienden las propuestas más apegadas a las exigencias de apertura, desregulación y liberalización del nuevo escenario internacional (Proyecto Venezuela, Movimiento Irene – COPEI y Apertura).

³⁶ Tanto la agrupación política Convergencia en 1993 como el Polo Patriótico en 1998 son fenómenos electorales emergentes que se constituyen con el apoyo de un amplio espectro de organizaciones políticas, determinando una profunda heterogeneidad. Esta heterogeneidad ya fue problemática en Convergencia cuando el Presidente Rafael Caldera abandona su primera agenda económica - denominada Carta de Compromiso con el Pueblo Venezolano-, para retomar las líneas de apertura, flexibilización y liberalización de la Agenda Venezuela acordada con el Fondo Monetario Internacional. De esta misma manera, y quizá con impactos más profundos desde el punto de vista económico, social y político, pudiera ocurrir si triunfa en las elecciones presidenciales Hugo Chávez, líder del Polo Patriótico, quien ahora ofrece un programa económico y político antisistema, nacionalista y radical, el cual puede sufrir alteraciones de importancia al acceder al poder y en función de gobierno. Ello va a generar no sólo enfrentamientos externos sino internos de importancia con el conjunto de grupos políticos que hoy se suman a su programa, precisamente por representar una opción distinta a las implementadas hasta el momento en el país, frente a la crisis que se abre en los 80 y de cara las exigencias del mundo globalizado de hoy.

³⁷ En base a encuestas realizadas por la empresa Consultores 21 entre el 21 y el 31 de agosto de 1998, los partidos MVR (de Hugo Chávez); Proyecto Venezuela (de Salas Romer); del Movimiento Irene (de Irene Sáez), e incluso COPEI, cuentan con mayor fidelidad de sus partidarios que AD. En este sentido, se muestra como menos de la mitad de los adecos entrevistados (45%) afirmó que votaría por el candidato de su partido; el resto respaldaría a Salas (16%); Chávez (13%), Fermín (11%) y a Sáez (4%). Por el contrario, más de la mitad de los copeyanos (56%) afirmó que votaría por la candidata de su partido, Sáez; 94% de los del Proyecto Venezuela votarían por Salas; 97% de los del MVR por su candidato -porcentaje de lealtad que es semejante al de los grupos políticos que apoyan a Chávez, MAS y PPT-; y 92% del Movimiento Irene muestran lealtad partidista. La deslealtad partidista, entonces, se presenta con mayor impacto en AD, seguida por COPEI (*El Nacional*, D/8, del 19-9-98).

Frente a estas tendencias que se mantienen desde 1993, surge en 1998 otra que pudiera romper con la abstención electoral que se presenta en las elecciones de 1993. Una mayoría importante de la población revaloriza la vía de la participación electoral, como un medio para castigar a la elite política tradicional en medio de una situación social y económica profundamente adversa que favorece, hasta el momento, la candidatura del ex-golpista Hugo Chávez Frías.³⁸

En este contexto es difícil determinar cuáles pueden ser las perspectivas futuras del país porque parecen haberse agotado las vías para llevar adelante un proceso de transformación basado en la posibilidad de acuerdos entre los distintos actores que en él se despliegan, y porque el sentido de la política que la caracteriza es de naturaleza confrontacional. Los resultados de las elecciones previstas para noviembre de 1998, en las cuales serán designados los nuevos integrantes del Congreso, Gobernadores y Diputados a las Asambleas Legislativas, así como las previstas para elegir el nuevo Presidente de la República en diciembre de este mismo año, abrirán un nuevo espacio político sobre el cual podrán vislumbrarse los nuevos escenarios de nuestra trayectoria socio-política.

Bibliografía

- Alvarez, Angel (1996): "La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos"; en *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Oficina de Publicaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Baptista, Asdrúbal (1984): "Más allá del optimismo y del pesimismo: las transformaciones fundamentales del país"; en *El caso Venezuela. Una ilusión de armonía*; Ediciones IESA, Caracas.
- Bautista Urbaneja, Diego (1992): *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, Centro de Formación y Adiestramiento de Petróleos de Venezuela (CEPET), Caracas.
- Bitar, Sergio/Troncoso, Eduardo (1983): *El desafío industrial de Venezuela*; Pomaire, Buenos Aires.
- Bitar, Sergio/Mejías, Tulio (1984): "Más industrialización: ¿alternativa para Venezuela?"; en *El caso Venezuela. Una ilusión de armonía*; Ediciones IESA, Caracas.
- Castillo, Ocarina (1988): "Fuerzas Armadas y dominación: el caso Venezuela 1948-58"; en *Cuadernos del CENDES* no. 7, Caracas.
- Del Búfalo, Enzo (1994): "Estado y Sociedad Civil en Venezuela" en *Encuentro y alternativas. Venezuela, 1994*, Encuentro Nacional de la Sociedad Civil, mayo 1993, Publicaciones de la Conferencia Episcopal Venezolana y la Universidad Católica Andrés Bello, tomo 2, Caracas.

³⁸ Encuestas realizadas por Mercanálisis en el mes de abril de 1998, el 58% de los venezolanos está dispuesto a sufragar en las elecciones de diciembre, frente a un 23% de votantes que se declaran abstencionistas (*El Universal*; 1-16, del 13-8-98). Para el mes de agosto de este mismo año la empresa Consultores 21 aumenta el porcentaje de participación al 82%, bajando a 17% los electores que no piensan sufragar (*El Universal*, elecciones 98; del 7-8-98; p. 4).

- Escobar, Gustavo (1984): "El laberinto de la economía"; en *El caso Venezuela. Una ilusión de armonía*; Ediciones IESA, Caracas.
- Fajardo, Víctor/Lacabana, Miguel (1989): "Desequilibrio externo y políticas económicas de ajuste"; en *¿Adiós a la bonanza?. Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Fernández Toro, Julio Cesar (1994): "Instituciones Constitucionales para el nuevo Federalismo Venezolano. Una propuesta para la descentralización política del Estado"; en *Politeia* No. 17, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Gómez Calcaño, Luis/ López Maya, Margarita/ Maingón, Thaís (1989): *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana. AsoVAC-FundaVAC; Caracas.
- Gómez Calcaño, Luis (1995): "Crisis de legitimidad e inestabilidad política en Venezuela"; en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 2-3; FACES/UCV, Caracas.
- Gómez Calcaño, Luis/ López Maya, Margarita (1990): *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*. Ediciones Cendes, Colección José Agustín Silva Michelena, No. 2; Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- González, Lissette (1996): "La política social en Venezuela", Ediciones Centro Gumilla. *Cuaderno de Curso de Formación Sociopolítica*, No. 35, Caracas.
- Hausman, Ricardo (1991): "Venezuela 2.000: el futuro de la economía no petrolera"; en *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Jácome, Francine (1997): "La crisis del Sistema Político Venezolano: ¿Ruptura con el Modelo Estatista y la Democracia Delegativa?", en *Las crisis políticas en Colombia y Venezuela: un estudio comparado (1982-1997)*, Cuadernos del Invest, No 3, Caracas.
- Kornblith, Miriam/ Maingón, Thaís (1985): *Estado y Gasto Público en Venezuela. 1936-1980*, Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Kornblith, Miriam (1994; 1998): "Crisis sociopolítica, nuevas reglas y estabilidad de la Democracia en Venezuela: Estructura y coyuntura en la crisis del Sistema Político Venezolano"; en *Politeia* No. 17, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Ledezma, Thaís (1995): "La línea de la pobreza. Estimaciones de la canasta alimentaria", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Volumen I/No. 1, Julio-Diciembre, Caracas.
- López Maya, Margarita (1997): "El repertorio de la protesta popular venezolana entre 1989 y 1993", *Revista Cuadernos del CENDES*, No. 36, Caracas.
- Maingón, Thaís (1995): "Las Elecciones de 1993: ¿cambios o profundización de las tendencias electorales?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 2-3, Instituto de Investigaciones Rodolfo Quintero, FACES/UCV, Caracas.
- Martner, Gonzalo (1991): "La situación internacional y los desafíos para el futuro" en *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones*; Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Maza Zavala, Domingo (1987): "La economía venezolana en la década de los ochenta"; *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, FACES/UCV, Caracas.
- Molina Vega, José / Pérez Baralt, Carmen (1996): "Los procesos electorales y la evolución del sistema de partidos en Venezuela", en *El sistema político venezolano: Crisis y transformaciones*; Oficina de Publicaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

- Najim, Humberto/ Combellas, Ricardo/ de Guéron, Eva/ Stambouli, Andrés (1975): *El sistema político venezolano*; Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV; Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas; Caracas.
- O' Donnell, Guillermo (1994): "Introducción a los casos latinoamericanos; en *Transiciones desde un gobierno autoritario, 2: América Latina*; ediciones ibérica; Madrid.
- _____ (1997): "Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización"; Cap 10: *La democracia delegativa*, Editorial Paidós, Argentina.
- Rey, Juan Carlos (1991): "El futuro de la democracia en Venezuela", *Venezuela hacia el 2.000. Desafíos y opciones*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Rodríguez, Francisco (1996): "Política, militares y democracia en Venezuela", *El Sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Oficina de Publicaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Salamanca, Luis (1997): "La política pública como la ciencia de la intervención del gobierno en la vida social: el estado de la cuestión en la literatura", *Politeia* No. 17, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- _____ (1989): "La democracia venezolana desde 1989", *Nueva Sociedad*, No. 150, Caracas.
- Silva Michelena, José Agustín/ Sonntag, Heinz (1979): "El Proceso Electoral de 1978. Su perspectiva histórica y estructural"; Editorial Ateneo de Caracas.
- Sonntag, Heinz (1984): "Estado y desarrollo sociopolítico en Venezuela", *Cuadernos del Cendes*, No. 4, Caracas
- _____ (1997): "Venezuela. El difícil curso de la transición", *Nueva Sociedad*, No. 51, Caracas
- Sosa, Arturo (1992): "La Segunda Independencia de Venezuela. Rómulo Betancourt. Diario de la Mañana AHORA". Tomo I Editorial Fundación Rómulo Betancourt. Colección Tiempo Vigente. Caracas
- Yañez Betancourt, Leopoldo (1991): "La economía venezolana. Problemas y perspectivas" en *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Valecillos, Hector (1992): *El reajuste neoliberal en Venezuela*, Monte Avila Editores, Caracas.
- Virtuoso, José (1995): "Balance Político 1994", *Revista SIC*, No. 21, Centro Gumilla, Caracas.



LOS MILITARES EN VENEZUELA: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD DEL PACTO TACITO?¹

Francine Jácome

Introducción

Las relaciones cívico-militares en Venezuela han tenido características muy particulares en el contexto de América Latina. En 1958 fue derrocada la dictadura personalista de Marcos Pérez Jiménez y después de mediados de la década del sesenta hasta 1992, no se produjeron intentos de golpe de Estado. En este sentido, en América Latina, Venezuela era considerada como un modelo exitoso a seguir con respecto a la subordinación del poder militar al poder civil. Sin embargo, es indudable que el resquebrajamiento de estas relaciones, que se evidenció en 1992, debe llamar a una reflexión sobre dicho modelo y sobre el futuro de dichas relaciones. Por lo tanto, la finalidad de este trabajo es proveer algunos elementos para dicha reflexión y, debido a que las relaciones cívico-militares son dinámicas y reflejan los cambios que se producen a nivel general en la sociedad y en el entorno internacional, la primera parte del trabajo está destinada a examinar los principales antecedentes históricos del caso venezolano.

Samuel Huntington ha señalado que existen dos estrategias fundamentales para lograr que los civiles puedan controlar a las fuerzas armadas: el "control objetivo" y el "control subjetivo" (Norden, 1998). El primero se orienta hacia el establecimiento de una convergencia entre los militares y los grupos civiles, en la cual los últimos buscan que las fuerzas armadas asuman sus objetivos, ideologías políticas o tipos de régimen. Por lo tanto, al identificarse los militares con ciertos grupos civiles, especialmente a nivel de los altos mandos, tendrán pocos deseos de subvertir el orden existente. Mientras que el segundo busca justamente lo contrario; establecer una clara diferenciación entre éstos. El papel de cada uno dentro de la sociedad está claramente delimitado y, generalmente, en el contexto militar se privilegia la profesionalización y su carácter apolítico, lo cual también garantizaría que no surja la tentación de llevar a cabo golpes militares.

¹ Versiones anteriores de este trabajo fueron preparadas en el marco del Proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias en América Latina", promovido por la Universidad Torcuato di Tella (Buenos Aires) y la Fundación Ford.

En este trabajo se parte de la propuesta que en el caso venezolano, se utilizaron ambos tipos de estrategia. En un primer momento, se privilegió el control objetivo pero, a la larga, el control subjetivo pasó a dominar las relaciones entre civiles y militares. Este tipo de estrategia condujo a que predominara un *pacto tácito* entre las élites civiles y los militares, lo cual permitió mantener la estabilidad del sistema democrático durante los últimos cuarenta años. Sin embargo, los acontecimientos de 1992 mostraron que este control subjetivo, la identificación de los militares con determinados sectores civiles, ya no estaba circunscrita únicamente a las élites, sino que los demás sectores militares sentían cada vez más afinidad con la vasta mayoría empobrecida de la sociedad. De igual forma, como se verá más adelante, dentro de las fuerzas armadas han existido contradicciones en torno al tipo de estrategia que debe privilegiarse, puesto que hay sectores que sostienen que debe imponerse el control objetivo en las relaciones entre civiles y militares.

Por lo tanto, en la segunda sección, y a partir de las intenciones del 1992, se pretende dar algunos elementos en torno a la discusión sobre la ruptura o continuidad del *pacto tácito* entre las élites militares y civiles. Es de señalar que en este trabajo adelantamos la proposición de cotinuidad, hasta el presente, de dicho pacto, con el consiguiente debilitamiento que esto significa no solamente para las relaciones entre las fuerzas armadas y los sectores políticos, sino para la sociedad venezolana en general. En este sentido, es de notar, que al privilegiar la estrategia de control subjetivo más bien se ha debilitado el control civil sobre los militares. La opción tomada, en un principio, para resguardar la estabilidad del sistema democrático, a la larga, ha conducido más bien a su creciente inestabilidad.

En la conclusión del trabajo, se identifican las propuestas fundamentales relacionadas a las perspectivas futuras del caso venezolano, muchas de las cuales están orientadas hacia la búsqueda de un control objetivo y la ruptura con el *pacto tácito*. Así mismo, se concluye con señalamientos con respecto a cuáles son los elementos fundamentales del caso venezolano que pueden contribuir a un aprendizaje sobre la temática en el contexto latinoamericano y caribeño.

Antecedentes históricos

a. El “trienio” y las lecciones aprendidas

El primer intento de democratización del sistema político en Venezuela, se produjo durante el llamado “trienio” (1945-1948), cuando Acción Democrática (AD) llegó al poder a través de un golpe de Estado liderizado por dirigentes de este partido y sectores militares de mediana jerarquía. De esta forma, a partir de 1945 se instaló la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt, líder fundador de AD.

La participación de los militares en esta alianza fue producto (Peeler, 1985; Giacalone/Hanes, 1992) de las históricas tensiones internas entre oficiales graduados en la Academia Militar y los altos mandos andinos, las cuales llevaron a que los oficiales graduados concluyeron que su actuación en dicho golpe de Estado se justificaba en función de superar la hegemonía de la "oligarquía gomecista". Por lo tanto, en base a este objetivo, se estableció un acuerdo entre los políticos y militares, mediante el cual los primeros se encargarían de llevar a cabo reformas económicas, políticas y sociales, mientras que los segundos concentrarían sus esfuerzos en la administración interna de las fuerzas armadas (Peeler, 1985).

Sin embargo, la participación de AD en el gobierno se caracterizó más por su sectarismo que por las reformas adelantadas, lo cual tuvo como resultado el desarrollo de fricciones no solamente con las élites civiles sino también con sus aliados militares (Castillo: 1990; Peeler: 1985; Giacalone/Hanes: 1992). Se consideró que AD estaba adelantando y privilegiando básicamente los intereses del partido por encima de los nacionales. En este contexto, se realizaron elecciones en 1948 y Rómulo Gallegos, dirigente de AD, fue electo como Presidente Constitucional. Durante su breve gobierno, las tensiones entre AD y los sectores militares se agudizaron aún más pues éste relegó a los militares considerando que la base de su poder estaba en el voto popular. Durante ese mismo año se produjo un nuevo golpe de Estado, apoyado por las élites económicas y políticas, constituyéndose la Junta Militar de Gobierno integrada por Marcos Pérez Jiménez, Carlos Delgado Chalbaud y Luis Felipe Llovera Páez.

Los siguientes diez años de dictadura militar, pueden ser divididos en tres etapas (Castillo, 1990). Una primera, en la cual existió una coherencia institucional dentro de las fuerzas armadas alrededor del programa económico y político que debía desarrollarse. La segunda giró en torno a la dictadura personalista del general Marcos Pérez Jiménez, quien asumió en 1952, como resultado de un fraude electoral, las funciones de Presidente de la República. Durante esta etapa comenzó el proceso de resquebrajamiento de la dictadura producto tanto de crecientes fisuras dentro de las fuerzas armadas como de la habilidad mostrada por los dirigentes políticos, especialmente de AD y del Partido Comunista de Venezuela, de aglutinar el creciente descontento popular.

En la última etapa, como consecuencia de la corrupción y represión política, fue disminuyendo considerablemente el apoyo que tenía la dictadura por parte de las élites económicas y políticas. En este sentido, la creciente crisis fiscal llevó a que la mayor parte de éstas se distanciaran definitivamente del régimen y que dieron a los partidos políticos un importante respaldo. La dictadura fue derrocada en enero de 1958, con participación de civiles y militares. El contralmirante Wolfgang Larrazábal asumió la Presidencia de la Junta de Gobierno y, en elecciones realizadas en 1959, Rómulo Betancourt, máximo dirigente de AD, fue electo Presidente.

La experiencia del "trienio" fue un factor determinante para el aprendizaje político de los dirigentes partidistas de la época. En este sentido, el consenso entre élites se convirtió en el mecanismo que permitió lograr el objetivo principal del Pacto de Punto Fijo: la estabilidad del sistema democrático. Dicho pacto, por lo tanto, estableció las reglas del juego en el proceso de redemocratización, que se inició a partir de 1958, perteneciente a lo que Samuel Huntington ha caracterizado como la "segunda ola" de redemocratizaciones. La estabilidad democrática venezolana se construyó en base a la renta petrolera y una "democracia pactada", una democracia que se fortaleció en base a los consensos construidos por las élites, entre las cuales se incluyeron a los militares. De esta forma, por medio del pacto entre élites, se esperaba evitar las consecuencias que tuvo el sectarismo de AD durante el período del "trienio".

b. El proceso de institucionalización de las fuerzas armadas y su crisis

Por medio del Pacto de Punto Fijo, se esperaba proveer a la sociedad venezolana de un marco en el cual podría desarrollarse la estabilidad económica y política, eliminando de esta forma circunstancias que motivasen futuros golpes de Estado por parte de los militares. Se desarrolló un sistema político que se centró en tres elementos (Stambouli, 1993). En primer término, un centralismo tanto partidista como estatal así como la incorporación de otros actores –empresarios, sindicatos, la Iglesia y los militares– al proceso de toma de decisiones del gobierno y, por último, se privilegió la negociación y el consenso por medio de pactos así como una política económica de subsidios. De esta forma, dicho pacto estableció que los partidos políticos, y no uno en particular como había sido el caso de AD durante el "trienio", serían los encargados de representar y articular los intereses de los demás sectores, incluyendo a los militares.

Es así como, a partir de finales de la década del cincuenta, la dinámica de las relaciones cívico-militares ha sido dividida en tres etapas (Agüero, 1995). Una primera, durante la década del sesenta, en la cual se instituyeron las normas democráticas y se estableció, de acuerdo a lo visto anteriormente, un control objetivo de los civiles sobre las fuerzas armadas; las relaciones entre civiles y militares giraron alrededor de un modelo de profesionalización (Machillanda: 1988), que privilegiaba la subordinación de la institución militar al gobierno civil.²

² Para una ampliación sobre la discusión en torno a la subordinación de la institución militar al poder civil VER: Kohn, Richard H.: "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, Baltimore, Vol. 8, No. 4, octubre de 1997. El autor plantea que en las nacientes democracias el objetivo fundamental de dicha subordinación es el evitar futuros golpes de Estado y, posteriormente, buscar tres objetivos básicos. En primer lugar, establecer la neutralidad política de los sectores militares así como evitar su interferencia en el escenario político y, por último, establecer el control civil sobre las decisiones referidas a las políticas de seguridad nacional.

Una segunda etapa, en la década del setenta, que estuvo marcada por el desarrollo institucional de las fuerzas militares y una tercera, durante la década de los ochenta, en la cual se produjo una crisis en el proceso de institucionalización y profesionalización de las fuerzas armadas, la cual aparentemente no ha sido superada aún a finales de los noventa. Durante estas dos últimas etapas, el control objetivo fue desplazado paulatinamente por una estrategia de control subjetivo.

b.1 Los primeros pasos hacia el proceso de institucionalización

En este período, se inició la institucionalización lo cual significó (Agüero: 1995) la sustitución del Estado Mayor General por el Estado Mayor Conjunto proveyéndole autonomía institucional a las distintas fuerzas. De esta forma, se eliminaron las instancias de coordinación entre éstas, quedando dicha coordinación en manos del Ministerio de la Defensa, por lo cual cada fuerza respondía directamente al Presidente de la República, convirtiéndose éste en Comandante en Jefe. Igualmente, se instituyó la rotación anual y el retiro después de treinta años de servicio, con lo cual se buscaba impedir el desarrollo de liderazgos personalistas y prácticas que beneficiaran al militarismo. Así mismo, la institucionalización implicaba, a su vez, un proceso de profesionalización, que ponía énfasis en el carácter apartidista y la necesidad de defensa de la democracia en base a una socialización democrática de los militares así como también una serie de garantías socio-económicas, que les fueron otorgadas gracias a la renta petrolera.

Así mismo, el inicio del proceso de institucionalización estuvo fuertemente influido por el proceso educativo de los militares, el cual privilegió su "aprendizaje democrático" (Machillanda, 1988). Por lo tanto, éste se orientó hacia la implantación del profesionalismo, siendo el sector político clave para la definición del carácter profesional de las fuerzas armadas, por medio de la subordinación de lo militar a lo civil.

En este sentido, a partir de 1958, la concepción de cómo mantener el orden social se fue transformando (Machillanda, 1988). Los militares incorporaron los mecanismos del consenso y la negociación sustituyendo, así, la utilización de la fuerza. Dichos consensos y negociaciones, incluían a los diferentes sectores de la sociedad —partidos políticos, sindicatos y empresarios. Por lo tanto, sostenían que el orden y la legitimidad de la sociedad no podían concentrarse en manos de los militares debido a que la conciliación de diversos

Señala Kohn que en términos más teóricos, el control civil se define como el proceso mediante el cual se logra que todas las decisiones, incluyendo aquellas referidas a la seguridad nacional, sean tomadas por personas electas o aquellas en las cuales se delegen el poder de toma de decisiones. Por lo tanto, los militares quedan excluidos en dichos procesos. Sin embargo, la realidad es otra, debido al poder y cierta autonomía que han adquirido los militares.

intereses debía privilegiarse frente a la utilización de la fuerza, permitiendo el desarrollo de un proceso de institucionalización.

Por lo tanto, esta primera etapa se caracterizó (Cardozo de Da Silva, 1990; Giacalone/Hanes, 1992) por la búsqueda de la estabilidad del sistema democrático asignándosele a los militares el papel de defensores del régimen democrático. No obstante, la construcción de dicha estabilidad estuvo amenazada tanto por movimientos guerrilleros así como por diversos intentos de golpes militares, los cuales fueron superados dado el apoyo recibido, tanto de las élites como de la población en general, por los gobiernos de los presidentes Rómulo Betancourt y Raul Leoni. Estas circunstancias permitieron que la lucha anti-subversiva fortaleciera el nuevo rol de las fuerzas armadas, puesto que se logró relacionar la defensa de la soberanía y del territorio nacional con el resguardo de la democracia, permitiendo que las fuerzas armadas demostraran su apoyo al sistema democrático (Agüero, 1993; Machillanda, 1988).

Sin embargo, el aspecto fundamental de esta primera etapa fue, justamente, la no exclusión de los militares en la construcción de un régimen democrático estable, lo cual se logró al establecerse claramente su papel en el proyecto de desarrollo económico y político así como por la fijación de reglas del juego compartidas. En este contexto, las relaciones cívico-militares se enmarcaron en tres dimensiones: legal, política e ideológica (Cardozo de Da Silva, 1990). Con respecto a la primera dimensión, se llegó al acuerdo que los militares tendrían el rol de mantener el equilibrio estratégico del país y que asumirían un carácter no-deliberativo y apolítico, lo cual estaba relacionado al ámbito político, en el cual se definió como crucial la no-partidización de los sectores militares. Con respecto a la dimensión ideológica, ésta se fundamentó en la necesidad de reformular las percepciones y concepciones sobre seguridad nacional, privilegiándose la defensa de la constitucionalidad y de la democracia así como, en términos más generales, del sistema capitalista y la democracia representativa, frente al modelo socialista.

El desarrollo institucional de las fuerzas armadas

En marzo de 1969 finalizó la lucha anti-subversiva, al emprender el presidente Rafael Caldera la política de pacificación, dando lugar a un período en el cual los intereses militares giraron de lo interno hacia lo externo. El proceso de pacificación condujo a cierta incertidumbre sobre el rol de las fuerzas armadas, siendo la pregunta clave: ¿cuál era la función de las fuerzas armadas? Ante la inexistencia de amenazas internas, se percibía que su papel se revertía solamente a la defensa del territorio nacional. En este sentido, la respuesta de los civiles estuvo orientada hacia su mayor vinculación con los programas sociales y de desarrollo que adelantaba el gobierno (Giacalone/Hanes: 1992), como lo fueron la construcción de carreteras, acueductos así como su participación en campañas de vacunación, entre otros.

Así mismo, se reforzó su papel en el resguardo de las fronteras, promoviendo la incorporación de dichas áreas al ámbito nacional, lo cual condujo a una mayor influencia militar sobre las políticas que se desarrollaban hacia los países vecinos. De igual forma, se profundizó su participación en las instituciones estatales creadas para fomentar el desarrollo nacional.

En este marco, se fortaleció la institucionalización y profesionalización de las fuerzas armadas, especialmente en base a los recursos obtenidos del "boom" petrolero, el cual permitió un desarrollo sustancial con respecto a la educación y entrenamiento del personal militar. A tal fin, fueron creados el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) y el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas (IUPFAN) (Agüero, 1995). Por lo tanto, esta etapa de consolidación de la institucionalización, buscaba desarrollar una doctrina que relacionara desarrollo, seguridad y democracia, centrándose en la noción que "la seguridad es un medio para alcanzar el desarrollo que aparece como meta dentro de un orden político democrático" (Rodríguez, 1996, p. 164).

No obstante el objetivo de institucionalización, en la medida en que las fuerzas armadas asumían un modelo político y económico promovido por determinados sectores de la sociedad, también comenzaba el desplazamiento de la estrategia de control objetivo por la estrategia subjetiva. La creciente importancia que tomaría este tipo de estrategia en las relaciones entre civiles y militares, llevará en la próxima etapa a una crisis no solamente del modelo interno de institucionalización sino también a una crisis en las relaciones entre éstos.

La crisis del proceso de institucionalización

A pesar de la bonanza petrolera de la década anterior, los ochenta estuvo marcada por una creciente crisis tanto económica como política y social. Al iniciarse la década, el modelo estatista que se había nutrido de la riqueza petrolera, comenzó a resquebrajarse, afectando al sistema político centralista, estatista y partidista, que había adelantado una política clientelar y populista. En este sentido, la exclusión de vastos sectores de la sociedad civil pasaría a ser uno de los retos fundamentales de la democracia venezolana y el consenso entre las élites se vería obstaculizado, cada vez más, por un aumento en la demanda de participación por parte de estos sectores emergentes.

La crisis de dicho modelo tuvo dos efectos fundamentales sobre las fuerzas armadas. El primero fue de carácter institucional y, el segundo, se relacionó con la calidad de vida de su personal, tanto activo como en situación de retiro. A nivel institucional (Giacalone/Hanes: 1992) la escasez de recursos llevó a un incremento de las rivalidades entre las cuatro fuerzas (ejército, armada, aviación y guardia nacional), así como en el interior de cada una de ellas.

En el primer caso, la independencia de cada fuerza en el manejo del presupuesto militar, instituido a partir de 1958, condujo a un aumento de los casos de corrupción y a problemas de coordinación y duplicación de funciones, los cuales, a la larga, llevaron a la ineficiencia. De igual forma, se desarrollaron relaciones clientelares entre los militares y los partidos políticos, afectando el proceso de institucionalización adelantado en los dos períodos anteriores. Esta "tentación partidista" (Daniels: 1992), no se producía únicamente por la influencia del sector político sobre los militares activos, sino también como resultado de la participación de militares retirados en el sistema político, bien sea como candidatos presidenciales, así como aquellos que apoyaban otras candidaturas o directamente con su participación en organizaciones partidistas, lo cual influyó también sobre la creciente politización de las fuerzas armadas.

Por lo tanto, se produjo un deterioro en el proceso de profesionalización, en mecanismos de ascensos por méritos e incluso, se señaló, que los militares defendían los intereses de los partidos y no los de la nación (Agüero: 1995). En otras palabras, el control subjetivo pasó a definir la forma de control de los civiles sobre los militares y afectó negativamente el funcionamiento interno de las fuerzas armadas.

En segundo lugar, las rivalidades en el interior de las diferentes fuerzas se manifestaron al establecerse una diferenciación entre los "burócratas" y los "oficiales de combate" (Yépez: 1985). Los últimos, con experiencia en las fronteras y en los llamados "teatros de operaciones", veían con creciente recelo, la importancia que iba tomando la burocracia militar. En este sentido, es necesario puntualizar que hasta esta década, los militares habían estado satisfechos con los canales de intermediación existentes (Müller: 1992). Sin embargo, en el ámbito militar se produjo el mismo proceso que en el resto de la sociedad: un creciente distanciamiento entre las élites y las bases. Por lo tanto, "las élites dirigentes del sistema consensual fueron cooptando cuadros militares y conformando verdaderas redes de acción ... [que] dominaban los mandos militares para el beneficio propio y el de sus patrocinadores." (Müller: 1992, p. 70).

Igualmente, la creciente crisis económica y social que afectaba a la sociedad venezolana en general, también tuvo repercusiones sobre el estamento militar. En este sentido, al contar con menos recursos la calidad de vida de sus miembros disminuyó, siendo los altos mandos los menos afectados.

Sin embargo, en el transcurso de esta tercera etapa y, pese a los crecientes obstáculos económicos, políticos y sociales, la mayoría de los sectores militares, continuaron compartiendo tanto los objetivos relacionados a la defensa nacional como aquellos vinculados al desarrollo del país (Agüero: 1993). No obstante este acuerdo, en el seno de las fuerzas armadas, comenzó a producirse una creciente "diferenciación entre sectores marcados por grados, jerarquías, vinculación a los círculos del poder económico y político, su partici-

pación o no en las componendas políticas y actos de corrupción, y respecto del papel que debían cumplir las fuerzas armadas en el mantenimiento del régimen y concretamente del gobierno y su modelo económico.” (Soria: 1992, pp. 68-69).

En este contexto, así como el consenso entre élites condujo a que emergieran actores políticos y sociales alternativos, ocurrió lo mismo en el seno del estamento militar, lo cual, a su vez, desencadenó los acontecimientos de 1992.

En febrero de 1989 se produjo el levantamiento popular, denominado como el “caracazo”. Con la finalidad de controlar la violencia social, el gobierno se vio en la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas, debido a que las fuerzas policiales se vieron desbordadas. Los militares habían, nuevamente, asumido el papel de garantes y protectores de las instituciones democráticas, lo cual agudizó aún más las fisuras internas que se venían desarrollando. A raíz de estos acontecimientos, surgieron dos sectores dentro de las fuerzas armadas. Uno, compuesto mayoritariamente por oficiales de mediana jerarquía, que rechazaban el papel represor que habían sido obligados a cumplir, siendo además críticos con respecto a las medidas económicas de reajuste, debido a los efectos negativos que habían tenido sobre la población en general así como en su propio seno. El otro sector, conformado por los altos mandos, sostenía que era necesario defender el *status quo*.

Sin embargo, es importante señalar, que la inconformidad de los oficiales medios no estaba solamente circunscrito a lo que acontecía a nivel nacional, sino que también influía el papel que les estaba siendo adjudicado por el gobierno norteamericano (Moneta: 1990c; Soria: 1992; Burggraaff/Millet: 1995). La concepción de las fuerzas armadas como fuerzas policiales encargadas básicamente de la lucha contra el narcotráfico, causó un creciente descontento debido a que relegaba su papel tradicional de garantes y defensores de la soberanía nacional.

En conclusión, es importante tratar de evaluar este proceso de institucionalización de las fuerzas armadas en el marco del desarrollo del sistema democrático en el país. El coronel(r) Machillanda (1988) señaló que el poder político tomó “como referencia el modelo profesional como el más conveniente para sus Fuerzas Armadas, [pero] no debió asentar sus relaciones sobre instrumentos de control” (p. 137). Por lo tanto, concluye que ante el equilibrio y consenso que se buscaba hubiese sido más positiva la implementación de un modelo que permitiera una mayor interrelación entre militares y civiles, eso sí, excluyendo tanto la participación política de los militares así como la partidización de la institución. Más acertado hubiese sido, sostiene, permitir que la institución castrense contribuyera y participara en la ejecución de un modelo de desarrollo económico-social.

En este sentido, uno de los errores fundamentales del Pacto de Punto Fijo (Machillanda: 1988), fue que privilegió el papel de los partidos dentro de la sociedad venezolana, otorgándole a las fuerzas armadas “la función de guardián conservador.” (p. 149), por lo que dicho proceso de institucionalización, más que la profesionalización de los militares, condujo a que éstos se convirtieran en defensores de las élites políticas.

No obstante, esta concepción de las relaciones cívico-militares se contradice claramente con lo expuesto por Samuel Huntington (1995), quien ha señalado que en las democracias las relaciones cívico-militares deben apoyarse en el control civil sobre los militares —privilegiando la estrategia objetivo—, lo cual implica cuatro puntos fundamentales. En primer término, la profesionalización de las fuerzas armadas, lo cual incluye que los mismos militares reconozcan los límites de su área de competencia profesional. En segundo lugar, la existencia de una subordinación efectiva de los militares a los dirigentes políticos civiles, en la cual estos últimos sean los decisores con respecto a política exterior y política militar. Así mismo, se postula que el liderazgo político debe aceptar las áreas de competencia y autonomía de la institución militar, y, por último, que debe producirse una disminución considerable de la intervención militar en la política y de los políticos en lo militar.

Los antecedentes históricos examinados muestran que, en el caso venezolano, se inició un proceso en el cual se buscaba cumplir con estos requisitos necesarios para el control civil sobre los militares. No obstante, dicho proceso se resquebrajó, especialmente a partir de la década del ochenta, justamente, por la creciente intervención de los políticos en la institución militar; por el desarrollo y fortalecimiento del *pacto tácito*.

¿Ruptura o continuidad del pacto entre élites?

Los acontecimientos de 1992 produjeron dos posiciones fundamentales que se reflejan en esta pregunta. Aquellos que sostenían que los intentos golpistas marcaban una ruptura definitiva del pacto entre militares y civiles y otros que analizaban los hechos en función de una crisis del pacto, la cual se superaría para dar continuidad a los consensos y negociaciones entre élites.

La primera postura, expuesta, entre otros, por Pizarro y Pieschacón (1996), argumenta que estos hechos marcaron una ruptura definitiva del *pacto tácito* entre sectores militares y civiles. Históricamente, a través de golpes militares, se había instituido la democracia en el país, en 1945, para dar inicio al “trienio” así como en 1958, al iniciarse el actual período de democracia. Por lo tanto, algunos sectores de las fuerzas armadas se erigieron como actores fundamentales de los procesos de democratización y, en efecto, se convirtieron en actores políticos interviniendo directamente en el sistema político. Se produjo, así, una ruptura con la subordinación de los militares al poder civil, retornándose a la tradicional concepción militar que se fundamentaba en la necesidad de

su intervención -a través del viejo mecanismo del golpe- para "salvar", "reestablecer" o "profundizar" la democracia. De igual forma, Gil Yépez (en Müller: 1992) sostenía que estos acontecimientos señalaban una situación de "élites divididas", lo cual denotaba una ruptura entre las élites militares y civiles.

Sin embargo, la defensa del sistema democrático, en 1992, por parte de la mayoría de las fuerzas armadas pareciera señalar lo contrario. El general (r) Müller Rojas (1992) ha sostenido que este hecho, más bien, demuestra el alto grado de institucionalización y profesionalización al cual había llegado la corporación militar. Así mismo, ha señalado que después de los intentos golpistas fallidos de 1992, las fuerzas armadas asumieron un rol de "tutelaje" de la democracia, pero debido a que no tenían una base de sustento para ello, después de las elecciones de 1993 se hizo "inaceptable la tutoría para el gobierno electo. De allí que instaladas las nuevas autoridades, la primera acción del ejecutivo fue el desmontaje de tales cúpulas, con lo cual la corporación militar regresó a su posición previa de asociada al régimen consensual con un peso específico, como lo señala el ya citado Urbaneja, en dos tipos de decisiones: las referentes a su propio equipamiento y las correspondientes a la solución de los problemas limítrofes" (Müller: 1997, p. 18).

No obstante, ante el grado de incertidumbre que se percibe en las elecciones presidenciales de 1998, ha sido criticado el papel de las fuerzas armadas como garantes de los resultados electorales. Se postula que las elecciones y la institucionalidad democrática debe estar resguardada por las instituciones civiles creadas a tal fin, como por el ejemplo el Consejo Nacional Electoral. En este sentido, existe un rechazo hacia intento de establecer un nuevo "tutelaje" del sistema democrático por parte de las fuerzas armadas.

Por lo tanto, se considera que no se ha producido una ruptura entre las élites políticas y militares. Los acontecimientos de 1992 fueron, más bien, coyunturales y, a la larga, no afectaron profundamente el pacto entre élites o *pacto tácito*. No obstante, esta proposición no pretende negar las graves fisuras que parecen, más bien, profundizarse en el *interior* de las fuerzas armadas, pese a los intentos de las élites tanto militares como políticas de presentar a las fuerzas armadas como un ente cohesionado. Es importante señalar que dichas fisuras están estrechamente relacionadas con el control subjetivo, puesto que provienen de una creciente diferenciación en la identificación que tienen los distintos niveles de la jerarquía militar con los intereses y necesidades de diferentes grupos sociales.

a. Los intentos golpistas y las respuestas inmediatas

En términos generales, los análisis que se realizan en torno a las intervenciones militares en la política, generalmente, explican este fenómeno a partir de una ausencia de equilibrio entre el poder de los militares y el de los civiles;

intervienen cuando existen unas fuerzas armadas fuertes e instituciones civiles débiles (Agüero: 1993). No obstante, en el caso de Venezuela esta afirmación no se cumple, puesto que, más bien, existía un equilibrio entre las instituciones civiles y militares. Por lo tanto, Agüero (1993) propone que, más bien, la explicación proviene del creciente deterioro de las instituciones políticas así como de la clara contradicción entre los militares –garantes de las instituciones democráticas- y los políticos que parecían haber perdido la capacidad de proveer de legitimidad a dichas instituciones políticas. Como se señaló anteriormente, el creciente descontento que se había generado dentro de los sectores militares cristalizó en 1992 cuando, para sorpresa de todos, se produjo un primer intento de golpe de Estado el 4 de febrero (4-F), el cual fue seguido por otro intento, ya no tan sorpresivo, el 27 de noviembre (27-N).

El 4-F (Sonntag/Maingón: 1992; Rodríguez: 1996) fue liderizado por el Grupo Comacete -Comandantes (Tenientes Coroneles), Mayores, Capitanes y Tenientes-, y tenía como finalidad derrocar al gobierno de Carlos Andrés Pérez y sustituir, temporalmente, el sistema democrático por otro tipo de régimen, que perseguía la “renovación” de la democracia. El grupo Comacete era de larga existencia en el seno de las fuerzas armadas y, en 1983, se fundó, en base a éste, el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 -MBR-200- (Rodríguez: 1996), lo cual coincide con el período en el cual se inicia la crisis del proceso de institucionalización descrito anteriormente.

Para la fecha de esta intentona, las fuerzas armadas contaban con alrededor de 40.000 personas, de las cuales alrededor de un 10% participó en el 4-F. Los participantes no superaban el grado de teniente-coronel y no se vieron directamente involucrados miembros de la fuerza aérea ni de la marina. Sin embargo, la obediencia y la disciplina fueron factores determinantes que llevaron a que la mayor parte de los integrantes de las fuerzas armadas acataran las órdenes de defender el sistema democrático y derrotaran fácilmente a los insurrectos.

Las razones expuestas por el MBR-200 (Sonntag/Maingón: 1992; Agüero: 1993), a través de sus principales líderes Hugo Chávez Frías y Francisco Arias Cárdenas, giraron alrededor de inconformidades tanto de índole interna como externa. A nivel nacional, plantearon la necesidad de: sustituir el modelo económico neo-liberal por uno desarrollista, una ruptura con el pacto entre élites, el desplazamiento del poder tanto del presidente Pérez como de los partidos políticos, signados ambos por altos grados de corrupción. Así mismo, señalaron su rechazo hacia el rol represivo que se les obligaba a desempeñar ante los desórdenes internos y, en este sentido, se negaban a continuar solucionando problemas que surgían, justamente, por la incapacidad de los políticos.

Es así como, aparentemente, las motivaciones de muchos de los participantes se fundamentaron en su oposición a un régimen democrático que

consideraban distorsionado, y no con la intención de instaurar una dictadura militar (Burggraaff/Millett: 1995). En este plano, sus objetivos eran permitir el desarrollo de una democracia participativa y convocar a una Asamblea Constituyente, con la finalidad de superar la "seudo democracia" que habían construido los partidos políticos. Los líderes de la intentona mostraron un discurso anti elitista y populista. No obstante, sus críticas no se circunscribían únicamente a los líderes políticos sino que señalaron que con anterioridad se habían formulado severos cuestionamientos a algunos miembros de los altos mandos, acusados, al igual que muchos políticos, de actos de corrupción. Sostuvieron que dichas acusaciones deterioraban las relaciones institucionales, debilitando las líneas de mando como resultado de la pérdida de autoridad y respeto hacia muchos integrantes de la cúpula militar.

A nivel externo, manifestaron la necesidad de defender la soberanía nacional, especialmente frente a Colombia, caracterizándose como un movimiento nacionalista. Consideraban necesario que en América Latina se buscaran alternativas ante la "década perdida" de los ochenta, que no fuera la neoliberal, y que se transformaran las democracias tradicionales existentes en la región.

Los acontecimientos del 4-F fueron seguidos por autocríticas por parte de la élite política y por diversas propuestas tendientes a superar los problemas más apremiantes que habían llevado a la intentona. Por lo tanto, se produjeron cambios dentro de las líneas de mando de las fuerzas armadas de forma tal que el presidente Pérez, emprendió una reestructuración, la cual contó con el anuencia del alto mando. Reemplazó a los oficiales de mediana jerarquía por Generales de Brigada, lo cual condujo a que en el próximo período de ascensos –junio de 1992—aproximadamente unos 200 oficiales de mediana jerarquía solicitaran su baja. Aparentemente, la situación estaba controlada.

No obstante, el hecho que, nuevamente, en noviembre se produjera otro intento, demostró que las diferencias dentro de las fuerzas armadas persistían así como el descontento de estos sectores con el manejo que la élite política había hecho de la crisis a partir de 1989 y después de febrero de 1992. A diferencia del 4-F, el 27-F fue liderizado por altos oficiales básicamente de la fuerza aérea, los cuales contaron con el apoyo de integrantes de todas las fuerzas. Por lo tanto, en este caso sí se evidenció el creciente deterioro de las relaciones cívico-militares que se había iniciado en la década pasada, fundamentalmente por los señalamientos de los militares con respecto a la incapacidad que mostraban los civiles para actuar frente a problemas militares y de defensa que eran de su competencia (Agüero: 1995).

Este nuevo alzamiento fue liderizado por el Movimiento 5 de julio (Mj5) siendo sus más prominentes dirigentes los contralmirantes Hernán Grüber Odréman y Cabrera Aguirre así como también el general (Av) Visconti Osorio, los cuales contaron con el apoyo de miembros de la alta oficialidad, así como

de cuadros medios y de la sub oficialidad (Rodríguez: 1996). Plantearon que, circunstancialmente, se relacionaban con el MBR-200 pero que no formaban parte de dicho movimiento, como se especuló en un principio. También manifestaron su rechazo hacia la corrupción tanto de las élites políticas como militares, así como de la creciente politización de la institución armada que había conducido a la subordinación de los intereses institucionales a los de orden político. Sin embargo, ideológicamente habían diferencias importantes con el MBR-200, puesto que los líderes del Mj5 rechazaron tener vinculación alguna con grupos de izquierda.

Posteriormente, en el contexto específico de las relaciones cívico-militares, hubo un acuerdo generalizado, desde que asumió la candidatura presidencial, que Rafael Caldera era el único líder político con capacidad para afrontar los problemas surgidos a raíz de los acontecimientos de 1992. Después de ser electo en 1993, la política implementada por el actual presidente estuvo orientada hacia el reestablecimiento del consenso con las fuerzas armadas, especialmente con los oficiales de mediana jerarquía y con los sub oficiales (Coppedge: 1996). A tal efecto, promovió la reincorporación de aquellos oficiales con menos responsabilidad en los intentos golpistas, liberó y ordenó el pase a retiro de la mayoría de los oficiales que se encontraban encarcelados, y conminó a aquellos que se habían exilado en Perú y Ecuador a que regresasen al país. Durante este período se aplicaron mecanismos como "los sobreesiementos, las mejoras salariales y los programas de bienestar social, el reentrenamiento y adoctrinamiento de unidades militares y la minimización de factores externos en los ascensos." (Rodríguez: 1996, p. 170).

Sin embargo, como señala Coppedge (1996), las acciones adelantadas por el Presidente Caldera causaron fricciones con los altos mandos militares que, más bien, favorecían el marginamiento de los rebeldes y sus seguidores. Este desacuerdo condujo a que el recién electo presidente solicitara la baja del Ministro de Defensa y del Alto Mando,³ rompiendo así con la tradicional práctica de mantener la inamovilidad de los altos mandos hasta que cumplieran los treinta años de servicio. Toda esta situación creó nuevas tensiones dentro de las fuerzas armadas, especialmente debido al temor existente con respecto a la debilidad del nuevo gobierno fruto de su precaria base de apoyo tanto política como social.

Sin embargo, en términos generales, pese a los acontecimientos de 1992 y sus posteriores secuelas, puede decirse que la "unidad entre las élites" (Agüero: 1995) ante la crisis económica, política y militar continuó. El llamado *pacto tácito* entre las élites que había prevalecido en Venezuela, a partir de la firma

³ La cúpula militar está institucionalizada en la Junta Superior de las Fuerzas Armadas, a la cual pertenecen los comandantes de cada fuerza, el jefe de Estado Mayor Conjunto, el Inspector General y está presidida por el ministro de la Defensa.

del Pacto de Punto Fijo, continuó funcionando e incluyó a la élite militar y, a pesar de que a veces luzca debilitado, continúa la percepción que las crisis política y económica deben afrontarse por medio de las negociaciones y consensos entre élites, como se ha hecho históricamente.

En conclusión, se ha señalado (Müller, 1992) que después de 1992, el dilema de la sociedad venezolana giraba en torno a la escogencia entre la democracia y la dictadura. No obstante, debido a que la mayor parte de los militares, así como los civiles, defendieron la permanencia de la democracia como sistema político a implementar, más bien, el dilema se encontraba en la pregunta sobre ¿qué tipo de democracia es la que se desea? En este sentido, lo que reclaman amplios sectores de la sociedad es una profundización de la democracia y el fin de la "democracia pactada", la cual ha favorecido históricamente a las élites. Por lo tanto, en este contexto, se hace necesaria una reflexión en torno a los cambios que se han producido en las relaciones cívico-militares a partir de 1992.

b. Las relaciones cívico-militares después de 1992

A raíz de los acontecimientos de 1992 quedaron claras dos cosas. En primer lugar, que había una importante fisura en el interior de las fuerzas armadas del país y, en segundo lugar, que las relaciones cívico-militares también habían sufrido un deterioro que ponía en peligro el proceso de institucionalización, basada en la estrategia de control objetivo, desarrollado en décadas pasadas. Las demandas de cambios tanto en el interior de las fuerzas armadas como en las relaciones que éstas mantienen con el sector civil en el contexto de la democracia venezolana, se realiza partiendo de la idea expuesta por Agüero (1995) que los dos intentos golpistas estuvieron relacionados dos problemas fundamentales: el deterioro de las instituciones tanto políticas como militares y, consecuentemente, la pérdida de legitimidad de la dirigencia política y militar.

En este contexto, es preciso examinar cuáles han sido las demandas hechas tanto en el interior de las fuerzas armadas como también en relación a sus vínculos con los civiles así como también las respuestas ofrecidas. Por lo tanto, se pretende evaluar si se han producido transformaciones importantes con respecto a la subordinación de los militares al poder civil o si se han desarrollado políticas más bien tendientes a mantener la continuidad del *pacto tácito*.

b.1 Al interior de las fuerzas armadas

Los problemas al interior de las fuerzas armadas y por lo tanto, las demandas realizadas para su resolución tienen múltiples condicionantes (Moneta, 1990(b); Müller, 1992). Entre ellas se pueden incluir: la búsqueda de una creciente profesionalización, problemas de equipamiento y logística, el deterioro

de la calidad de vida, la politización, la corrupción y la pérdida de canales de comunicación entre los altos mandos y sus sectores subalternos.

Con respecto al tema de una mayor profesionalización (Agüero, 1993; del Valle Alliegro, 1993), en términos generales, las principales demandas giraron en torno a la necesidad de reformas constitucionales y de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Dichas demandas estuvieron orientadas básicamente hacia la modificación de puntos claves, a saber: el tiempo de servicio y los mecanismos de ascenso así como la creación de un comando conjunto. En relación a los dos primeros puntos, se consideró que la rotación anual no permitía adelantar un determinado programa como tampoco consolidar un liderazgo, por lo que este tipo de rotación llevaba a una lucha interna que lesionaba a la institución y agudizaba el descontento entre los jóvenes oficiales, pues éstos percibían que su futuro dentro de la institución era muy precario.

Sin embargo, el ex ministro de Defensa del Valle Alliegro (1993) argumentó que aumentar los años de servicio no cambiaría sustancialmente esta situación y que, en caso de producirse, dicha reforma debía acompañarse por otras transformaciones. En tal sentido, una de las medidas tendría que ser una mejor "estructura piramidal" que no permitiera la sobrepoblación de oficiales que podían ascender a los más altos grados. Por lo tanto, sostuvo que era necesario crear una serie de mecanismos que llevaran al retiro de oficiales intermedios que no habían logrado ascender, una mayor profesionalización y un aumento en los requisitos objetivos necesarios para los ascensos, entre otros. En este sentido, una propuesta adicional (Gil Yopez, 1993) fue la disminución de la influencia de los sectores políticos en la vida militar, lo cual podría lograrse si la política de ascensos fuese netamente de incumbencia militar, y que solamente el Presidente de la República tuviese el poder de veto a nivel de general.⁴

Relacionado tanto a las crecientes demandas sobre una mayor profesionalización y la lucha contra la corrupción interna, una de las demandas más importantes fue la necesidad de profundizar el carácter profesional de sus integrantes así como aquella relacionada con la moralidad, pues debía prevalecer una "exhibición del profesionalismo y la autoridad moral de los miembros de la institución." (del Valle Alliegro, 1993, p. 159), enfatizándose la necesidad de mantener el carácter apolítico de sus integrantes. En este sentido, la corrupción en las altas esferas militares ha sido tema importante de debate dentro de la institución castrense ya que los oficiales de mediana jerarquía han visto con mucho recelo el enriquecimiento de miembros de los altos mandos, mientras que la crisis económica afectaba, cada vez más, sus niveles de vida.

⁴ Actualmente los ascensos a los rangos a partir de coronel deben contar con la aprobación del poder legislativo y ejecutivo, mientras que los demás son de competencia exclusiva de las fuerzas armadas.

Así mismo, otra modificación importante relacionada a la profesionalización, fue la del alistamiento. Se consideró que la ley vigente proveía excesivas excepciones, razón por la cual personas con mayor preparación no prestaban sus aportes a las fuerzas armadas. En este sentido, se hacía también necesario fortalecer los mecanismos para la participación de técnicos y profesionales dentro de la institución. De igual forma, otra demanda se relacionaba con la necesidad de disminuir la burocracia militar debido a que, a pesar de las diferentes organizaciones con las que cuentan las cuatro fuerzas, se habían creado cargos conjuntos que duplicaban funciones y, por lo tanto, le restaban eficacia y eficiencia, haciéndose necesario modificar esta situación. Se propuso la disminución de gastos suntuarios, lo cual permitiría que el presupuesto otorgado —el cual oscilaba alrededor del 6% del presupuesto fiscal— se ejecutase en forma eficiente. En conclusión, un proceso de racionalización de los recursos tanto humanos como financieros fue considerado como imprescindible, no obstante, la demanda que el Estado aumentara tanto los recursos cuantitativos como cualitativos que proveía a las fuerzas militares.

Por lo tanto, a partir de la década pasada cuando la crisis económica afectó también a las fuerzas armadas, una de las demandas fundamentales, y quizás la que produjo mayores tensiones, fue la del financiamiento necesario para personal y equipos. Es importante el señalamiento de del Valle Alliegro (1993) en el sentido que éstas debían adecuarse a los cambios producto de la globalización y que era necesario, por lo tanto, buscar mayor eficiencia.

Al respecto, entre las demandas que giraron en torno a la necesidad de mejorar la calidad de vida del personal, se incluyó la modificación del esquema de seguridad social, que era cada vez más deficiente. Es importante notar, además, que la "fuga de cerebros" también se había dado en el seno de las fuerzas armadas (Müller Rojas, 1994(b)) puesto que muchos oficiales, bien entrenados, fueron reclutados por el sector privado que les ofrecía mejores oportunidades tanto económicas como profesionales.

Igualmente, se consideró como punto fundamental la necesaria modernización tecnológica y un mejor equipamiento, el cual debía realizarse de acuerdo a un programa elaborado a largo plazo (del Valle Alliegro, 1993) debido al hecho que la adquisición de equipos y armamentos para solucionar problemas coyunturales había llevado, más bien, al desgaste de éstos y a su poca eficiencia. En este sentido, el general(r) del Valle Alliegro (1993) señaló la necesidad de que el presupuesto de las fuerzas armadas fuese dividido en dos partes: el presupuesto ordinario y el presupuesto de desarrollo. El primero estaría destinado al funcionamiento cotidiano de las fuerzas armadas, mientras que el segundo sería utilizado justamente para lograr este plan de acción a largo plazo que permitiría ampliar mejoras en cuanto al equipamiento y a la modernización en materia tecnológica. Relacionado a esto, sostuvo que debía fomentarse un área de investigaciones que permitiese desarrollar tecnología tanto para beneficio interno, como para todo el país.

Dicho desarrollo tecnológico, que se lograría por medio de la investigación en el seno de las fuerzas armadas, podría ser utilizado a nivel nacional en función de la participación del sector en proyectos industriales y otros que pudiesen contribuir al desarrollo económico del país. De esta forma, las fuerzas armadas estarían participando y aportando directamente en este proceso de desarrollo. En este sentido, el rol que debían desempeñar las fuerzas armadas también fue un punto de discusión. Internamente, preocupaba mucho el hecho que a los miembros del estamento militar se les asignaran, cada vez más, tareas relacionadas tanto con la seguridad interna –funciones policiales– como con la lucha contra el narcotráfico. Dicha preocupación tenía como fundamento el hecho que consideraban que su función principal debía continuar siendo el velar por la seguridad de la nación, lo cual significaba que sus actividades debían circunscribirse fundamentalmente a resguardar las fronteras terrestres, marítimas y aéreas (del Valle Alliegro, 1993).

Por último, las dos intentonas de 1992 y, muy especialmente, la del 4-F (Domínguez/Giraldo, 1996), mostraron una ruptura en la cadena de mando puesto que se evidenció que los altos mandos no tenían control tanto sobre los oficiales de mediana jerarquía como con respecto a los sub-oficiales. En este sentido, el reto fundamental tanto para las élites políticas como militares fue recobrar dicho control, puesto que los sectores medios de las fuerzas armadas habían expuesto no solamente su descontento con el gobierno civil pero también con los altos mandos. Quedó clara la pérdida de los canales de comunicación internos, lo cual lesionaba la institucionalidad que se había construido desde hace más de treinta años.

Se ha señalado (Giacalone/Hanes, 1992) que, en términos generales, el interés prioritario de las fuerzas armadas fue mantener su institución inclusive por encima de la defensa de las instituciones democráticas. Por lo tanto, en la medida en que los militares consideraban que el papel asignado por los civiles les era perjudicial, defenderían primeramente la institución castrense. Un buen ejemplo es que al otorgárseles un papel represivo –el 27-F– advirtieron que se debilitaba cada vez más su imagen a nivel de la sociedad, lo cual condujo a la conclusión que el poder civil estaba lesionando a su institución y que debían rebelarse ante esto –el 4-F–. Al respecto, es importante notar que se ha señalado (Kohn: 1997) que un factor importante para un efectivo control civil de los militares, es que justamente los militares consideren que su primera lealtad debe ser hacia la nación y no hacia los intereses de la institución armada. Lo cual, en conclusión conduce a la necesidad de examinar las relaciones cívico-militares en el contexto venezolano.

b. 2 En las relaciones cívico-militares

En este sentido, los problemas y demandas que se dieron en el marco de las relaciones cívico-militares pueden analizarse en dos contextos: aquéllos relacionados al funcionamiento del Estado-nación y aquéllos vinculados al

ámbito internacional. Los problemas en las relaciones cívico-militares que giraron alrededor de lo interno (Agüero, 1993; Burggraaff/Millet, 1995; Sonntag/Maingón, 1992; del Valle Alliegro, 1992; Machillanda: 1988; Daniels: 1992; Müller, 1992) se relacionaron básicamente con la influencia que tenía el sector político sobre el militar, y la influencia, a su vez, de los militares en el ámbito civil. Otro factor de importancia fue el nuevo papel de las fuerzas armadas dentro de una sociedad que estaba sujeta a cambios importantes, rol que como se vio anteriormente, había generado un creciente descontento. A nivel internacional, dichos problemas se discutieron en el contexto de las consecuencias de la globalización, el nuevo papel que Estados Unidos pretende implantar para las fuerzas armadas a nivel regional y los problemas bilaterales.

Como se señaló anteriormente, Huntington (1995) puntualiza que uno de los elementos fundamentales para la subordinación de los militares a los civiles en el marco de un sistema democrático, es la necesaria delimitación entre los espacios que ocupa cada sector. Sin embargo, en Venezuela éste no fue el caso. No solamente se reconstituyó el pacto entre las élites civiles y militares, sino que la politización del sector militar continuó en perjuicio de la profesionalización y la institucionalidad. Así mismo, la intervención militar en distintas áreas que no pertenecen a sus funciones específicas también se ha incrementado visiblemente. En este sentido se considera (Kohn, 1997) que un efectivo control civil sobre lo militar depende, necesariamente, de una total ausencia de participación política por parte de los militares.

Por lo tanto, la demanda fundamental, como se señaló anteriormente, se relacionaba a una efectiva subordinación de los militares al poder civil; la restitución de la estrategia de control objetivo y la eliminación del control subjetivo. En este sentido, es importante notar que el sector militar no ha sido homogéneo y han existido en su seno tres corrientes fundamentales (Müller, 1994(b)). En primer término, aquellos militares con vínculos muy estrechos con los partidos tradicionales –AD y COPEI– que han actuado en función de mantener el sistema político bi-partidista y que han estado representados por los altos mandos, siendo producto de la relación clientelar entre los partidos políticos y el sector militar. Un segundo grupo, también con aspiraciones políticas, que ha propiciado una transformación del sistema político tradicional y que se nucleó alrededor del movimiento “bolivariano” que dirigió el primer intento de golpe. Un tercer sector, llamado el “institucionalista” que parte del principio que las fuerzas armadas no deberían intervenir en la esfera política y que su papel es el de defensor de la seguridad nacional así como de la democracia, sector compuesto por profesionales que se interesan por “su vida corporativa, su seguridad, su estabilidad jurídica ...” (Müller, 1994(b)). Sin embargo, estos últimos han sido relativamente pasivos debido, justamente, a su posición de no intervención en ámbitos extra-militares.

El predominio de la influencia política se puede constatar en la creciente politización del sistema de ascensos, así como también en lo referente a la

rotación anual y la rotación del cargo de ministro de Defensa entre las tres fuerzas, puesto que la Guardia Nacional ha sido excluida. En este sentido, se ha señalado (Agüero, 1993), que los controles civiles sobre los militares en materia de ascensos y la rotación muy rápida de los cargos superiores,⁵ lo cual se implementó en un comienzo para impedir que se desarrollara un poder militar que pudiese competir con el poder ejecutivo, en la actualidad ha llevado a una alta competitividad no solamente en el interior de cada fuerza para optar a los pocos altos cargos, sino también entre las distintas fuerzas tanto por recursos como por poder. Así mismo, la creciente partidización de la vida militar sobre los ascensos ha propiciado el clientelismo y la corrupción.

Por lo tanto, ante los crecientes casos de corrupción dentro de las fuerzas armadas, el poder legislativo intentó incrementar su capacidad de intervención y fiscalización del gasto militar, lo cual significaba una ruptura con la tradicional diferenciación entre el poder político y el poder militar que había permitido que éstos últimos mantuviesen una autonomía bastante marcada (Burggraaff/Millett, 1995). No obstante, este intento contralor por parte de los civiles en cuestiones militares fue ampliamente rechazado entre los últimos. Esta situación se debe al hecho que aunque formalmente los poderes ejecutivo y legislativo deben supervisar a las fuerzas armadas, en la práctica esto no ha ocurrido; las múltiples ocupaciones del Presidente no permiten que dirija activamente a las fuerzas armadas y, el Congreso, cuando toma una decisión respecto a algún aspecto militar generalmente lo hace en base a las propuestas o a la asesoría de los mismos militares (Norden, 1998).

La creciente participación de militares en situación de retiro, y en pocos casos, activos, en puestos civiles contribuyó a la ruptura de la autonomía relativa entre el poder militar y el político, situación que produjo crecientes fricciones entre ambos grupos, pues las reglas del juego con respecto a su relación se estaban transformando. Uno de los cuestionamientos importantes giró en torno al hecho que un acto civil como lo son las elecciones es custodiado por los militares (Machillanda, 1988; Daniels, 1992). Este hecho, considerado como un ejemplo en el cual los civiles obligan a los militares a intervenir en el ámbito político, "ha negado a las Fuerzas Armadas el derecho a erigirse en rectoras del cambio dentro del actual sistema político. No obstante han actuado como instrumento fiscalizador (Plan República) y regulador de la vida política nacional." (Machillanda, 1988, p. 77). Es importante señalar, al respecto, que para las elecciones presidenciales de 1998 tres oficiales en situación de retiro han presentado su candidatura.

⁵ A partir de una modificación en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (Lorfan) de fecha 22 de febrero de 1995, se establece un máximo de 33 años de servicio y una rotación anual. Por lo tanto, por ejemplo, un ministro de Defensa se desempeña, como máximo, durante un año.

De igual forma, los militares han ido interviniendo en otros espacios (Sonntag/Maignón, 1992), y, progresivamente han entrado a ser interlocutores del debate político nacional. Ejemplo de ello es el hecho que el presidente Pérez nombró al ex ministro de Defensa Ochoa Antich, al éste pasar a retiro, como Ministro de Relaciones Exteriores, siendo ésta la primera vez que un militar ocupaba este cargo desde 1958. Así mismo, el presidente Caldera obró de igual manera al nombrar al ex ministro de Defensa Moisés Orozco Graterol como Ministro de Transporte y Comunicaciones contando con que éste podría poner fin a la corrupción en dicho ministerio. Posteriormente, en 1998, lo nombró gobernador del Distrito Federal.

De tal forma que es importante notar la creciente "militarización" que se ha desarrollado al interior de la sociedad venezolana. Ante los conflictos, por ejemplo, de los controladores aéreos, del personal de los hospitales públicos o del transporte urbano, el gobierno de Rafael Caldera ha utilizado al personal militar para sustituir a los trabajadores en huelga, adjudicándoles nuevamente el papel de controlar las situaciones internas. Inclusive, la militarización de una actividad económica, como consecuencia de una huelga, está prevista en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (Nikken, 1997). De igual forma, en octubre de 1997 (*El Nacional*), la Agencia Federal de Aviación (FAA) de Estados Unidos, no mejoró la clasificación de Venezuela por un aspecto fundamentalmente profesional. La FAA consideró que la supervisión e inspección de las líneas aéreas comerciales debía estar, preferiblemente, a cargo de profesionales civiles y, en el país, después de la militarización del control aéreo debido a una huelga, este procedimiento ha estado a cargo de personal militar. Pero dicha militarización no se ha restringido a áreas afectadas por problemas laborales. En algunos casos, como por ejemplo la Policía Metropolitana de Caracas, se han militarizado a las policías locales pues sus altos mandos están en manos de militares (Nikken, 1997).

El otro problema importante que enfrentaron las relaciones cívico-militares fue el de la discusión y delimitación del nuevo papel que debían cumplir las fuerzas armadas dentro de la sociedad. En este sentido, como se señaló anteriormente, una de las demandas fundamentales fue la necesidad de no adjudicarle a los militares el papel de represores en el ámbito nacional. Al respecto, se consideró como esencial el establecimiento de su autonomía total frente a las fuerzas policíacas (Müller Rojas, 1994(a)), regulándose en forma muy precisa cuándo y cómo debían actuar ante problemas de orden público.

Por lo tanto, se produjo un rechazo hacia la creciente utilización de las fuerzas armadas para reprimir manifestaciones contra el gobierno y situaciones de violencia social. Esto fue tema de discusión especialmente en el caso de la Guardia Nacional. Los militares consideraron que su participación en estas actividades perjudicaba la imagen institucional, lo cual es un costo muy alto que pagar por controlar y resolver problemas que han sido creados por los civiles. —léase, por los políticos—. Internamente, los altos mandos asumieron

con facilidad el nuevo papel, sin embargo los oficiales de mediana jerarquía no. Sostuvieron que su papel era el de la defensa de la nación y no de un sistema político corrupto, que había llevado a un empobrecimiento de la mayor parte de la población, incluyendo a los militares de mediana y baja jerarquía así como de los soldados.

No obstante, surgió también un fenómeno nuevo en la relación entre civiles y militares. Dicha relación, tradicionalmente, había estado circunscrita fundamentalmente a una identificación entre las élites militares y políticas. Sin embargo, recientemente este fenómeno también se desarrolló en los sectores subalternos, especialmente entre los jóvenes oficiales, que consideraban que tenían más en común con la vasta población empobrecida que con las élites políticas, sociales y militares. De esta forma, se ha ido generando la concepción de otra opción, el *poder social*, para enfrentar a las élites política y militar (Burggraaff/Millett, 1995).

Por último, existen dos puntos adicionales que pueden añadirse a esta identificación de demandas en torno a los cambios necesarios en las relaciones cívico-militares: las del voto militar y la escogencia de un ministro de la Defensa civil. Con respecto al primero, se señaló (Daniels, 1992) que contravenía la norma constitucional referida al carácter apolítico y no-deliberante de los militares, pero que, sin embargo, el apoyo a un candidato presidencial no significaba necesariamente que se estuviese brindando apoyo a un partido y se argumentaba que el hecho que los sacerdotes voten no ha causado problemas entre la Iglesia y el Estado. Los proponentes del voto militar establecieron que sí había que evitar que los militares ocupasen cargos de representación mientras estuviesen activos.

En relación al segundo punto, la discusión con respecto al nombramiento de un ministro de la Defensa civil (Arria, 1997; Nikken, 1997), uno de los principales argumentos fue que este cargo es de índole política y, por lo tanto, debería ser ocupado por un civil, justamente, para que los militares no se vean involucrados en problemas políticos, así como para eliminar la rivalidad entre los militares por dicho cargo. El hecho que este ministro pertenezca al Consejo de Ministros se consideró como un buen ejemplo del carácter netamente político del cargo. Además, se argumentaba que el mantener un militar en este cargo, muestra solamente que el poder civil todavía percibía que necesitaba de las fuerzas armadas para mantenerse en el poder. Además, la rotación anual no permitía continuidad en los proyectos que podían desarrollarse, mientras que esto no se aplicaría a un civil que podría ejercer el cargo sin tiempo limitado.

Por último, a nivel internacional también han existido factores que han influido sobre las relaciones cívico militares. En primera instancia, los efectos de la globalización que condujeron a una transformación del papel de las fuerzas armadas. En este sentido, el gobierno de EE. UU. ha pretendido implantar un nuevo rol para los militares: luchar contra el narcotráfico y la guerrilla, en

aquellos países donde éstas actúan. Así mismo, el papel de la institución castrense en los conflictos bilaterales, que aún se mantienen en la región latinoamericana, tampoco puede ser obviado. En este marco, es de notar la profundización que se ha dado en ciertos sectores del estamento militar de ideologías nacionalistas y patrióticas (Müller, 1992).

En conclusión, los cambios que se han producido a nivel interno y externo demandan transformaciones tanto a nivel de los civiles como de las fuerzas armadas, como en las relaciones que han mantenido estos dos sectores. En este sentido, han emergido nuevos actores y realidades, tanto a nivel político como social y militar. No obstante, en Venezuela, todo parece indicar que las respuestas de las élites no han estado orientadas hacia la creación e implementación de mecanismos y de espacios que permitan su incorporación y que, más bien, se han utilizado viejas respuestas para nuevos problemas, reformulándose o reestableciéndose los pactos entre élites. De esta forma, a pesar de la crisis y de las modificaciones que han sufrido las realidades interna y externa, el *pacto tácito* —centrado en una estrategia subjetiva del control civil de los sectores militares— ha tenido continuidad.

Conclusión

¿Cuáles son los aprendizajes que pueden obtenerse al examinar las relaciones cívico-militares en Venezuela? En primer lugar, la importancia de la clara advertencia hecha por Agüero (1997) en el sentido que el tema militar no puede ser una temática de estudio coyuntural. En el caso específico de Venezuela, los acontecimientos de 1992 produjeron algunos análisis coyunturales, pero posteriormente, prácticamente no existen investigaciones y evaluaciones, en el país, sobre las relaciones cívico-militares y sus transformaciones a partir de dichos acontecimientos. Por lo tanto, como señala Mathias (1997) dichas relaciones deben considerarse como un proceso y, por lo tanto, deberán ser abordadas como tales por los analistas.

En segundo término, una lección fundamental que puede aportar este caso es el peligro de seguir una estrategia de control subjetivo de los civiles sobre los militares. En la medida en que el control objetivo fue desplazado por este tipo de estrategia se produjo el desarrollo del *pacto tácito* entre las élites militares y civiles, lo cual resquebrajó la institucionalidad y el proceso de profesionalización en el interior de las fuerzas armadas. En este sentido, se ha producido una creciente intervención de los civiles en el ámbito militar y de éstos en el contexto político y social.

Los intentos de golpes de Estado en 1992 y la posterior tensión en las relaciones cívico-militares, han mostrado que éste es un factor que contribuye a la inestabilidad política, a pesar del hecho que, por supuesto, no es el único. En este sentido, la búsqueda de una consolidación del sistema democrático necesariamente tendrá que pasar por una restitución de la estrategia objetiva de

control civil sobre los militares. No obstante, también se ha planteado (Moneta, 1990a; Agüero, 1995), que es necesario revisar las concepciones tradicionales con respecto a los mecanismos de subordinación del poder militar al civil.

Es igualmente importante notar que el control subjetivo no solamente ha alterado las relaciones entre militares y civiles, sino que ha afectado negativamente las relaciones en el interior de las fuerzas armadas. Se ha visto como existe un proceso de fragmentación interna, puesto que diferentes grupos se identifican con diversos sectores sociales y, al ocurrir esto, se desarrollan pugnas políticas dentro de la institución. Por lo tanto, como ha señalado Basombrío (1997), es necesario que las fuerzas armadas analicen sus relaciones "hacia adentro" y "hacia afuera", partiendo de la premisa que éstas deben subordinarse efectivamente al poder civil.

En tercer lugar, las relaciones cívico-militares así como aquellas en el interior de las fuerzas armadas, no pueden analizarse únicamente en función de lo que ocurre a nivel del Estado-nación. El contexto internacional, en razón de los procesos de globalización, regionalización e integración desempeñan también un papel cada vez más importante en dichas relaciones, en la medida en que conducen a una necesaria redefinición del papel de las fuerzas armadas. Como ha señalado Moneta (1990a), las transformaciones que se producen tanto en el ámbito nacional, especialmente a raíz de las políticas de reajuste, y en el internacional, como resultado de la globalización, conducen a la necesidad de reestructurar las relaciones cívico-militares.

Por lo tanto, las perspectivas futuras de estas relaciones deben discutirse en dos contextos interrelacionados. En primer término, en el contexto nacional, en el cual se incluirán las relaciones entre civiles y militares así como aquellas que se producen en el interior de las fuerzas armadas. En segundo lugar, en el ámbito internacional, donde se examinará, entre otros puntos, como los procesos internacionales llevan a la redefinición del papel de las fuerzas armadas.

En este sentido, las perspectivas futuras tanto de las relaciones cívico-militares como de aquellas al interior de las fuerzas armadas, en el contexto nacional, podrían analizarse a partir de ciertas propuestas e interrogantes.

Una de las interrogantes más importantes se refiere al hecho que los militares justifican sus intervenciones en nombre de la democracia. No obstante, en la práctica, pareciera que no existe un compromiso real con las instituciones democráticas, lo cual llevaría a la necesidad de un cambio de actitud de los militares frente a la democracia (Pizarro/Pieschacón, 1996). En este sentido, Agüero (1995) ha señalado que una de las tareas fundamentales de los civiles es reconstruir el sentimiento de defensa de las instituciones democráticas en el seno de las fuerzas armadas. ¿Cómo lograr este proceso de "aprendizaje democrático", del cual, por cierto, no deben estar exentos también los civiles?

En primer término, propone la necesidad que tienen las instituciones políticas de recobrar su legitimidad y, en segundo, la exigencia de rescatar el profesionalismo dentro de las fuerzas armadas.

Otro aspecto importante, es la prioridad de reformular las concepciones tradicionales con respecto a la seguridad y la defensa nacional. En este sentido, deben superarse "la noción de seguridad con el concepto de defensa nacional y, a la vez, la reducción de una y otra a su dimensión puramente militar" (Pizarro/Pieschacón, 1996, p. 115).

De igual forma, una tarea primordial es el fomentar la comunicación entre civiles y militares. En este sentido, la creación de "espacios de encuentro" donde puedan producirse discusiones sobre problemáticas comunes puede ser una alternativa. Daniels (1992) ha señalado la importancia de generar procesos de "aprendizajes mutuos", especialmente en lo relativo a la defensa del sistema democrático. Señala que la dirigencia política debe tomar conciencia que dicha defensa no puede recaer solamente en los militares ya que es una responsabilidad de todos los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario que los civiles conozcan la realidad militar, lo cual puede lograrse si sus científicos sociales, por medio de sus investigaciones, explican el ambiente militar real con la finalidad de "imprimir correctivos que dicten una sabia política doméstica" (Machillanda, 1988, p. XI).

Así mismo, es primordial considerar el fortalecimiento e institucionalización de la sociedad civil y lo que esto significa en el marco de las relaciones entre civiles y militares (Diamint: 1997). El creciente fortalecimiento de nuevos actores de la sociedad civil hace que el pacto entre élites, en este caso el *pacto tácito*, sea motivo de cuestionamiento. En este sentido, por ejemplo, "La necesidad de demandar responsabilidad a los funcionarios militares, policiales, guardias civiles ha ido creciendo como un requerimiento mínimo de orden público que permita ejercer la libertad del ciudadano" (Diamint, 1997, p.10). Señala la autora que, no solamente se trata de los derechos para demandar responsabilidad, sino que las organizaciones sociales deben plantearse, así mismo, el reclamo de transparencia con respecto a los gastos militares y la discusión de los temas relacionados a la agenda de seguridad, entre otros.

Igualmente, propuestas específicas de cambio son, por ejemplo, la de otorgarles a los militares el derecho al voto, que los ministros de la Defensa sean civiles y el desarrollo de reformas doctrinarias en el seno de las fuerzas armadas. De igual manera, se ha planteado (Kohn, 1997), la necesidad de que existan mecanismos que permitan mayor control entre el poder ejecutivo, el legislativo y las fuerzas militares. En este sentido, el poder legislativo podría desempeñar un papel importante en la implementación de mecanismos que permitan la responsabilidad de los militares, al tener, por ejemplo, potestad sobre la discusión y aprobación de la política de defensa y de los presupuestos militares. De igual forma, podría otorgársele un papel importante en la revisión

de casos de errores o de excesos por parte de miembros de las fuerzas armadas. Así mismo, la eliminación de la utilización de los militares en labores policiales es también una demanda importante, puesto que ello solamente agudiza las tensiones entre civiles y militares.

En función de las relaciones internas en las fuerzas armadas, en términos generales, se ha señalado (Moneta, 1990b) que uno de los retos fundamentales es justamente la necesidad de innovación, cambio y adaptación de éstas a las transformaciones tanto nacionales como internacionales. En este marco, por ejemplo, la concepción tradicional de soberanía nacional debería modificarse, reemplazándola por una concepción de "democracia como seguridad" (Moneta, 1990c).

De igual forma, es de suma importancia que las fuerzas armadas acompañen el proceso de reformas que se está desarrollando en el país, especialmente aquellas que buscan consolidar y profundizar la democracia (del Valle Alliegro: 1993). Por lo tanto, el tema de la descentralización debe ser analizado por el sector castrense. Señala este autor que, debido a lo extenso de las fronteras del país, la transferencia de responsabilidades del gobierno central a los gobiernos locales es primordial, ya que permite abordar los problemas de acuerdo a sus especificidades locales. Por lo tanto, en la misma medida en que se transfieren competencias a las autoridades regionales civiles, debe ocurrir lo mismo con los militares. Igualmente, al incorporarse los militares al proceso de descentralización, podrán resguardar las fronteras en forma más eficaz.

En el marco del contexto internacional, fruto de la globalización y la creciente interdependencia como también de los procesos de regionalización e integración, del Valle Alliegro (1993) sostiene la necesidad que tienen los militares, a nivel de América Latina y el Caribe, de iniciar un proceso de reflexión en torno a los futuros cambios. En este sentido, la elaboración de políticas comunes en materia de política exterior y la factibilidad de elaborar políticas y planes de defensa comunes, son perfectamente viables. El planteamiento de un "Sistema Latinoamericano de Seguridad", que garantice una "zona de paz" es fundamental.

Igualmente, la necesidad de mantener la defensa de los sistemas democráticos como un bien común, es un valor que debe compartirse regionalmente. Por lo tanto, el rechazo de posibles salidas autoritarias –sean éstas militares o civiles–, debe continuar siendo un mecanismo disuasivo en el contexto internacional. La firma, en septiembre de 1997, del "Protocolo de Washington", por parte de los integrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), es un avance al respecto, pese a otras implicaciones que pueda tener.

Sin embargo, como conclusión, puede señalarse que a pesar de las múltiples alternativas y perspectivas futuras planteadas, la situación de las relacio-

nes cívico-militares en Venezuela, por los momentos, continúa estando marcada por la incertidumbre. Después de 1992, la continuidad del *pacto tácito*, pareció lograr nuevamente un equilibrio entre dichas relaciones. No obstante, esto constituye una paradoja ya que el mismo *pacto tácito*, al privilegiar la estrategia de control subjetivo, es una de las amenazas fundamentales que enfrentan las relaciones entre civiles y militares.

El aparente consenso, no ha permitido que las élites civiles y militares comprendan que el país está ante un proceso de transición importante y que han surgido nuevos actores políticos y sociales que buscan espacios alternativos. En este marco, dichas élites tradicionales pretenden continuar utilizando viejas soluciones para los nuevos problemas. Por lo tanto, no han sido capaces de realizar cambios institucionales que den cabida a los nuevos intereses y necesidades que surgen de este proceso de transición, circunstancia que podría devenir en posturas contra el régimen democrático, justamente porque no se les provee a los distintos actores de canales institucionales para manifestar su descontento así como sus demandas.

Bibliografía

- Agüero, Felipe (1997): *Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina*, Columbus (Ohio), documento preparado para el Proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina", mayo de 1997.
- _____ (1995): "Debilitating Democracy: Political Elites and Military Rebels", en Goodman, Louis et al.: *Lessons of the Venezuelan Experience*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- _____ (1993): "Las fuerzas armadas y el debilitamiento de la democracia", en Serbin, Andrés et. al.: *Venezuela: la democracia bajo presión*, Caracas, Co-edición INVESP/North-South Center/Editorial Nueva Sociedad.
- Arria, Diego (1997): "Un civil ministro de la Defensa: ¿está Venezuela preparada?", *El Nacional*, Caracas, 8/11/1997 p. D-9.
- Basombrio Iglesias, Carlos (1997): *Militares y democracia en la América Latina de los noventa*, Lima, documento preparado para el Proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina", julio de 1997.
- Burggraaff, Winfield y Richard Millet (1995): "More Than Failed Coups: The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations", en Goodman, Louis et.al.: *Lessons of the Venezuelan Experience*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press/Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Cardozo de Da Silva, Elsa (1990): "Militares y política: propuestas para el estudio del caso venezolano", Moneta, Carlos J. (comp.): *Civiles y militares: fuerzas armadas y transición democrática*, Caracas, Co-Edición Comisión Sudamericana de Paz/Editorial Nueva Sociedad.
- Castillo, Ocarina (1990): *Los años del bulldozer: ideología y política 1948-1958*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos/Asociación de Profesores UCV/Cendes.
- Coppedge, Michael (1996): "Venezuela: The Rise and Fall of Partyarchy", en Domínguez, Jorge y Abraham Lowenthal: *Constructing Democratic Governance*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Daniels H., Elías (1992): *Militares y democracia*, Caracas, José Agustí Catalá Editor/Centauro.
- Del Valle Alliegro, Italo (1993): "Las fuerzas armadas ante los retos de una nueva Venezuela", en Blanco, Carlos (coord.): *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*, Caracas, CORPE/PNUD/Editorial Nueva Sociedad.
- Diamint, Rut (1997): *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar*, Buenos Aires, documento preparado para el Proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina", agosto.
- Domínguez, Jorge y Jeanne Kinney Giraldo (1996): "Conclusion: Parties, Institutions, and Market Reforms in Constructing Democracies", en Domínguez, Jorge y Abraham Lowenthal: *Constructing Democratic Governance*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- "FAA no mejora clasificación de Venezuela", *El Nacional*, Caracas, 7/10/1997, p. E-1.
- Giacalone, Rita y Rexene Hanes (1992): "Los militares en una democracia subsidiada: el caso de Venezuela", versión actualizada de "The Military in a Subsidized Democracy" en Danopoulos C. (ed.): *From Military to Civilian Rule*, Londres, Routledge, 1991, mimeo.
- Huntington, Samuel (1995): "Reforming Civil-Military Relations", *Journal of Democracy*, Baltimore, Vol. 6, No. 4, octubre.
- Kalil Mathias, Suzeley (1997): *Pensamiento y papel de los militares en América Latina en el umbral del siglo XXI*, Campinas, documento preparado para el Proyecto "La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina", julio.
- Kohn, Richard H. (1997): "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, Baltimore, Vol. 8, No. 4, octubre.
- Machillanda P., José (1988): *Poder político y poder militar en Venezuela: 1958-1986*, Caracas, Ediciones Centauro.
- Moneta, Carlos J. (1990a): "Introducción", Moneta, Carlos J. (comp.): *Civiles y militares: fuerzas armadas y transición democrática*, Caracas, Co-Edición Comisión Sudamericana de Paz/Editorial Nueva Sociedad.
- _____. (1990b): "Pensamiento y acción latinoamericanas ante las fuerzas armadas. Percepciones, conductas tradicionales y nuevas alternativas", Moneta, Carlos J. (comp.): *Civiles y militares: fuerzas armadas y transición democrática*, Caracas, Co-Edición Comisión Sudamericana de Paz/Editorial Nueva Sociedad.
- _____. (1990c): "Las fuerzas armadas latinoamericanas en los años noventa. ¿Modificación de desafíos externos y de respuestas?", Moneta, Carlos J. (comp.): *Civiles y militares: fuerzas armadas y transición democrática*, Caracas, Co-Edición Comisión Sudamericana de Paz/Editorial Nueva Sociedad.
- Müller Rojas, Alberto (1997): *Un nuevo rol para los militares latino-americanos: El tutelaje político*, Caracas, ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, noviembre.
- _____. (1994a): "El reajuste de las fuerzas del orden público", en *Encuentro y alternativas: Venezuela 1994-Tomo 2*, Caracas, Conferencia Episcopal Venezolana/Universidad Católica Andrés Bello.
- _____. (1992): *Relaciones peligrosas: militares, política y Estado*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos/Fondo Editorial APUCV-IPP/Fundación Gual y España.
- Nikken, Pedro en López, Edgar (1997): "Hay que eliminar el coto de poder de las FFAA", *El Nacional*, Caracas, 22/11/1997. P. D-1.
- Norden, Deborah L. (1998): "Democracy and Military Control in Venezuela: From Subordination to Insurrection", *Latin American Research Review*, Albuquerque, Vol. 33, No. 2..

- O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Washington D.C., enero.
- Peeler, John A. (1985): *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill, The University of South Carolina Press.
- Pizarro, Eduardo y Fernando Pieschacon (1996): "Las relaciones cívico-militares en el mundo andino", en GAITAN, Pilar et.al.: *Democracia y reestructuración económica en América Latina*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia/CEREC.
- Rodríguez, Francisco (1996): "Política, militares y democracia en Venezuela", en Alvarez, Angel (coord.): *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.
- Soria A., Alberto (1992): "El pronunciamiento militar del 4 de febrero de 1992 en Venezuela y sus consecuencias", *Seguridad Estratégica Regional*, Buenos Aires, No. 1.
- Sonntag, Heinz y Thaís Maingon (1992): *Venezuela: 4-F 1992: Un análisis sociopolítico*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Stambouli, Andrés (1993): "Déficits democráticos y gobernabilidad del sistema político venezolano", en Blanco, Carlos (coord.): *Venezuela, del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*, Caracas, CORPE/PNUD/Editorial Nueva Sociedad.
- Yépez Daza, Jacobo (1985): "El realismo militar venezolano", Naim, Moisés y Ramón Piñango (ed.): *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, Ediciones IESA, Segunda Edición.

Entrevista

Alberto Müller Rojas: entrevista realizada por la autora en el marco del Proyecto "Aprendizaje político y redemocratización en América Latina", Caracas, febrero de 1994(b).

CHILE: TRANSICION, REGIMEN POLITICO Y DEMOCRACIA

Jorge A. Peña Aguilar

Introducción

Tanto al interior de Chile como en el ámbito externo, el proceso de transición ocurrido en el país se ha ido tornando paradigmático para aquellos sectores interesados en la consolidación del proyecto societal neoliberal en América Latina. Así, el proceso económico y político es considerado por esos actores, y por buena parte de la opinión pública que se ubica en el fuego cruzado de la propaganda de los "mass media", como un éxito de tales proporciones que debe ser imitado.

Una vez más, de manera interesada, la historia chilena es autopercebida y presentada como ejemplar. Y se trata de un ejemplo que adquiere características de mito, el cual, por lo demás, encubre las debilidades del modelo económico y del régimen político. En rigor, se intenta ocultar la "racionalidad" de la desigualdad y la fragmentación económica, social y política que imperan en el Chile "democrático" actual.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis preliminar de algunos aspectos del proceso de transición que se da desde el régimen autoritario presidido por Augusto Pinochet, hasta el formalmente democrático que le sucede a partir de marzo de 1990, poniendo el acento en ciertos elementos que permiten entender la determinación de las condiciones y límites de dicho proceso, particularmente en lo que tiene que ver con la concepción y práctica de la democracia.

El cumplimiento del objetivo señalado supone, en primer lugar, destacar la naturaleza del proceso de transición política que se dio en Chile. En segundo lugar, se aborda lo relacionado con los acuerdos básicos que, formal e informalmente, se celebraron entre el régimen autoritario saliente y la oposición encabezada por la Concertación de Partidos por la Democracia, todo ello en el marco del proyecto sociopolítico reestructurador del capitalismo que el régimen militar impuso a lo largo de casi 17 años de dictadura. Estos acuerdos sociales y políticos fundamentales que caracterizaron el cambio de régimen político, contribuyen de manera fundamental a la comprensión del proceso económico, social y político que se ha dado a partir de entonces. En tercer lugar, se plantea la relación existente entre las características de la transición y la naturaleza del régimen político actual, así como de otros elementos que tienen incidencia en el mismo. Finalmente, en cuarto lugar, se esbozan algunas ideas acerca de los

problemas relativos a la democracia, la democratización y la consolidación democrática, en el contexto de todo lo señalado precedentemente.

1. La transición política

En Chile, el paso del régimen militar a otro formalmente democrático, como en el resto de los regímenes burocrático-autoritarios latinoamericanos, viene dado "desde arriba", en el marco de la institucionalidad que el régimen autoritario estableció y que la oposición aceptó, informalmente primero y formalmente después, dado su fracaso en el intento de imponer una salida al régimen autoritario que fuese propia.

Si algo tiene de específico la transición en Chile, es que la dirigencia militar, junto con los otros sectores comprometidos en el proyecto refundacional que el régimen burocrático-autoritario encarnaba, tuvo pleno éxito en la implantación de ese proyecto reestructurador del capitalismo y pudo, además, establecer y alcanzar legitimidad en cuanto a imponer el "modelo" de transición que debía seguirse. Este modelo, por otra parte, entre otras cosas, cumple con la función de dar una altísima probabilidad de reproducción de los rasgos fundamentales del proyecto societal establecido.

De todos los regímenes burocrático-autoritarios latinoamericanos, es el chileno el que avanzó más y mejor en la institucionalización del autoritarismo. Esa institucionalidad se encuentra contenida en la Constitución Política que fue sometida a plebiscito en 1980 y que se encuentra vigente en la actualidad, ya que sólo fue objeto de una primera reforma que se negoció entre el régimen militar y la oposición —la Concertación de Partidos por la Democracia— en el período que transcurrió después de la celebración del plebiscito de 1988 y antes de efectuarse la elección de diciembre de 1989, y de algunas otras de naturaleza tal que no afectan para nada el carácter que tiene desde su origen.

Ese rasgo de la transición, el haberse dado enteramente en el marco político-institucional que la dictadura fijó, sin duda afectó las perspectivas de la democracia, puesto que implicó la mantención de una concepción de "democracia protegida" y de una práctica de la misma que le corresponde. Lo anterior, además, fue asegurado con todos los "amarres" que la institucionalidad de la dictadura dejó y que resultan difíciles de modificar, sobre todo cuando tampoco parece haber demasiado interés, por parte de la coalición que gobierna desde 1990, de hacerlo.

Las características que el proceso de transición presenta en Chile vienen a ser el resultado del fracaso político que los movimientos que lucharon contra la dictadura experimentaron particularmente en el período que se ubica entre 1980 y 1986, quedando por lo tanto, como única alternativa, el marco institucional que el régimen militar impuso (Peña, 1997, 117-186).

Consecuencia de lo anterior es que se realiza una transición política que impone límites precisos al régimen que sucede al militar. Así, desde 1990, los gobiernos formalmente democráticos presididos por Patricio Aylwin primero, y por Eduardo Frei después vienen a ser casi unos meros continuadores del proyecto de reestructuración capitalista iniciado por la dictadura militar.

2. Los acuerdos básicos de la transición

El proceso de transición se lleva a cabo mediante un conjunto de acuerdos formales e informales entre el gobierno de ese momento y la oposición al mismo. El primero de ellos es el que gira en torno a la aceptación por parte de la mayoría de los actores agrupados en la oposición, de la Constitución Política que impuso la dictadura. Esa aceptación, por ende acuerdo, entre el régimen y la oposición, significó que esta última enmarcara su confrontación respecto de aquel en el marco institucional que esa Constitución establecía, lo cual tuvo un efecto de la mayor importancia. Significó que la oposición adaptó su estrategia política a ese marco institucional y, en consecuencia, que se descartara cualquiera otra opción de carácter más radical hacia el régimen.

Al acuerdo anterior le sucedió el que dio origen a la coalición de partidos que se unió para encabezar la oposición al régimen, en el marco de la institucionalidad que éste había fijado. Así, en un primer momento, este acuerdo se expresó en la Concertación por el NO, conjunto de partidos que dirige la campaña electoral con miras al plebiscito que se celebró el 5 de octubre de 1988 y cuyo resultado determinaría la permanencia de Pinochet como Presidente de la República por ocho años más en caso de ganar el SI, o la celebración de una elección presidencial en el año 1989, de triunfar el NO.

Logrado el triunfo del NO, la coalición partidista se convirtió en la Concentración de Partidos por la Democracia, la cual postula al demócrata cristiano Patricio Aylwin como candidato a la Presidencia de la República, quien triunfó en la elección del 14 de diciembre de 1989, con el 55,2% de los votos, y asumió el cargo en marzo de 1990.

La Concertación aglutinó a un conjunto de actores políticos que conformaban una gama que iba desde grupos que correspondían a lo que se conceptualizó como la "derecha democrática", hasta sectores de la izquierda "ortodoxa", con la excepción del Partido Comunista y otros grupos menores. En todo caso, el núcleo de la Concertación estaba constituido por los partidos Demócrata Cristiano y Socialista.

El tercer acuerdo giró en torno a un pacto electoral y a un programa de gobierno. El pacto electoral condujo al triunfo de Aylwin en 1989 como Presidente de la República y al logro de una mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados. En cuanto al programa de gobierno, en lo fundamental éste está planteado en términos programáticos, obviando los aspectos doctrinarios. En

dicho programa están contenidos, en primer lugar, las "Bases Programáticas Político-Institucionales", a través de las cuales se declaraba la intención de llevar a cabo un conjunto de reformas a la Constitución Política, con el objeto de darle plena vigencia a la democracia. Tal como se ha señalado, esta posibilidad estaba sujeta a la capacidad de establecer acuerdos con las fuerzas políticas de la derecha. En segundo lugar, el Programa contiene las "Bases Programáticas Económico-Sociales". Al respecto no están planteados grandes cambios, excepto lo que tiene que ver con alcanzar una disminución progresiva de las tremendas desigualdades económicas y sociales que deja como herencia el régimen autoritario. De modo que lo que aparece como central es conseguir crecimiento, justicia social, participación y autonomía nacional. Finalmente, las "Bases Programáticas de Política Exterior plantean la necesidad de fortalecer la posición de Chile en el contexto internacional, la cual se considera seriamente deteriorada por el efecto de más de dieciséis años de autoritarismo.

El cuarto acuerdo suscrito entre el régimen saliente y la Concertación tuvo que ver con pactar un conjunto de reformas a la Constitución Política vigente, sin que ello alterara su contenido de fondo. En efecto, en términos generales, las reformas acordadas implicaron los siguientes cambios: posibilidad de reformar la Constitución en el lapso constitucional menor al que pautaba la normativa, la cual establecía normas tan engorrosas y quórum tan altos que un intento en tal sentido podía llevar diez años de tramitación, lo que equivale al período de dos Congresos; aumento del número de senadores elegidos a 38 en vez de los 26 que contemplaba originalmente la Constitución; derogar el artículo octavo, el cual proscribía doctrinas y establecía sanciones respecto de las ideas, estableciendo así el tipo de un delito de opinión; incorporación del Contralor General de la República al Consejo de Seguridad, con lo cual la composición del mismo queda igualada con cuatro civiles y cuatro militares; acortamiento del período presidencial que se inicia en 1990 a cuatro años en vez de ocho, sólo por esa oportunidad; el estatuto legal de las Fuerzas Armadas fue elevado a la categoría de Ley Orgánica y se mantiene el carácter de inamovilidad de los Comandantes en Jefe; se conserva la institución de los senadores designados.

Este acuerdo tiene particular importancia, ya que implicó la aceptación formal por parte de la Concertación del marco jurídico-político dictado por el régimen militar. A partir de este momento, el mismo obtiene garantías en cuanto a que la transición se mantendrá dentro de lo establecido por la Constitución Política vigente. Además, aunque la Concertación se "reservó" el derecho de promover otras reformas a esa Constitución, ello lucía difícil de alcanzar dados los mecanismos de "protección" que la misma establece para su mantención.

El intento de hacer prácticamente irreversible el contenido del proyecto reestructurador que implantó el régimen autoritario mediante una institucionalidad constitucional y legal que hace muy difícil su reforma, unido a la posición de la coalición de gobierno, determinan una sociedad en la cual las condiciones ins-

titucionales y de facto en las que se da la democracia presentan peculiaridades tales que hacen necesario especificar la concepción y la práctica democráticas que allí se dan.

3. La transición política y el régimen político actual

Chile presenta, en razón de la presencia de los factores anteriormente señalados, una democracia "incompleta" o "bloqueada".¹ Intentar una explicación, aunque sea de carácter preliminar, a esta situación, remite al análisis de algunos elementos que resultan fundamentales. Se trata de los siguientes: a) La vigencia del modelo económico neoliberal en el contexto de la globalización y los problemas socioeconómicos que genera; b) el factor político-institucional; c) el poder fáctico de las Fuerzas Armadas; d) la correlación de fuerzas que la institucionalidad genera; e) los cambios político-ideológicos ocurridos en la Democracia Cristiana y la Izquierda; y f) las transformaciones de orden socio-cultural que el largo tiempo del autoritarismo produjo.

a. El modelo económico

El modelo económico, inserto en el marco de la globalización, y los problemas socioeconómicos que dejó el régimen autoritario juegan un papel explicativo de importancia. En efecto, para comienzos de 1990 —y la situación no ha variado esencialmente— la economía chilena presentaba tasas de crecimiento elevadas mantenidas a lo largo de varios años (Cepal, 1997). Pero, al mismo tiempo, se observaba una muy desigual distribución del ingreso. Además, el Estado ha reducido sus funciones económicas y sociales a una mínima expresión, y el sector privado de la economía se encontraba altamente concentrado, lo cual, por lo demás, en el curso de los gobiernos de Aylwin y Frei todavía ha aumentado (Fazio, 1997).

El modelo económico que instauró el régimen militar en el contexto del proyecto refundacional, y al que el régimen democrático, en lo fundamental, dio continuidad, ha producido tasas promedio de crecimiento importantes, pero generando a la vez una tremenda desigualdad en la distribución de los resultados de ese crecimiento. Es decir, desde un punto de vista estructural, el modelo tiene un rasgo de exclusión que es parte de su funcionamiento y que no hay voluntad política de alterar. Hacerlo, en efecto, cambiaría la base misma del proceso de acumulación.

En términos generales, se puede afirmar que la concepción neoliberal que informa el modelo económico vigente en Chile, sea o no la misma asumida de manera explícita por los distintos actores sociales y políticos, contiene una visión por demás optimista sobre los efectos del proceso de globalización para

¹ Términos usados por Manuel A. Garretón y Tomás Moulian, respectivamente, en sus trabajos sobre el análisis de la transición en Chile.

América Latina en general, y para Chile en particular. Llama la atención que el discurso que acompaña la defensa del modelo económico maneja siempre el tiempo de un futuro indeterminado cuando se trata de todos aquellos elementos que tienen que ver con el bienestar de las mayorías, y no simplemente con los logros en términos de las variables macroeconómicas. En efecto, se entiende que la globalización, en sus dimensiones económica, financiera, política y cultural-ideológica sólo producirá beneficios, y se ignora una serie de consecuencias evidentes que el proceso está generando, incluyendo al mundo desarrollado, y que tienen que ver con las profundas desigualdades en la distribución de la riqueza, con el ensanchamiento de la brecha entre desarrollo y subdesarrollo, y también al interior de ambos, niveles de pobreza hasta ahora desconocidos en el mundo desarrollado, tasas elevadas de desempleo, entre los aspectos más resaltantes.

No cabe duda que para América Latina, las profundas transformaciones que han experimentado el capitalismo y el sistema internacional, se han traducido en consecuencias negativas si se entiende el problema desde la perspectiva de las mayorías. Actualmente, la región muestra una marcada acentuación de la desigualdad social. Y Chile no es la excepción. Por el contrario, es uno de los países, de acuerdo a los datos, entre otros, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en los cuales esa desigualdad es mayor (Cepal, 1997).

b. El factor político-institucional

En relación al factor político-institucional que se consideró anteriormente, es necesario agregar que éste presenta, entre otras, una particularidad que conviene destacar. Esta tiene que ver con la relación mayoría-minoría que la institucionalidad autoritaria estableció y que, en la práctica, se traduce en el "poder de veto" del cual dispone la minoría.

Esa práctica del veto de la minoría se encuentra consagrada en la Constitución y en la Ley Electoral, y afecta dos cuestiones fundamentales. Por una parte, 9 senadores no son elegidos, sino designados, según lo establece el artículo 45 de la Constitución Nacional, lo cual obviamente constituye una restricción al ejercicio de la voluntad popular. Además, de esos 9 senadores, 4 provienen de las Fuerzas Armadas (un ex Comandante por cada rama) y son escogidos por éstas. Toda vez que esos senadores se han alineado con la derecha, se está en presencia de un régimen político en el cual la mayoría ve coartada la posibilidad de ejercer su condición de tal como sucede en todos los regímenes democráticos. Todo ello determina que sea la minoría política la que en el plano legislativo tenga siempre la última palabra. Por otra parte, la Ley Electoral, en lo que termina siendo la composición del Congreso Nacional, establece mecanismos de tal naturaleza que privilegia, mucho más allá de lo que puede considerarse legítimo como representación de las minorías, a las

minorías electorales. Contribuye así también a limitar el ejercicio del poder de la mayoría, y a garantizar la presencia de la derecha en el Parlamento.

La integración del Senado, para el período que comienza en marzo de 1998, muestra que en el mismo hay un Senador Vitalicio (Augusto Pinochet en tanto ex Presidente de la República) y 9 Senadores Institucionales, designados de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional, entre los cuales están 4 ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, además de otro ex General Director de Carabineros que fue elegido con el apoyo de la derecha en el sur del país, lo cual hace un total de 6 ex Generales que ahora son senadores. De esos nueve Senadores designados, en la actualidad, 3 lo han sido por el Gobierno actual. En todo caso, la coalición de gobierno, incluyendo los designados, alcanza un total de 23 senadores de un total de 48 miembros. En la Cámara de Diputados, en cambio, la Concertación es mayoría. Esta correlación de fuerzas, dados los mecanismos institucionalmente establecidos, determina que sea la minoría la que tenga la última palabra en materia legislativa, incluyendo la posibilidad de reforma de la Constitución.

Además de lo anterior, la Constitución Nacional establece las instituciones del Tribunal Constitucional (artículos 81, 82 y 83) y del Consejo de Seguridad Nacional (artículos 95 y 96). El primero está integrado por 7 miembros: a) Tres Ministros de la Corte Suprema de Justicia, elegidos por la misma; b) Un abogado nombrado por el Presidente de la República; c) Dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional; d) Un abogado elegido por el Senado. Todos éstos permanecen ocho años en sus cargos. Este Tribunal tiene un conjunto de funciones que lo convierten en el árbitro supremo del cumplimiento de la constitucionalidad. Sus resoluciones son inapelables. Por otra parte, el Consejo de Seguridad Nacional es presidido por el Presidente de la República y se encuentra integrado por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema de Justicia; por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director del Cuerpo de Carabineros, y por el Contralor General de la República. El Secretario de este cuerpo es el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Son miembros con derecho a voz, los ministros a cargo del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas. Es decir, la mitad de sus integrantes con derecho a voto son miembros activos de las Fuerzas Armadas. Este Consejo puede ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros. Entre sus funciones están las de velar por la institucionalidad y la seguridad exterior e interior del Estado.

Por su parte, la Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de 1988, establece en su artículo 109 bis., en relación a las elecciones de Parlamentarios, que serán elegidos Senadores o Diputados los dos candidatos de una misma lista cuando la misma, además de tener la mayoría de sufragios, tenga un total de votos que exceda el doble de los que haya obtenido la lista que le siga en total de sufragios. De no ser así, elegirá un cargo cada una de

las dos listas que hayan obtenido las dos más altas mayorías. Ese cargo de cada lista corresponderá al candidato que tenga más sufragios dentro de cada lista.

La institución de los Senadores designados, junto con lo que establece la Ley Electoral respecto de la forma de determinar quienes son los elegidos, ha asegurado hasta ahora que el control del Senado se mantenga en manos de la derecha. Por lo demás, el mecanismo establecido en cuanto a la determinación de los elegidos favorece claramente a las minoría de un modo que no es posible encontrar en otra Constitución. Se confirma así el "veto de las minorías " al que se hizo referencia anteriormente como rasgo característico y definidor del régimen político chileno.

c. El poder fáctico de las Fuerzas Armadas

El poder fáctico que ejercen las Fuerzas Armadas constituye otro elemento que contribuye a asegurar la estabilidad del régimen político y del proyecto societal neoliberal. En este sentido es necesaria una diferenciación. Por una parte, los militares detentan el poder político institucional que la Constitución les otorga al señalarlos como garantes del sistema. Por otra , también ejercen un poder político de carácter fáctico. Efectivamente, han demostrado una real capacidad de hacer valer su voluntad al poder civil más allá de lo que los instrumentos legales establecen mediante el uso más o menos explícito de la amenaza de una vuelta al autoritarismo.²

El problema de la existencia de ese poder fáctico cobra importancia si se considera que constituye un agregado a la institucionalidad que reasegura la inalterabilidad del orden del autoritarismo mediante el ejercicio del mismo. La idea de "partido militar" (Moulian, 1995, 7-8) da cuenta de la manera cómo opera la presencia militar en el proceso político chileno. En efecto, el poder civil no está en capacidad real de impedir que las Fuerzas Armadas deliberen y actúen políticamente, ni de aplicar sanciones si ello ocurre, ya que la norma constitucional otorga a las Fuerzas Armadas un rol tutelar respecto del orden constitucional, y el Presidente de la República se encuentra impedido de actuar en relación a la conducta de sus miembros. Así, las instituciones militares go-

² Expresiones de lo señalado son, entre otros, los "Ejercicios de Enlace" que realizaron las Fuerzas Armadas, el 20 de diciembre de 1990, cuando se planteo realizar una investigación en relación a unos cheques dados por el Ejército al hijo de Pinochet. Esto significó "mostrar" las tropas en la calle, prescindiendo de la autoridad civil. O el llamado "Boinazo", hecho ocurrido el 28 de mayo de 1993, cuando el general Pinochet, sin que ninguna circunstancia oficial lo justificara, se dedicó a pasar revista a las tropas, con tenida de combate, en momentos en que se estaba discutiendo el proyecto de ley de Punto Final, mediante la cual de determinaría los alcances futuros de cualquier investigación que involucrara a miembros de las Fuerzas Armadas sobre hechos ocurridos durante la dictadura.

zan de una autonomía respecto del poder civil, que, aunque relativa, tiene efectos políticos muy importantes.

Durante el primer gobierno de la Concertación, las Fuerzas Armadas se las arreglaron para que el gobierno se viera obligado a negociar con ellos, particularmente en lo relativo a derechos humanos. Luego, durante el actual gobierno de Frei, han avanzado más y comienzan a actuar como "partido militar", lo cual adquiere concreción en los siguientes elementos:

a) ejecutan una estrategia global y no meramente puntual que los lleva a pronunciamientos tanto corporativos como nacionales y a conflictos no solamente con el gobierno sino también con el poder judicial; b) tienen una permanente presencia pública opinando sobre temas diversos que muchas veces no tienen relación con cuestiones militares, habiendo obtenido para esa presencia constante en el escenario político en apoyo irrestricto de la UDI y la aquiescencia, implícita o explícita, de los encargados gubernamentales (el Ministro de la Defensa, cada vez que los militares interviene en política, postula la "libertad de opinión" de los mismos como una cualidad del Estado democrático); y c) sus intervenciones y, a veces, sus actos están destinados a incidir sobre el sistema de partidos, con un doble propósito cada vez más evidente: impedir el crecimiento del polo liberal de la derecha y dificultar las relaciones entre los partidos de la Concertación, creando conflictos entre el PDC y los partidos que provienen de la tradición izquierdista" (Moulian, 1995, 8).

d. La correlación de fuerzas

También está el problema de la correlación de fuerzas políticas que la institucionalidad vigente contribuye a generar a nivel parlamentario y que se refuerza con lo señalado en el punto anterior, es decir, el factor militar como poder informal de alta efectividad. Se trata de la pervivencia de una derecha que, aunque se declara democrática, se mantiene apegada al legado autoritario y que facilita la posición política militar, no sometida al poder civil. En este sentido, la presencia política de Pinochet y la posición del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), obligan al ala liberal del otro partido de derecha, Renovación Nacional (RN), a realizar frecuentes concesiones tanto respecto del régimen militar como acerca de las reformas de carácter institucional con el sentido democratizador que se plantean. Y ello es así porque RN reconoce en el electorado derechista la existencia de rasgos autoritarios, como porque debe enfrentar la competencia de la UDI.

Pero también sectores considerables de la izquierda contribuyen, con su posición, a legitimar la situación de la "correlación de fuerzas". En efecto, aquella parte de la izquierda que ha integrado los gobiernos de la Concertación, ha tenido poca importancia en el sentido de propiciar el inmovilismo social y político, y que no se constituya una oposición fuerte y capaz de "colec-

tivizar" los problemas a través de una capacidad de convocatoria que fue ejercida en otros momentos: en la campaña previa a la celebración del plebiscito de 1988 y en la campaña electoral de 1989.

Particularmente, el Partido Socialista ha sido un importante actor en la dinámica que ha conducido a la adecuación del "régimen democrático" con el sistema económico-social que implantó el régimen militar. También ha contribuido de manera significativa a generar mecanismos de "concertación social" con el movimiento sindical con miras a lograr la "paz social". En rigor, lo que se ha producido es un proceso de "derechización" de la izquierda que integra la Concertación que ha redundado en facilitar la continuidad de los elementos reestructuradores del proyecto del autoritarismo.

Así, en lo fundamental, el sistema político continúa funcionando conforme a lo establecido durante el período autoritario. La mayoría sociopolítica se encuentra subordinada al "poder de veto" que ejerce la minoría, y el gobierno de la Concertación debe negociar permanentemente con la derecha parlamentaria.

e. Los cambios político-ideológicos

Particularmente, la democracia cristiana y la izquierda han experimentado cambios político-ideológicos de importancia, al igual que la social democracia. Quedó atrás toda la "doctrina social" que formó parte de la "revolución en libertad" de los años sesenta y aún de momentos posteriores y que constituyó parte importante del ideario político de la democracia cristiana, adhiriendo en la actualidad al pensamiento que gira en torno al mercado, e incluso a la práctica de democracia que corresponde a la versión neoliberal.

La izquierda por su parte, después del golpe militar, ha mostrado una evolución que ha transitado por el llamado socialismo renovado hasta una suerte de liberalismo social. La posición de los integrantes de la izquierda en general, y del Partido Socialista en particular, ha venido expresándose en sostener que las transformaciones que se vienen realizando constituye la única vía para pasar del modelo neoliberal a una "economía social de mercado".

En el período del Frente Popular (1938-1947), aun cuando la izquierda gobierna con el Partido Radical, sus partidos mantienen su discurso revolucionario, y el socialismo es una meta al menos a largo plazo en el contexto de una concepción etapista en la marcha hacia el socialismo. Luego de la revolución cubana importantes sectores de la izquierda se radicalizan y es posible observar una mayor heterogeneidad en sus interpretaciones y en su accionar político. Tal vez lo más resaltante sea el rechazo al papel revolucionario de la burguesía nacional, entrándose a discutir precisamente el carácter "nacional" de la misma. Igualmente, durante los momentos inmediatamente anteriores al gobierno de la Unidad Popular, y durante éste mismo, la Izquierda tampoco pre-

señala un único planteamiento. Pero, en todo caso, opta por mantenerse dentro del juego democrático (la Unidad Popular) o en una posición crítica, pero no entorpeciendo el accionar del gobierno de Allende, como fue el caso del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Después de 1973 es que se van dando las transformaciones político-ideológicas más profundas en el campo de la izquierda chilena. Como se señaló, surge el planteamiento del "socialismo renovado" junto con la adhesión al modelo económico que impuso la dictadura.

El que la Concertación, Partido Socialista incluido, haya dado continuidad a la reestructuración económica iniciada por el régimen autoritario significa un cambio profundo en relación a las posiciones del período 1980-1986, e incluso posteriores. De hecho, supone la desaparición del discurso crítico que toda esta oposición tuvo respecto del modelo económico neoliberal, de su posición respecto de las políticas sociales, del papel del Estado en lo social, de las políticas relativas al trabajo, etc. del neoliberalismo, encontrándose en la actualidad en una especie de limbo teórico-ideológico.

En suma, sin la contribución de la izquierda en el gobierno de la Concertación, las cosas han podido ser algo diferentes. Probablemente la continuidad del proceso de reestructuración capitalista hubiese tenido que enfrentar algunas dificultades, ya que la legitimación habría sido más difícil, puesto que el problema de los consensos tendría que haber presentado dificultades mayores.

f. Las transformaciones socio-culturales

Un factor poco estudiado, pero de la mayor importancia, tiene que ver con las transformaciones de orden socio-cultural que la vigencia del autoritarismo produjo y que tienen que ver con problemas que van desde la subjetividad de la gente hasta la percepción y vigencia de alguna noción de comunidad nacional (Lechner, 1990). Si se tiene en cuenta que el neoliberalismo es en realidad una suerte de cosmovisión del mundo y del individuo, esto no resulta extraño. Lo que ha ocurrido en Chile, en rigor, ha sido una resocialización de corte neoliberal en el sentido más amplio. Particularmente, en lo que se refiere a la manera de hacer política, la militancia, asambleas, concentraciones y otras formas de política activa han sido reemplazadas por la que se hace a través de los medios de comunicación y que convierte a la política en espectáculo (Vergara, 1997, 6).

En etapas anteriores existió un cierto funcionamiento en términos de lo que se ha concebido en América Latina como "Estado nacional". Hubo una dominación que suponía un cierto sentido de sociedad que permitía algún grado de integración, lo cual posibilitaba que la conflictividad social se de manejara dentro de un marco regulador que establecía el poder público. El propio sistema político cumplía funciones de integración social, sobre todo a través de la acción de los partidos políticos que se vinculaban con los sectores organizados

de la sociedad civil y que intermediaban ante el Estado, lo cual permitía una cierta representación. La política y los conflictos a ella ligados producía polarizaciones, conflictos y movilización.

El cambio más trascendente producto de los años de autoritarismo fue la orientación del individuo hacia el mercado, en su expresión más amplia, convirtiéndolo en lo que se puede denominar el "hombre económico". Se han descolectivizado las demandas y la búsqueda de solución de problemas. Predominan, en ese "hombre económico", su orientación hacia lo privado, hacia la competencia individual, hacia el consumo y al logro del éxito material.

Así, la sociedad chilena actual difiere mucho de la que existía hasta antes del golpe militar de 1973. En la misma, ahora prevalece el mercado en el contexto de la globalización. Esto, y la existencia de los medios de comunicación masivos con la correspondiente industria cultural, ha generado una manera nueva de construcción de lo colectivo. De una sociedad altamente politizada se ha pasado a otra que viene mostrando grados de indiferencia crecientes hacia la política y lo político, todo lo cual se traduce en desmovilización, social y políticamente hablando. Cabe agregar, todavía, que sectores mayoritarios de la población, por las características económicas del modelo, se encuentran demasiado ocupados en conseguir insertarse en la dinámica de la sobrevivencia, de acceso al consumo y de la competencia como para tener tiempo e ideas de tipo colectivo, todo lo cual favorece la aceptación de lo existente.

4. Transición, democracia, democratización y consolidación democrática

El régimen militar que gobernó Chile por más de dieciséis años fue la expresión más acabada de la implantación de un proyecto sociopolítico refundacional en América Latina. Respecto de los resultados alcanzados por ese régimen, no alcanzó el objetivo central que se propuso inicialmente, el desarrollo "nacional", si por tal se entiende que el crecimiento económico alcance a todos los sectores sociales. En efecto, aunque hacia el final, el gobierno militar pudo mostrar ciertos éxitos macroeconómicos, también la desigualdad social se hizo mayor y más profunda. Según datos oficiales, al término del gobierno militar, el 45,1% de la población se encontraba en situación de pobreza (Mideplan, 1996, 3), mientras que para 1970 ésta llegaba al 23% (Cepal, 1996, Anexo 145).

Desde el punto de vista sociopolítico, como se indicó, se podía observar una nueva forma de concebir y de hacer política. El individuo, entendido como "hombre económico" era el centro de esa concepción. Por otra parte, el régimen militar deja como herencia una sociedad que ha perdido la idea de comunidad como elemento aglutinador. También es evidente que no existe correspondencia entre crecimiento económico, equidad social y democracia política. Todo lo anterior suponía para el régimen democrático que asumió el gobierno en 1990, la tarea de la democratización en un sentido global, es decir, comprendiendo lo socioeconómico y lo sociopolítico como manera de darle conte-

nido a la democracia y conducir el proceso de manera tal que se orientara hacia la consolidación de la misma.

La visión conservadora que caracterizó al régimen militar modificó sustancialmente la noción y la práctica de la democracia en relación a lo que ésta había sido desde el término de la dominación oligárquica. Los gobiernos democráticos posteriores a aquél no han tenido la capacidad de recuperar y ampliar el contenido democrático. Partidos como el Demócrata Cristiano, Socialista, Radical, etc., en la práctica han eliminado, o al menos suspendido de manera indefinida el ideal democrático que en el pasado inmediato defendieron. Ahora se imponen el "realismo" y el "pragmatismo" políticos. Esto, en términos de la relación poder-gobierno, muestra una situación novedosa. En lo fundamental, la toma de decisiones que tienen que ver con la continuidad del proyecto refundacional, está en manos de los grandes grupos económicos, de la derecha política y de la cúpula de las Fuerzas Armadas. El gobierno administra, de manera un tanto conflictiva, por supuesto, ese proyecto. En el período que se abre en 1990, a pesar del discurso previo al plebiscito de 1988 y a la elección de 1989, la concepción y la práctica de democracia que ha manejado la coalición de gobierno puede calificarse de "mínima" y "procedimental", al igual que sucede en el resto de América Latina. Tiene los elementos externos de la democracia liberal representativa: elecciones, Parlamento —con las características que fueron señaladas—, alternancia en el gobierno y funcionamiento de partidos políticos. Pero en realidad es una democracia con límites muy precisos, protegida y tutelada por las Fuerzas Armadas. No es simplemente producto de una transición aún incompleta, sino que se trata de una nueva concepción de la misma que tiene al ciudadano integrado por la vía de la circulación más que por la de la política.

Respecto de la cuestión de la democratización, aun cuando el análisis de ese proceso debe cubrir muy variados aspectos, que no es posible abordar aquí, si se consideran dos dimensiones centrales como son la socioeconómica, expresada en el modelo de desarrollo que impera, y la sociopolítica, vista en la institucionalidad jurídico-política vigente, es posible derivar ciertas consecuencias fundamentales. En efecto, un modelo de desarrollo, además de ser principio orientador de la acumulación, debe considerar, entre otros, los aspectos sociales, políticos y culturales. No es suficiente que el modelo genere altas tasas de crecimiento y equilibrios macroeconómicos. Democratización significa incorporación a los resultados del crecimiento económico. En Chile a partir de 1990, se puede observar que es muy poco lo que los gobiernos de la Concertación pueden mostrar. La desigualdad se ha profundizado según lo muestran estudios diversos: Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) y Cepal, entre otros.

El problema de la consolidación democrática debe ser visto en relación a los anteriores: concepción y práctica de democracia y democratización. Evidentemente, la experiencia chilena y el proceso latinoamericano en general,

ponen de manifiesto la concreción de un nuevo proyecto de dominación en la región. Este está estrechamente vinculado al proceso de globalización, con una clara especificación del papel que corresponde al subcontinente en ese proceso: "modernización dependiente", con todas las consecuencias que ello implica en cuanto a los mecanismos de exclusión social.

Aunque han sido señalados los problemas relativos a las transformaciones socio-culturales y político-ideológicas que, entre otra cosas, se expresan en inmovilismo social y político, ciertos elementos de la realidad no pueden ser obviados respecto de la consolidación de la democracia, tal y como ésta se vive en la actualidad. La existencia de una población que no es objeto de convocatoria ni en el nivel político simbólico ni en el político práctico, constituye un elemento de fragilidad para la democracia y su consolidación. Resulta realmente difícil pensar la consolidación de la democracia "actualmente existente", con los niveles de desigualdad y exclusión que la implementación del proyecto neoliberal no ha podido corregir. Las políticas neoliberales no son simplemente medidas de corto plazo para lograr ciertos y determinados ajustes. Por el contrario, son parte constitutiva de la lógica de largo alcance del funcionamiento del proyecto refundacional del capitalismo que se viene poniendo en práctica en América Latina, y Chile es sin duda el caso más logrado al respecto. Por último, pero no menos importante, hay una evidente crisis de proyectos alternativos.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1997): *Social Panorama of Latin America*, Santiago de Chile, Ediciones de la Cepal.
- Fazio, Hugo (1997): *Mapa de la extrema riqueza en Chile*, Santiago de Chile, Lom Ediciones.
- Garretón, Manuel Antonio (1993): *La dimensión política de los procesos de transformación en Chile*, Santiago de Chile, Flacso-Programa Chile, Documento de Trabajo N° 29, Serie Estudios Políticos.
- Lechner, Norbert (1990): *A la búsqueda de la comunidad perdida*. Santiago de Chile, Flacso-Chile, Documento de Trabajo N° 2, Serie Estudios Políticos.
- Ministerio de Planificación y Coordinación de Chile (Mideplan) (1996): *Realidad económico-social de los hogares en Chile*, Santiago de Chile, Mideplan.
- _____ (1997): *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996*, Santiago de Chile, Mideplan.
- Moulian, Tomás (1995): "Chile. Las condiciones de la democracia" en *Nueva Sociedad*, N° 140, Caracas, pp. 4-11.
- Peña, Jorge (1997): *Autoritarismo y democracia en Chile*, Caracas, Ediciones FACES-UCV.
- Vergara, Jorge (1997): "Transformaciones sociales y crisis cultural de la sociedad chilena", Santiago de Chile, Texto de Avance de Investigación para Fondecyt de Santiago, Proyecto N° 1969050.

RESEÑAS

Baptista, Asdrúbal: *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Ediciones IESA, Caracas, 1997, 166 pp. Prólogo de Bernard Mommer.

La dilatada obra de Asdrúbal Baptista se caracteriza tanto por su rigor conceptual como por la intensidad con que busca comprender cabalmente la compleja realidad económica venezolana. Conocedor a fondo de la historia de la disciplina, Baptista ha trabajado sistemáticamente la economía política, ciencia histórica -en sus palabras- a la que pocos dedican hoy su consideración. (v. *Límites de la Economía Política*, Ed. Panapo, Caracas, 1996). El libro que reseñamos tiene la virtud de sintetizar, de un modo brillante, ambas líneas de trabajo: es, por una parte, un ejercicio teórico que se desarrolla sobre los fundamentos conceptuales de la economía política, pero es también una indagación que incorpora organizadamente los datos empíricos que provee, en este caso, la realidad específica de Venezuela.

Para Asdrúbal Baptista la economía venezolana es, por supuesto, una economía capitalista, pero una economía capitalista "a la que, por unas circunstancias merecedoras de toda la atención, se le hace accesoria, bajo ciertas condiciones, un elemento diferenciante que pone bajo suspenso ciertas reglas básicas de su funcionamiento, o que altera la composición de sus estructuras más fundamentales" (p. XXXV). Este elemento diferenciante, la renta internacional que proviene del petróleo, condicionará así un capitalismo singular, que el autor entonces coloca como objeto central de su interés.

El libro, muy bien escrito y presentado por lo demás, se estructura en tres grandes partes. La primera de ellas, "La cuestión de la renta de la tierra", analiza el concepto de renta dentro de la economía política y explica sistemáticamente, aportando datos concretos, el caso específico de la renta internacional petrolera. Concluye planteando el tema de la distribución interna de esa renta en el país que la recibe. En la segunda parte, "Elementos de la dinámica capitalista", Baptista estudia el funcionamiento de una economía capitalista típica, deteniéndose en temas como la fijación de los precios, los salarios y la productividad.

Finalmente, en la última parte de la obra, dedicada a "La dinámica rentística", se reúnen los elementos analíticos aportados anteriormente para delinear el comportamiento de una economía capitalista rentística, haciendo hincapié en temas que, en tal caso, adquieren particular interés: el mecanismo distribuidor de los precios, el problema del tipo de cambio, el papel del Estado y el empleo público, entre otros.

La exposición tiene el rigor formal que aportan las ecuaciones con que el autor se acerca a los temas en estudio, pero no por ello se hace hermética o difícil de seguir. El lenguaje siempre claro y preciso, así como los datos estadísticos que se presentan oportunamente, permiten seguir, aun al lector no versado en economía, las líneas fundamentales de la argumentación.

Hacia el final del libro, y como natural culminación de todo el desarrollo anterior, se nos presenta el problema que, sin lugar a dudas, concitará el mayor interés de casi todos los lectores que hoy se acercan a la obra: el tipo de desenvolvimiento y las perspectivas de crecimiento de una economía rentística como la venezolana. Baptista se pronuncia con claridad a

este respecto, sosteniendo la inviabilidad a largo plazo del capitalismo rentístico analizado y presentando los motivos que llevan a su colapso inevitable. "[A] la dinámica del colapso en cuestión la domina o preside la incongruencia que se va haciendo manifiesta entre la renta y la maduración capitalista, o lo que indica lo mismo, la no viabilidad del proceso de desarrollo social apoyado en la circulación y acumulación del provento rentístico" (p. 159). Hasta allí llega el análisis y, sabiamente, se detiene la previsión. Más allá del colapso indetenible de un sistema al que la renta al comienzo estimula, pero que luego termina por "entrabar y obstaculizar", se abren una variedad de posibilidades que el autor, con prudencia, deja fuera del análisis, pero que cabe al lector imaginar y sopesar.

No podemos explayarnos más, en esta breve reseña, respecto a los fundamentos y el sentido de una línea de razonamiento que se va construyendo de un modo sistemático a lo largo de toda la obra. Baste decir que el libro impresiona por la forma madura en que se trata el tema y que, sin duda, constituye un aporte esencial para comprender muchos fenómenos económicos, sociales y políticos característicos de la Venezuela de este siglo.

Carlos A. Sabino

David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

La disolución del comunismo y de los regímenes *de facto* latinoamericanos pautaron una nueva corriente democratizadora en el mundo de fin de siglo. Tal corriente parece ser más exigente y no conformarse con los

parámetros de la democracia representativa tradicional. En consecuencia, el mero retorno a un liberalismo ortodoxo no resulta suficiente ni apropiado, en razón de que el mundo es ya bastante diferente y más complejo que el que suponían los clásicos de la modernidad. Gran parte de las explicaciones —y de las incertidumbres— las encontramos en el vasto proceso que está inaugurando una novedosa época: la globalización.

El Estado-nación se encuentra cada vez más asediado por emergentes fuerzas y actores que le disputan su omnipresencia, tanto a su interior como en el plano internacional. Lo público ya no es percibido como lo que hace el Estado directamente y con exclusividad, sino como lo que atañe a todos los ciudadanos y que bien puede ser asumido por los particulares, sin desmedro de objetivos sociales o colectivos y posiblemente con mayor eficacia. Las organizaciones tanto empresariales como políticas, centralizadas y verticalizadas, han perdido su funcionalidad y legitimidad de antaño. La pujante sociedad civil, las inéditas interrelaciones de nuevos agentes y los flujos de información multidireccionales e irrestrictos, están asentando un amplio terreno para una mayor responsabilidad individual y las decisiones compartidas. Dicho terreno es también fértil para la aceptación de la diversidad y el pluralismo, como para ensayar consensos más efectivos.

Entretanto, los Estados se han visto forzados a autolimitar su soberanía. Ello resulta patente con la internacionalización productiva y de las finanzas. La desregulación de los mercados evidencia que ninguna economía puede inhibir la inversión internacional si quiere ganar en el cruento juego de la competencia. Así mismo, el colapso del mundo bipolar y sus ideologías como la dimensión mucho más abar-

cante de la problemática mundial, han reemplazado la perspectiva realista por la interdependencia. Los desajustes planetarios sólo pueden abordarse supranacionalmente sobre la base de la cooperación y el consenso.

El Estado ha perdido la majestad que antes ostentaba, aun cuando continúa siendo la instancia de negociación y de validación por excelencia, ahora en el contacto de los procesos globales y nacionales. Mas, un solo Estado no puede darse abasto para enfrentar asuntos como: la acción de las empresas transnacionales y la especulación financiera, las recesiones económicas, la pobreza y la segregación social, la expansión de la democracia y la preservación de los derechos humanos universales, el respeto de las minorías y la tolerancia de la diferencia, el afianzamiento de un sentido de ética solidaria de la vida civilizada ante una competencia implacable, la degradación del medio ambiente, el narcotráfico, las migraciones y la convivencia pacífica.

La acuciosa reflexión que ofrece David Held no puede ser más oportuna y esclarecedora, en un mundo global de tendencias definidas aunque de grandes enigmas y potencial conflictualidad. El renovado examen y la puesta en tensión de las teorías clásica y contemporánea de la democracia, en tiempos de readecuación de los Estados nacionales, de redefinición de los espacios público y privado, de descentralización en un mundo más integrado, así como de un ciudadano que reclama para sí un mayor derecho a participar y decidir, se torna ineludible. Held plantea interrogantes nada desdeñables, pero también avizora una época reveladora en que la democracia conocida pueda ser aún más democrática.

Victor Abreu O.

Muñera Ruiz, Leopoldo. *Rupturas y continuidades: poder y movimiento popular en Colombia, 1968-1988*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Fac. de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales / IEPRI / CEREC, 1998, 501 p.

Durante los últimos años en América Latina ha sido notorio el debilitamiento de las instituciones políticas, el desprestigio de los partidos y el descontento cada vez mayor entre el electorado frente a las opciones tradicionales. Al mismo tiempo, en el campo de las organizaciones populares, los sindicatos están cada vez más cuestionados y la actividad gremial tildada por muchos de mezquina e incompatible con la necesaria reconstrucción económica que impone el proceso de globalización. Sin embargo, el acelerado deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población y en particular de los sectores más empobrecidos, plantea con mayor urgencia que nunca, la necesidad de estrategias y modalidades organizativas capaces de defender los intereses de los asalariados y del creciente contingente de la población condenada a sobrevivir en el sector informal.

Dentro de este contexto, el fenómeno de los nuevos movimientos sociales ha despertado entre académicos un creciente interés e inclusive hay quienes los visualizan como una novedosa y promisoriosa forma de organización capaz, no solamente de promover los intereses de los sectores populares, sino hasta de renovar las estructuras políticas. Sin embargo, resulta evidente la generalizada ausencia de claridad teórica y conceptual entre la mayoría de aquellos que abordan los problemas de los nuevos movimientos sociales o, como en el caso de Colombia, de los movimientos "cívicos" o, en general, la discusión en torno a la sociedad civil. Y esto no debe

sorprendemos porque este abordaje de un tema relativamente poco trabajado se ha producido en medio de la llamada "crisis de los paradigmas", cuando los anclajes teóricos y conceptuales considerados firmes durante muchas décadas, han empezado a agrietarse o aflojarse sin que se vislumbran nuevas certidumbres para orientar el análisis.

Estas consideraciones surgen a raíz de la reciente publicación del libro de Múnera Ruiz, precisamente porque constituye un notable esfuerzo por sentar bases teóricas y conceptuales sólidas para abordar el análisis del movimiento popular colombiano entre los años 1968 y 1988. El punto de partida es una revisión crítica (e implacablemente crítica) de los supuestos teóricos que subyacen en las más importantes corrientes que han abordado el análisis de los movimientos sociales, concentrando la atención en las posturas de los funcionalistas norteamericanos y de la escuela europea inspirada fundamentalmente por Alain Touraine. A continuación, el autor insiste en la necesidad de colocar en el centro de cualquier intento de análisis, el problema de las relaciones de poder en sociedades claramente divididas en sectores dominantes y subordinados. Sin abandonar las herramientas de interpretación clasista heredadas del marxismo, Múnera Ruiz intenta superar lo que considera las limitaciones de las interpretaciones marxistas clásicas.

En particular, rescata la importancia de la categoría de "pueblo", de reconocido raigambre anarquista, y plantea que "la noción... es utilizada como complemento de la de clase social... y comprende al conjunto de las agentes sociales sometidos a nivel de lo estructural a una dominación económica, política, de género o cultural (en la cual están implícitas la racial y la étnica), que no está limitada, aunque la incluye, a la relación de poder entre las clases. Por

consiguiente, los posibles campos sociales en conflicto son ampliados a los ámbitos de la vida social donde el poder forma grupos que fundamentan sus privilegios en la subordinación de individuos o de colectividades. Al incluir la diversidad social, la noción de pueblo permite reconocer la especificidad de las diferentes luchas sociales y la imposibilidad de reducirlas al conflicto entre las dos clases principales. Nos invita a analizar al mismo tiempo los conflictos y las contradicciones contra los macropoderes excluyentes, como el Estado y el aparato productivo capitalista, y contra los micropoderes que invaden y someten la vida cotidiana." (pp. 78-79)

En una reseña corta, resulta imposible explorar la riqueza de esta discusión teórica y conceptual, que abarca toda la primera parte del libro, en casi cien apretadas páginas. En todo caso, para la mayoría de los potenciales lectores, especialmente aquellos que no tengan un interés particular en los debates teóricos, lo que más interesa es la manera en que el libro aborda el análisis del movimiento popular en Colombia. Un primer comentario que se impone es que el análisis se construye sobre la base de una amplia cobertura de la literatura secundaria disponible, una exhaustiva revisión de publicaciones periódicas (sobre todo aquellas identificadas con las luchas populares), y numerosas entrevistas con protagonistas de los movimientos analizados (varios de los cuales murieron asesinados posteriormente, en su mayoría víctimas de los escuadrones de la muerte).

De los cuatro capítulos que conforman la segunda parte del libro, el primero ofrece una visión panorámica de los cambios que experimenta la sociedad colombiana a partir de la instalación del Frente Nacional a finales de los años cincuenta. El autor argumenta que la coalición bipartidista que puso fin a la violencia de los años 40 y 50 entre los

partidos Liberal y Conservador, dio inicio a cuatro procesos sociales simultáneos: primero, y lo más obvio, transformó las relaciones entre los dos partidos y afectó profundamente la relación entre estos partidos y sus bases de sustentación popular, erosionando rápidamente los mecanismos del clientelismo señorial tradicional y reemplazándolos por un clientelismo transaccional y mercantil de proyecciones más limitadas; segundo, se produjo una metamorfosis de la violencia política que dejó de ser interpartidista y se manifestó como más claramente clasista; tercero, se redefinió la relación entre coerción directa y consenso, acentuando el papel represivo de las fuerzas armadas; y, por último, como la mayoría de la población quedó fuera de los canales institucionales destinados a la construcción del consenso, se produjo un proceso de deterioro de la legitimidad del régimen y un aumento constante de los conflictos sociales.

En estas circunstancias, el desarrollo del movimiento popular se produce al margen del bipartidismo y enfrentado a él, manifestándose, en parte, en el fenómeno de la guerrilla, pero también en las luchas sindicales producidas al margen de las dos centrales 'oficialistas' (CTC y UTC), los conflictos agrarios y, sobre todo a partir de los años 70, a través de los llamados 'movimientos cívicos'. Se analiza cómo el modelo de desarrollo económico característico de los años 60 en adelante resultó tan excluyente como el modelo político. Por último, en este capítulo, se cuestiona las opiniones que se han expresado respecto a la debilidad del Estado colombiano, argumentando que "la debilidad o precariedad del Estado como institución democrática refleja su fortaleza como forma de dominación oligárquica" y que "los intentos por modernizarlo para fortalecerlo en la primera dirección chocaron con la resistencia de la mayor parte de las élites económicas y políticas" (p. 233)

Los tres capítulos restantes están dedicados a analizar, respectivamente, la experiencia de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) entre 1968 y 1974, las luchas sindicales durante la administración de Alfonso López Michelson (1974 a 1978) y en particular el paro cívico de 1977, y los movimientos cívicos durante los años 80. En los tres casos, se aprovecha la literatura secundaria y las investigaciones propias para ofrecernos una versión convincente del desarrollo de estos tres movimientos que difiere de las versiones más aceptadas hasta el momento. Sin embargo, el aspecto más interesante del análisis se deriva de la aplicación de los postulados teóricos ofrecidos en la primera parte del libro, para explorar la dinámica relacional de los actores involucrados. Y aquí se muestra la gran riqueza de los aportes de los entrevistados y la enorme potencial de esta herramienta de investigación cuando el investigador está armado de una formación teórica adecuada y de la necesaria sensibilidad para hacer las preguntas pertinentes.

Concluimos sugiriendo que este libro, del actual Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, constituye una lectura obligada para quienes quieran entender la sociedad colombiana contemporánea y se identifiquen con las luchas populares del vecino país.

Dick Parker

RESUMENES/ABSTRACTS

GLOBALIZACION Y MERCADO INTERNO DE LOS HIDROCARBUROS EN VENEZUELA

Luis E. Lander

RESUMEN

Este artículo examina un aspecto de la política de apertura petrolera impulsada por Pdvsa a partir de comienzos de los años noventa: la apertura del mercado interno de hidrocarburos a las empresas transnacionales. Esta última culminó en la reciente aprobación de la *Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos a la Participación de los Particulares*. El autor presenta los antecedentes históricos que llevaron a reservar este mercado al Estado, analiza el proyecto inicial presentado por Pdvsa y las alternativas que consideró el Congreso, sobre todo aquella ofrecido por Fenegas, el gremio de los concesionarios transportistas y dueños de gasolineras nacionales. El artículo termina con la conclusión de que el articulado de la ley aprobada no satisface a Pdvsa, ni responde del todo a las promesas que éste había hecho a las empresas transnacionales.

PALABRAS CLAVES: apertura petrolera, mercado doméstico, hidrocarburos, legislación.

ABSTRACT

This article analyses an aspect of the liberalization of oil policy in Venezuela: the opening of the domestic market, previously reserved to the State, to the transnational companies. This process culminated recently with the approbation of the *Organic Law for the Opening of the Domestic Market for Products derived from Hydrocarburates to the Participation of the Private Sector*. The author offers an analysis of the process which had led to the State monopoly, explains the terms of the project originally introduced by Pdvsa and examines the alternative proposal of the organization Fedegas which represents the existing truckers and oil station owners operated on concession, concluding that the terms of the law finally passed did not satisfy Pdvsa, nor did it cover all the promises which they had made to the transnational companies.

EL CAPITAL COMERCIAL EN VENEZUELA

Catalina Banko

RESUMEN

Este artículo ofrece una interpretación de la trayectoria histórica de la burguesía comercial venezolana desde el siglo diecinueve hasta 1945. Comienza con su formación y consolidación en la primera mitad del siglo diecinueve, registra su reacción frente a las reformas económicas de Monagas a mitad del siglo, las repercusiones de la Guerra Federal y su posterior alianza con el régimen guzmancista, antes de analizar sus relaciones con el capital extranjero y el impacto de la transición de la economía agropecuaria a la petrolera. Termina indicando su reacción frente a la creciente intervención del Estado durante los años cuarenta.

PALABRAS CLAVES: Burguesía comercial, Venezuela, capital extranjero, intervencionismo estatal

ABSTRACT

This article offers an interpretation of the historical trajectory of the Venezuelan commercial bourgeoisie from the nineteenth century until the 1940s. It begins by examining its formation and consolidation in the early nineteenth century, reports its reaction to the economic reforms introduced by Monagas in mid-century, the impact of the Federal War, and its subsequent alliance with the Guzman regime. It then analyzes its relations with foreign capital and the impact of the transition from an agrarian economy to that dominated by the oil industry. Finally the article examines its reaction to the increasing state intervention during the 1940s.

CUBA Y CHINA: ESTUDIO COMPARADO DE LAS REFORMAS DE MERCADO

Francisco Domínguez

RESUMEN

En este artículo, el autor pregunta por qué las reformas económicas introducidas en Rusia después del desplome de la Unión Soviética han sido tan desastrosas mientras que las reformas de mercado introducida en China a partir de finales de los años setenta llevaron a un crecimiento económico impresionante y, en Cuba las reformas posibilitaron la sobrevivencia del régimen frente a las enormes dificultades enfrentadas a partir de comienzos de los noventa. Su preocupación central es examinar la manera en que las reformas económicas que introducen mecanismos de mercado pueden compatibilizarse con un sistema de planificación de manera que permita un crecimiento sostenido que minimice los costos sociales tan evidentes en el caso ruso

PALABRAS CLAVES: China, Cuba, Rusia, reformas de mercado.

ABSTRACT

In this article, the author poses the question of why the economic reforms introduced in Russia after the collapse of the Soviet Union have had such disastrous results, while the market reforms applied in China since the late seventies have apparently been so successful and in Cuba enabled the regime to survive despite the enormous difficulties it faced from the early nineties on. The central concern is to examine the way in which economic reforms which introduce market mechanisms can be compatible with a system of planning and how this in turn permits economic growth while avoiding the enormous social costs which are evident in Russia.

ACERCA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN VENEZUELA

Orlando Alborno

RESUMEN

El autor propone explicar la operación y funcionamiento del sistema de educación superior en Venezuela, empezando con una caracterización de los tres modelos que, en forma sucesiva, lo han dominado: la liberal, hasta 1958; la populista a partir de esa fecha; y la neoliberal, que se hace cada vez más influyente en la actualidad. Frente a las exigencias neoliberales de eficiencia, productividad y rentabilidad que se imponen en el sector privado, el autor considera la educación superior pública la única en donde resulta factible realizar la ideal de una profesión académica de las potencialidades de un "ocio disciplinado". Sin embargo, sugiere que, en el caso venezolano, la libertad que disfruten los académicos se ha prestado a múltiples abusos que han perjudicado la realización de sus potencialidades.

PALABRAS CLAVES: educación superior, Venezuela, neoliberalismo, populismo.

ABSTRACT

The author examines the dynamics and functioning of the system of higher education in Venezuela, analyzing the three models which have dominated it during this century: the liberal (until 1958); the populist (from 1958 on); and the neoliberal, which is now increasingly influential. In the face of the neoliberal demands for the application of criteria of efficiency, productivity and profitability, the author considers that only in the public sector of higher education is it possible to create an academic profession inspired in the academic ideal of "disciplined leisure". Nevertheless, he suggests that, in the Venezuelan case, the liberty which the profession enjoys has led to abuses which undermine its legitimacy.

EL ACUERDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (MAI): EL CAPITAL DISEÑA UNA CONSTITUCION UNIVERSAL

Edgardo Lander

RESUMEN

El autor sostiene que el Acuerdo Multinacional de Inversiones que se está negociando actualmente entre los miembros de la ODCE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) es el proceso de negociación más importante que se está dando hoy en el mundo y que están en juego asuntos tan trascendentales para el futuro de la humanidad como las relaciones que habrán de darse entre los Estados nacionales y las empresas transnacionales, los límites de la política, los ámbitos de ejercicio de la democracia, así como el futuro del ambiente, los derechos laborales y la pluralidad cultural planetaria. Después de examinar en detalle las características de la propuesta, el autor señala cómo se había adelantado las negociaciones en secreto, hasta que una filtración posibilitó el desarrollo de un amplio movimiento de resistencia nutrido, sobre todo, por las facilidades de comunicación ofrecidas a través de Internet.

PALABRAS CLAVES: MAI, empresas transnacionales, Estado, democracia, inversiones extranjeras.

ABSTRACT

In this article, the author argues that the Multinational Agreement on Investments (MAI) currently under discussion among the members of the ODCE is the single most important negotiation taking place in the world at this moment, because its results will be crucial for defining the future of questions such as the relation between Nation-States and the transnational companies, the limitations imposed on political decisions, the real scope of democratic practice, as well as the ecological future of the planet, workers' rights and the prospects for cultural pluralism. After examining in detail the characteristics of the proposal under discussion, the author indicates how the debate began in strict secret until a leakage permitted the growth of a strong resistance movement which has been coordinated basically by using the facilities offered by Internet.

TEORIAS DEMOCRATICAS PARTICIPATIVAS: UN ANALISIS CRITICA

Jorge Vergara

RESUMEN

Este artículo comienza con una visión general de las transformaciones de la teoría democrática a partir de los años cuarenta, para pasar en seguida a examinar los distintos aportes que exploran los problemas propios de la noción de democracia participativa. Después de analizar las obras de Carole Pateman, Nicos Poulantzas, Crawford McPherson, Erich Fromm, y Robert Dahl, se presta una atención particular a la postura de David Held, para concluir resaltando los problemas inherentes a la búsqueda de una justificación de la democracia participativa

PALABRAS CLAVES: democracia, democracia participativa, teoría de la democracia

ABSTRACT

This article begins with an overall vision of the different currents which have dominated the discussion on democratic theory since the 1940s. It then examines different authors who have contributed to the debate over the notion of "participative democracy": Carole Pateman, Nicos Poulantzas, Crawford MacPherson, Erich Fromm, Robert Dahl and, finally, David Held. The author concludes emphasizing the problems inherent in the attempt to establish a solid philosophical basis for the concept.

HACIA LA REFUNDACION DE LA TEORIA DEMOCRATICA

Edgardo Lander

RESUMEN

El autor comienza comentando cómo el debate sobre la democracia en América Latina en las últimas décadas ha estado sobredeterminado por las experiencias autoritarias, en particular las del Cono Sur, llevando a una revalorización de los aspectos procedimentales de la democracia representativa y enfatizando los temas de la "transición" y "consolidación" democrática. Sin embargo, hay una generalizada percepción en el continente de que los procesos políticos democráticos han sido crecientemente vaciados de contenido, que las decisiones más importante para la vida colectiva, particularmente las referidas a la política económica, se toman al margen de la institucionalidad democrática, llevando a una generalizada pérdida de su legitimidad. Frente a esta situación el artículo examina las limitaciones de la teoría liberal de la democracia y plantea la necesidad de rescatar para la idea de democracia la noción de "horizonte normativo".

PALABRAS CLAVES: democracia, teoría democrática, liberalismo.

ABSTRACT

The author begins commenting how the current debate in Latin America about democracy has been overdetermined by the recent authoritarian experiences, especially in the Southern Cone, emphasizing the problems of democratic "transition" and "consolidation". Nevertheless, there is a generalized perception in the continent that the current democratic regimes have been increasingly emptied of content, that the most important decisions related to collective interests - specially those related to economic policy - are not controlled by the existing democratic institutions which, in turn, are rapidly losing their legitimacy. The author goes on to criticize the liberal conception of democracy and argues the need to recover for the debate the notion of democracy as a "normative horizon".

LA TRAYECTORIA SOCIOPOLITICA DE LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA

Yraima Camejo

RESUMEN

La autora de este artículo empieza por comentar cómo Venezuela siempre se ha destacado por tener una trayectoria sociopolítica particular. Sobre todo, a partir de finales de los años cincuenta se inaugura un período caracterizado por sus excepcional estabilidad política, por la capacidad de integración y control del conflicto social y político, por la presencia de altos niveles de movilidad social u por un acelerado ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, la situación empieza a transformarse al iniciarse la década de los ochenta hasta llegar a la actual crisis de estancamiento económico y descomposición política. El artículo ofrece un análisis que aporta elementos para entender las bases de la anterior estabilidad y las características de la actual crisis.

PALABRAS CLAVES: democracia, Venezuela, estabilidad sociopolítica, crisis política.

ABSTRACT

The author of this article begins by commenting the singularity of the political trajectory of Venezuela, especially since the late fifties with an exceptional political stability a notable capacity for integration and social control, evident social mobility and rapid economic growth. Nevertheless, the situation begins to change in the early eighties and deteriorates in the following years, culminating in the current crisis of economic stagnation and political uncertainty. The article offers an analysis which helps to understand the reasons for the former stability and the factors which led to the current crisis.

LOS MILITARES EN VENEZUELA: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD DEL PACTO TACITO?

Francine Jácome

RESUMEN

La autora señala que Venezuela ha sido considerado, desde la década de los sesenta, como un modelo de éxito a seguir con respecto a la subordinación del poder militar al poder civil. Para analizar los mecanismos que llevaron a este éxito y las razones que, desde 1992, complicaron las relaciones del estamento militar con el poder civil, el artículo utiliza la distinción de Huntingdon entre el "control objetivo" que se orienta hacia el establecimiento de una convergencia entre los militares (y especialmente sus altos mandos) y los grupos civiles, en la cual los últimos buscan que las fuerzas armadas asumen sus objetivos e ideologías políticas; y el "control subjetivo" que enfatiza todo lo contrario, y busca establecer una clara diferenciación de papeles, privilegiando la profesionalización de los militares y su carácter apolítico. Se concluye que ambas estrategias han sido utilizadas pero que el creciente énfasis en los elementos "objetivos" contribuyó al deterioro de las relaciones y la crisis de 1992, pero sin que se haya roto todavía el pacto tácito vigente desde 1958.

PALABRAS CLAVES: fuerzas armadas, poder civil, relaciones cívico-militares, Venezuela.

ABSTRACT

The author comments how, since the 1960s, Venezuela has been considered an example of successful relations between the civil and military powers. In order to understand the reasons for this success and for the military crisis in 1992, the author uses Huntingdon's distinction between "objective" and "subjective" control mechanisms. The first seeks to achieve a coincidence between the military (and specially its hierarchy) and the dominant civilian groups in which the latter convinces the military to share its objectives and ideology, while the second emphasizes the professional formation and the apolitical role of the military. The conclusion is that both mechanisms have been used but that the increasing emphasis on "objective control" led to a deterioration of relations, though for the moment without a clear breakdown of the tacit pact valid since 1958.

CHILE: TRANSICION, REGIMEN POLITICO Y DEMOCRACIA

Jorge Peña Aguilar

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis de algunos aspectos del proceso de transición que se da en Chile desde el régimen militar presidido por Augusto Pinochet, hasta el formalmente democrático que le sucede a partir de 1990. Se enfatizan ciertos elementos que permitan entender la determinación de las condiciones y límites de dicho proceso, especialmente lo relativo a la concepción y práctica de la democracia que se impone. Así, se destaca la naturaleza de la transición chilena, con la particularidad que le confieren los acuerdos que formal e informalmente se celebran entre el gobierno autoritario y la oposición que encabeza la *Concertación de Partidos por la Democracia* y la relación entre las características de la transición y la naturaleza del régimen político actual.

PALABRAS CLAVES: Chile, transición política, democracia, autoritarismo

ABSTRACT

This article offers an analysis of aspects of the transition from the military regime of Augusto Pinochet to the formally democratic regime which succeeded it in 1990. Emphasis is placed on the conditions imposed and the subsequent limitations of the process, especially in relation to the conception and practice of democracy. Thus, the central concern is to demonstrate the consequences of the formal and informal agreements negotiated by the *Concertación de Partidos por la Democracia* for the current functioning of the political regime.

COLABORADORES

ALBORNOZ, Orlando

Sociólogo venezolano especializado en temas educativos con doctorado en la Universidad de Harvard. Profesor titular de la Escuela de Educación de la UCV.

BANKO, Catalina

Historiadora de origen argentina, actualmente es profesora de la Maestría en Historia Contemporánea de América Latina y de la Escuela de Economía de la UCV.

CAMEJO, Yraima

Socióloga venezolana egresada de la UCV, profesora titular y Jefa del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la misma universidad.

DOMINGUEZ, Francisco

Sociólogo chileno residente en Inglaterra, es actualmente Jefe de Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Middlesex en Londres.

JACOME, Francine

Antropóloga egresada de la UCV y candidata a doctor en Ciencias Políticas en la misma universidad. Profesora de la Escuela de Estudios Internacionales de la FACES y actualmente Directora del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).

LANDER, Edgardo

Sociólogo venezolano egresado de la UCV y con doctorado de la Universidad de Harvard. Ha sido Director de la Escuela de Sociología y del Instituto de Investigaciones de la FACES-UCV y actualmente es presidente de la Asociación para la Promoción de la Investigación Universitaria (APIU) de la UCV.

LANDER, Luis Enrique

Ingeniero mecánico venezolano egresado de la UCV y candidato a doctor en Ciencias Sociales de la misma universidad. Profesor Agregado de la FACES donde ha sido dos veces coordinador de la Escuela de Administración y Contaduría.

PEÑA, Jorge

Sociólogo de origen chileno, graduado en la Universidad de Chile y candidato a doctor en Ciencias Sociales de la UCV. Actualmente es profesor agregado del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la UCV.

VERGARA, Jorge

Chileno, licenciado en filosofía en la Universidad Católica de Santiago de Chile, es investigador en filosofía y ciencias sociales. Ha sido profesor de la Universidad de Chile y Coordinador de la Comisión de Epistemología y Política de Clacso. Actualmente es consultor y profesor del Instituto Internacional de Integración Andrés Bello.

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE MANUSCRITOS

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras (preferentemente Word for Windows 6) para su lectura en una computadora IBM o compatible, con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.
2. En el texto los subtítulos así como la ubicación 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 deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, comas y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), lugar de publicación, casa editora, total de páginas; y PARA ARTICULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecorillado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, lugar de publicación, fecha de publicación, páginas. Ejemplo: Juan Carlos Tedesco: "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, Vol. 3, nº 2, Buenos Aires, abr-jun. 1972, pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto.
3. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas, aunque 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 a 8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).
5. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán 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 1 ejemplar del número en que aparecen, veinte separatas y una suscripción a la revista por un año.

PUBLICACIONES

DE LA DIRECCION DE COORDINACION DE EXTENSION

FACES-UCV

- 78 SCARANOL, LAURA; PINTO, M. ELENA y RAMOS, M. EIRA
¿Al borde del abismo? Colombia de cara al nuevo milenio.
- 79 COLMENARES RUEDA, GUILLERMO
Medio ambiente y explotación de recursos naturales en tiempos prehispánicos en el Archipiélago de los Roques.
- 80 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La estatura: fenómeno multideterminado.
- 81 NUÑEZ, TENORIO J. R.
Estrategia y táctica. ¿Cómo hacer? ¿Cuál es la salida?
- 82 VIEIRA, JOSE GREGORIO
Algunas notas sobre política social y gestión de programas sociales en Venezuela.
- 83 DAMIANI, LUIS
América Latina en las postrimerías del segundo milenio.
- 84 FONSECA V., LADY M.
Gerencia social y desarrollo.
- 85 ALTEZ, YARA et al.
Aportes de un pasado para la construcción del futuro en una comunidad negro-venezolana.
- 86 ESCALONA, JULIO
Hacia una ecología del bienestar (vol. III)
- 87 GARCIA LARRALDE, HUMBERTO
Análisis presupuestario de la UCV.
- 88 TIBISAY HUNG, R.
El presupuesto equilibrado de la UCV. ¿Cómo se distribuye?
¿Criterio histórico?
- 89 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La mujer, el ejercicio físico y el deporte.
- 90 ABARCA C., KARELYS Y.
Agricultura: una estrategia vigente para los proyectos de crecimiento y desarrollo en Venezuela.
- 91 MARTINEZ LOPEZ, MERCEDES
Tiempo libre: tiempo para vivir.
- 92 MENDOZA POTTELLA, CARLOS
Apuntes para la Cátedra Petrolera.
- 93 MATEO, CRISTINA; CAROLINA GONZALEZ
Bandas juveniles: violencia y moda.
- 94 CAMEJO RON, IRAYMA
El sentido de la política en la Constituyente de 1946-1947 en Venezuela.
- 95 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
El tipo físico del jugador de beisbol aficionado: un enfoque antropológico.

A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV. Planta baja edificio FACES

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz», tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Area Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS**



Revista *Politeia*

Politeia es una publicación periódica arbitrada, editada por el 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.

Información sobre *Politeia* se incluye anualmente en: *A nivel internacional:* DARE de la UNESCO / ULRICH'S International Periodicals Directory / World List of Social Science Periodicals / International Political Science Abstracts. *A nivel nacional:* REDINSE-Red de Información Socioeconómica.

SUSCRIPCIONES 1998

	Individual	Institucional
Venezuela	Bs. 6.000,00	Bs. 8.000,00
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 UCV.

DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos.

Tlf/Fax: 58-2-6052382-(2365). Caracas-Venezuela.

e-mail: aalvarez@Sagi. UCV.edu.ve

También puede enviar su correspondencia al Apartado de Correos 61591.
Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.

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 suscríbese 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

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV

EL CDCH es el organismo de planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas, humanísticas y tecnológicas que sustentan los programas académicos de la UCV, a través del fomento, financiamiento y promoción de la investigación, formación de recursos humanos y difusión del quehacer científico.

DURANTE 40 AÑOS hemos respondido a las necesidades de nuestra nación de formar recursos humanos a nivel de postgrado, en distintas áreas del desarrollo, apoyando también proyectos de investigación que han permitido la generación de nuevos conocimientos y métodos, así como su aplicación con impacto y pertinencia para la universidad y para el país.

NUESTROS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO



FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Becas (Sueldo, Egresados, Subvención Matrícula, Post-Doctorado, Año Sabático)
Pago de Suplencia
Tesis de Postgrados

A LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACION

Proyectos (Individuales, de Grupos, de Desarrollo Tecnológico y de Transferencia Tecnológica y/o Productos de Investigación)
Ayudas Institucionales y Aportes Institucionales
Reparación y Mantenimiento de Equipos
Complemento a la Investigación y Contingencias

ASISTENCIA A EVENTOS CIENTIFICOS

Pasantías nacionales e internacionales
Cursos Cortos nacionales e internacionales
Eventos Científicos nacionales e internacionales

SUBSIDIO CULTURAL

Para la organización y realización de eventos científicos programados por la UCV

PUBLICACIONES

Publicaciones Periódicas
Libros y Monografías
Publicación de artículos
y adquisición de separatas.



Si desea información adicional, lo invitamos a que se acerque a nuestra sede en la Av. principal de La Floresta cruce con Av. José Félix Sosa. Qta. Silenia. La Floresta.
Tlfs: 284-72-22 / 284-70-77. Fax: 285-11-04.
email: cdchucv@telcel.net.ve



40 CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV
1958-1998:
AÑOS CREANDO FUTURO PARA VENEZUELA

TÍTULOS EDITADOS

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV

40 AÑOS CREANDO FUTURO PARA VENEZUELA

TÍTULOS EDITADOS 1997

> Facultad de Ciencias

1. Machado-Allison, Antonio y Alexis Rodríguez Acosta.
ANIMALES VENENOSOS Y PONZOÑOSOS DE VENEZUELA.

> Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

2. Acosta Vladimir.
LA HUMANIDAD PRODIGIOSA: El imaginario antropológico medieval (Tomo I y II).
Coedición con Monte Avila Editores.

3. Del Búfalo, Enzo.
EL SUJETO ENCADENADO: Estado y mercado en la genealogía del individuo social.

4. González Abreu, Manuel.
AUGE Y CAIDA DEL PEREZJIMENISMO: El papel del empresariado.

> CENDES

5. Mata Mollejas, Luis.
TENSIONES EN UNA ECONOMIA NACIONAL: Venezuela: Bases para una nueva política económica.

> Facultad de Humanidades y Educación

7. Camperos Camero, Mercedes.
DE LOS FINES EDUCATIVOS A LOS OBJETIVOS INSTRUCCIONALES (1era. reimpresión).

8. Capriles, Oswaldo.
PODER POLITICO Y COMUNICACION.

9. Delisle, Jean y Georges Bastin.
INICIACION A LA TRADUCCION.
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación.

10. Gamus, Raquel (Coordinadora).
BIBLIOGRAFIA COMENTADA SOBRE LA POLITICA EXTERIOR DE VENEZUELA EN EL SIGLO XX (1936-1989).

11. Moret González, Yuli de.
VITAMINA C: Influencia que ejerce en la cicatrización y alteraciones de la cavidad bucal.

OBRAS EN Prensa

Bolívar, Adriana
DISCURSO E INTERACCION EN EL TEXTO ESCRITO.
(1era. reimpresión).

Bastin, Georges
TRADUCIR O ADAPTAR.
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación.

Cuenca Herrera, Gloria de
LA ENSEÑANZA DE LA COMUNICACION Y EL PERIODISMO EN VENEZUELA.

Esté, Nina
LA EDUCACION SUPERIOR VENEZOLANA: Una Institución en crisis (1era. reimpresión).

González Guerra, Manuel
LOS ESTUDIOS MEDICOS EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA A PARTIR DE 1891.

Irureta, Luisa
QUE MOTIVA A LOS ESTUDIANTES A APRENDER.

Martín Frechilla, J. J. y Yolanda Texera (compiladores)
MODELOS PARA DESARMAR

Núñez Tenorio, J. R.
LA VIGENCIA CONTEMPORANEA DEL MARXISMO.

Padrón, Miguel
APROXIMACION A LA PSICOLOGIA DEL LENGUAJE.
(2da. edición)

Portillo, Gustavo
LAS CRISIS EN TIEMPO DE DEMOCRACIA.
(1958-1960 y 1983)

Porrás Rengel, Juan
AUTOBIOGRAFIA EXTERIOR, INTIMA, CONFESIONES.
del Prof. Juan David García Bacca

Sedano, Mercedes y Zaida Pérez
LEXICO DEL HABLA CULTA DE CARACAS.

Sosa Griffin, María Eugenia
VENTILACION NATURAL EFECTIVA Y CUANTIFICABLE: Confort térmico en climas cálidos húmedos.

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Relaciones y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, en Av. Principal de La Floresta, Quinta Silenia, La Floresta. Caracas. Teléfonos: 284-7222 - 2847077 -284-7666. Fax: 285-1104. e-mail: publica@telcel.net.ve



Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico UCV
Dpto de Relaciones y Publicaciones



FONDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE AMÉRICA LATINA-CIENCIAS SOCIALES (FOBAL-CS)

El Proyecto FOBAL-CS ha venido desarrollándose desde 1988, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y la FACES. En el proceso de estructuración de este Proyecto ha destacado también la participación de la Red de Información Socio-Económica (REDINSE), auspiciado por el CONICIT. El Proyecto está destinado a consolidar un Fondo Bibliográfico sobre América Latina y el Caribe (FOBAL) en el área de las ciencias sociales que permita reunir un acervo extenso e integrado en ese campo, propiciando la cooperación inter-institucional para el logro de dicho objetivo. El FOBAL-CS aspira a constituir un valioso apoyo para la investigación y para la formación a nivel de postgrado, así como para la elaboración de políticas públicas.

El Fondo abarca fundamentalmente tres dimensiones, de acuerdo al tipo de material considerado:

1) LIBROS. El Fondo ha venido ampliándose principalmente mediante las adquisiciones que efectúa la Biblioteca Nacional, siguiendo las recomendaciones al respecto por miembros del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la FACES.

2) DOCUMENTOS. El acceso a documentación se realiza a través del Centro de Documentación e Información MAX FLORES DIAZ. Más que plantearse una línea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIODICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebírselas como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catálogo colectivo de unos 250 títulos pertinentes para el FOBAL-CS, ubicados en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Central de la UCV, el Centro de Documentación e Información Max Flores Díaz, la Biblioteca Ernesto Peltzer del Banco Central de Venezuela, la Biblioteca del IESA, el Centro de Documentación del CONICIT, la Biblioteca del CELARG o la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUBLICACIONES

En abril de 1989 se inició la edición del Boletín trimestral 'Sumarios de Revistas FOBAL-CS'. Dicho boletín agrupa las tablas de contenidos de las publicaciones periódicas del FOBAL-CS que han ingresado desde el segundo semestre de 1988. Con ello el usuario podrá localizar y solicitar los artículos que sean de su interés desde cualquiera de los centros integrados al programa. Actualmente se plantea la posibilidad de hacer la información acumulada disponible para los usuarios a través de diskettes. (Para más información se puede dirigir a la Coordinación REDINSE, Residencia 1-A. FACES, UCV, tlf.: 662.83.15.)

Sobre la base de un Convenio suscrito entre la FACES y la Biblioteca Nacional en enero de 1993, se ha dado inicio a la publicación de una Serie Bibliográfica FOBAL-CS que contempla la edición de dos tomos por año. Está circulando ya el primer número dedicado a la Revolución Cubana, preparado por el profesor Dick Parker y están en preparación tomos sobre El Caribe Anglófono (del Profesor Andrés Serbín), sobre la actual discusión en torno a la Democracia en América Latina (del Prof. Edgardo Lander), sobre los Debates Centrales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas (de la Profesora Irayma Camejo), y otro sobre Colombia.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

SUSCRIPCION

Nombre y apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad, estado, 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 No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 662 9521. Mensajes por fax al (02) 661 6196

Suscripción: Institucional	\$ 60	Bs. 6.500
Individual	\$ 40	Bs. 5.000
Ejemplar individual: número simple	\$ 15	Bs. 1.500
número doble	\$ 30	Bs. 2.500

Impreso en Venezuela por
MIGUEL ANGEL GARCIA E HIJO, S.R.L.
Sur 15, N° 107, El Conde
Telf.: 576.13.62 - Caracas

Próximo número

Nº 4, octubre-diciembre 1998

**Las relaciones
Colombo-venezolanas**

De venta en las mejores librerías del país

ENSAYOS Y ARTICULOS

LUIS E. LANDER	GLOBALIZACION Y MERCADO INTERNO DE LOS HIDROCARBUROS EN VENEZUELA
FRANCISCO DOMINGUEZ	CUBA Y CHINA: ESTUDIO COMPARADO DE LAS REFORMAS DE MERCADO
CATALINA BANKO	EL CAPITAL COMERCIAL EN VENEZUELA
ORLANDO ALBORNOZ	ACERCA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN VENEZUELA

TEMA CENTRAL: TEORIA Y PRACTICA DE LA DEMOCRACIA

EDGARDO LANDER	EL ACUERDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (MAI) EL CAPITAL DISEÑA UNA CONSTITUCION UNIVERSAL
JORGE VERGARA	TEORIAS DEMOCRATICAS PARTICIPATIVAS: UN ANALISIS CRITICO
EDGARDO LANDER	HACIA UNA REFUNDACION DE LA TEORIA DEMOCRATICA
YRAIMA CAMEJO	LA TRAYECTORIA SOCIOPOLITICA DE LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA
FRANCINE JACOME	LOS MILITARES EN VENEZUELA: ¿RUPTURA O CONTINUIDAD DEL PACTO TACITO?
JORGE A. PEÑA AGUILAR	CHILE: TRANSICION, REGIMEN POLITICO Y DEMOCRACIA

RESEÑAS - RESUMENES/ABSTRACTS