

REVISTA VENEZOLANA DE **ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Cambios institucionales recientes en Venezuela

CARACAS, ENERO-ABRIL

1 / 2003

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ernesto González E.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Manuel A. Mariña M.

SECRETARIA

Elizabeth Marval V.

**Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales**

DECANO

Víctor Rago

COORDINADORA ACADÉMICA

Flérida Rengifo

COORDINADORA ADMINISTRATIVA

Bárbara Rodríguez

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Iván Zambrano

COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

José Rafael Zanoni

*En Homenaje a los 280 años de la UCV
y del Primer Aniversario de la Declaratoria
de la Ciudad Universitaria de Caracas
como Patrimonio Mundial de la Humanidad*

**REVISTA VENEZOLANA DE
ECONOMÍA Y
CIENCIAS SOCIALES**

**Caracas, enero-abril
vol. 9, nº 1, 2003**

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

enero-abril, 2003

vol. 9, n° 1

Directora: Margarita López Maya

Comité Editorial: Víctor Abreu, Vladimir Acosta, Catalina Banko, Enzo Del Bufalo, Edgardo Lander, Luis E. Lander, Dick Parker, Víctor Rago, Judith Valencia.

Comisión Asesora: Gioconda Espina (Venezuela), Daniel Mato (Venezuela), Haydée Ochoa (Venezuela), Sergio Chejfec (Venezuela), Clóvis Cavalcanti (Brasil), Lidia Girola (México), Aníbal Quijano (Perú), Fernando Robles (Chile), Carlos Vilas (Argentina).

Secretario de Redacción: Ardly Oswaldo Crespo Díaz

Corrector Arte Final: Pedro Moreno

ISSN-1315-6411

Depósito Legal: 199502DF21

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación cuatrimestral. Es una edición de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

Indizada por: Redinse; Latindex; Base de Datos Cepal; Registro de Publicaciones Fonacit; Catálogo Biblioteca University of Texas at Austin UtnetCAT; Catálogo Biblioteca E. Peltzer BCV.

Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc., deben dirigirse a: Reveciso. Ciudad Universitaria, Edificio Faces-UCV, Piso 6, Oficina n° 635, o Módulo UCV, Código Postal 1053-A, Caracas, Venezuela.

Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", apdo. 47703, Los Chaguaramos, Caracas 1041.

Teléfono Fax: 605-26-29. Dirección electrónica: reveciso@faces.ucv.ve

Versión electrónica: www.ucv.ve/humanitas.htm; www.clacso.org.

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV y al Fonacit por su apoyo financiero de esta edición

ÍNDICE

EDITORIAL	7
------------------------	---

ARTÍCULOS

Del neo-wilsonianismo al militarismo: los patrones movedizos de la política norteamericana	13
Philip S. Golub	

Proyectos de desarrollo alternativo en América Latina: ¿una auténtica alternativa?	29
Bruno Mallard	

Notas sobre "raza" y democracia en los países andinos	53
Aníbal Quijano	

La participación discordante en la familia y los niveles de su transformación simbólica	61
Samuel Hurtado	

Frontera en tiempos de globalización. El proyecto ZIF	85
Edgar C. Otálvora	

TEMA CENTRAL

CAMBIOS INSTITUCIONALES RECIENTES EN VENEZUELA

Desarrollo institucional del Poder Electoral en Venezuela	117
Eladio Hernández y Tibusay Lucena	

La política militar en la Constitución de 1999 ¿Cambio o continuidad?	139
Ricardo Sucre Heredia	

La política exterior en las constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas	163
Carlos A. Romero, María Teresa Romero y Elsa Cardozo de Da Silva	

Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: el caso del estado Zulia	185
Jennifer Fuenmayor y Haydée Ochoa Henríquez	

Mobilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela	211
Margarita López Maya	

DOCUMENTOS

Excelencia académica y equidad en el sector de educación superior	229
Luis Fuenmayor	

La nueva ratio productiva (propuesta de un modelo alternativo de desarrollo)	233
Roland Denis	

ÍNDICE ACUMULADO 2002	251
-----------------------------	-----

RESÚMENES/ABSTRACTS	253
---------------------------	-----

COLABORADORES	262
---------------------	-----

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES	266
--	-----

EDITORIAL

Nos complace una vez más, en medio del torbellino de esta crisis política –que ha terminado por penetrar hasta los últimos resquicios de nuestra vida en sociedad– salir a la calle con la finalidad de presentar a nuestros lectores un grupo selecto de trabajos, fruto de la investigación y reflexión que se viene desarrollando en el ámbito académico. Todo indica que este año será de grandes dificultades para el ejercicio del estudio, del análisis y del intercambio de ideas. Sin embargo, el Comité Editorial está consciente de que es más necesario que nunca persistir en mantener la *Revista* a flote, considerando la importante recepción que ha tenido, tanto en Venezuela como en el exterior, así como la imperiosa necesidad de que brinde sus aportes en una coyuntura tan compleja como la actual.

Abrimos este número, en su sección de artículos, con un trabajo de Philip Golub, profesor de la Universidad de Paris 8 Saint Denis. Este artículo expone cómo el actual gobierno de George W. Bush ha venido optando por métodos “imperiales coercitivos” en su relacionamiento con el sistema mundial. El autor sostiene que esta orientación de la actual política exterior estadounidense es distinta a la que se desarrollaba en los años de gobierno de Bill Clinton, cuando prevaleció una estrategia de gobernabilidad imperial que ponía su énfasis en relaciones económicas y financieras. La nueva orientación, demuestra Golub, tiene sus orígenes y guarda importantes afinidades con la concepción de política internacional que animó los años de los presidentes Reagan y Bush padre. Aunque continuó en algunos ámbitos oficiales durante los años de Clinton tuvo poco peso. Desde que iniciara su gobierno Bush hijo, representantes de esta tendencia fueron fortaleciéndose, y los sucesos del 11 de septiembre de 2001 abrieron el camino para su definitivo predominio en el área. Este artículo del profesor Golub es iluminador de las causas que hacen tan poco halagüeñas las relaciones que actualmente prevalecen entre Estados Unidos y el resto del mundo.

El segundo artículo, del investigador Bruno Mallard, de la Universidad de Grenoble, aporta elementos para una evaluación crítica del enfoque del “desarrollo alternativo” y algunos de sus conceptos claves. Mallard selecciona textos de algunos de los pensadores latinoamericanos que se han dedicado a este enfoque humanista crítico y revisa informes que evalúan proyectos ejecutados bajo esta orientación, identificando inconsistencias y contradicciones tanto del discurso como en las prácticas sociales. Considera el autor que estas debilidades no pueden explicarse sólo por descuidos o deslices de los teóricos: por el contrario, reflejan la existencia de tensiones importantes entre la aspiración del humanismo crítico de apartarse de la ortodoxia desarrollista y las dificultades que tiene para cuestionar acertadamente los postulados y premisas que la

sustentan y que en definitiva corresponden a los fundamentos de la cultura occidental moderna.

El tercer artículo corresponde al profesor Aníbal Quijano y su tema es uno de los más pertinentes en la actual hora latinoamericana y venezolana: la noción de “raza” y sus implicaciones para la democracia y la ciudadanía plena. Quijano, profesor de varias universidades latinoamericanas y del mundo, además de amigo consecuente de nuestra universidad, observa e interpreta la aparición de los liderazgos indígenas y “cholos” en los países andinos. El cuarto artículo, del profesor Samuel Hurtado de nuestra facultad, es un aporte a la problemática de la participación social vista desde una perspectiva antropológica. Hurtado, quien se adhiere al enfoque de la matrisocialidad y matrifocalidad de la familia venezolana, expone aquí cómo estas características crean unas relaciones familiares que están orientadas por la noción del privilegio, relacionado éste con el principio del placer, que dificulta las prácticas de participación horizontales no sólo en el seno de la familia sino también en la sociedad venezolana. Le sigue en quinto lugar, un artículo del economista Edgar Otálvora, quien revisa el proceso de las relaciones fronterizas entre Colombia y Venezuela desde mediados del siglo xx hasta el presente, resaltando las tensiones y dificultades que las diversas ópticas locales, nacionales y extranacionales han tenido en la prosecución de una integración de esa área.

Para abrir los debates temáticos de este año, el Comité Editorial planteó meses atrás como Tema Central los “Cambios institucionales recientes en Venezuela”. Los trabajos que recibimos, cinco en total, dirigen su mirada y análisis a algunos aspectos altamente urgidos de discusión, en esta Venezuela que esforzadamente busca vías para articularse beneficiosamente en el mundo del siglo xxi. El primer trabajo, es una revisión del proceso institucional que lleva a la consagración del Poder Electoral en la Constitución de 1999. Fue elaborado por los profesores de nuestra universidad, Eladio Hernández y Tíbisay Lucena. Le sigue un análisis del profesor Ricardo Heredia Sucre de las universidades Simón Bolívar y Central de Venezuela sobre las transformaciones de la institución militar. Su análisis tiene como eje central una comparación entre las Constituciones de 1961 y 1999 en lo referido a esta materia. Las transformaciones en la orientación de la política exterior venezolana, es el tercer artículo y fue estudiado por los profesores Carlos Romero, María Teresa Romero y Elsa Cardozo de Da Silva, internacionalistas de nuestra universidad. Una evaluación de gestión regional, en este caso del estado Zulia, desde la primera reforma de descentralización de 1989 hasta 2000 es elaborada por las profesoras de la Universidad del Zulia, Jennifer Fuenmayor y Haydée Ochoa Henríquez. Finalmente, un seguimiento de las movilizaciones populares en la década de los 90 y la evolución del derecho a la manifestación pacífica es examinado por la profesora Margarita López Maya del Cendes de nuestra alma mater.

Nuestra sección de documentos recoge dos materiales que complementan el Tema Central. El primero, un sucinto informe elaborado por el director de la Oficina de Planificación del Sector Universitario, profesor Luis Fuenmayor Toro, sobre los lineamientos y principales logros obtenidos por esta oficina desde 1999. El segundo, una propuesta de “modelo de desarrollo alternativo” presentado recientemente al ministro de Planificación y Desarrollo por un equipo dirigido por el luego designado viceministro de Planificación y Desarrollo Social, el filósofo Roland Denis. Estos materiales junto a los artículos presentados en el Tema Central ofrecen una primera panorámica sobre este amplio campo de las transformaciones institucionales que atraviesa Venezuela.

Como es costumbre, se insertan en la *Revista* la hoja de suscripciones, las pautas para la presentación de manuscritos y, por ser éste el primer número del año, también el índice acumulado de 2002. Cumpliendo con Uds. una vez más, sólo nos resta invitar a los profesores investigadores de nuestra universidad, así como de todas las otras nacionales y nuestros colegas del exterior, a que contribuyan con sus artículos en este esfuerzo institucional que hacemos en *Faces* por mantener abierto el espacio de reflexión crítica que la sociedad venezolana demanda.

ARTÍCULOS

DEL NEO-WILSONIANISMO AL MILITARISMO: LOS PATRONES MOVEDIZOS DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA

Philip S. Golub

"One thought alone preoccupies the submerged mind of Empire: how not to end,
how not to die, how to prolong its era"

(Coetzee, 1982)

La "fuerza" se ha transformado en la gramática exclusiva de la política exterior de Estados Unidos y, por extensión, en el centro del lenguaje de la política mundial. Como respuesta al 11 de septiembre, la administración Bush optó por una estrategia global de "hacer retroceder (*rollback*)"¹ redes no estatales y "Estados-bandidos" considerados o acusados de ser una amenaza para Estados Unidos y para el *statu quo* pos-Guerra Fría.

Estados Unidos actualmente adelanta operaciones paramilitares encubiertas o abiertas y operaciones de inteligencia en por lo menos media docena de países del Tercer Mundo, desde Asia oriental hasta América Latina, y se están planificando una inminente ofensiva militar contra Irak y posibles "ataques preventivos" contra aquellos países caracterizados como pertenecientes al "eje del mal"². Esta respuesta operativa al 11 de septiembre ha estado acompañada por un unilateralismo sistemático en la política exterior estadounidense, es decir, la promoción resuelta de los intereses nacionales norteamericanos definidos en términos estrechos, a expensas de los intereses y preocupaciones de otros miembros de la comunidad internacional, incluidos sus aliados históricos de Europa occidental. Mientras tanto, el derecho internacional ha sido obviado o torcido para favorecer los propósitos norteamericanos, tal como en los casos

¹ A diferencia del término "contención", el término *rollback* fue acuñado por los estrategas estadounidenses en los años 50 para referirse a ciertas medidas que se tomaron para "hacer retroceder" a la Unión Soviética. La expresión más radical de esta política fueron las amenazas de ataques nucleares a la Unión Soviética formuladas en los años 50.

² Altos funcionarios de la administración Bush contemplan un ataque preventivo a Irán, entre otros países. Ver *International Herald Tribune*, 31-7-2002.

del intento de la administración Bush de sabotear el Tribunal Penal Internacional (TPI) o la invención de conceptos jurídicos contrarios a la jurisprudencia internacional existente (por ejemplo, la invención del estatus de “combatientes ilegales” para eludir las Convenciones de Ginebra). De hecho, Estados Unidos ha abandonado el multilateralismo y el derecho, es decir, la cooperación institucionalizada, y optado por métodos imperiales puramente coercitivos de manejo del sistema mundial.

Esta opción imperial ha destruido la esperanza, débil pero real, de que el período de pos-Guerra Fria, fuera “un período prolongado de paz y cooperación” (Cumings, 1994) y un orden político internacional más balanceado y democrático, regulado no por la fuerza sino por regímenes legales internacionales basados en el consenso. De paso, ha desbaratado la tesis muy difundida en los años 90 de que, bajo las condiciones de globalización, el “poder blando” reemplazaría al “poder duro” en las transacciones interestatales y enterró la idea de que el sistema mundial transitaba de formas globales de gobernabilidad westfalianas a otras más posmodernas, es decir, de estrategias de maximización del poder del Estado nacional unitario a un período cosmopolitano posnacional caracterizado por la difusión del poder, la interdependencia, la transnacionalidad, la democratización y el humanitarismo (Habermas, 1996)³. Por el contrario, estamos presenciando el surgimiento de “un orden internacional hecho a la medida de los objetivos imperiales norteamericanos”, un orden dentro del cual “el imperio ratifica aquellos aspectos del orden legal transnacional que le convienen (Organización Mundial del Comercio, OMC) mientras que ignora o hasta sabotea aquellos que no le convengan (PTI y Kyoto, Tratado MAB)” (Ignatieff, 2002, 4).

Aunque el 11 de septiembre fue la *causa próxima* de esta transformación, la opción imperial por una línea dura antecede por mucho ese acontecimiento. Está enraizada en factores estructurales y motivaciones ya operantes a finales de los años 80 y comienzos de los 90, cuando Estados Unidos surgió como actor unipolar. La unipolaridad, una situación singular en el sistema mundial moderno, ofreció las condiciones estructurales para hacer factible un proyecto de imperio. Después del 11 de septiembre, el Pentágono —entendido aquí como el complejo de intereses políticos, industriales y militares que convergen en el sector de defensa— aprovechó la oportunidad que esperaba desde Vietnam para restaurar su hegemonía institucional dentro de Estados Unidos y a la vez consolidar la “primacía” de Estados Unidos en el sistema mundial⁴. Tal como

³ La idea de un sistema mundial posmoderno es básicamente una concepción de las ciencias sociales eurocéntricas que surgió de la experiencia europea reciente de unificación, de transferencias consensuadas de soberanía y la profundización, aunque limitada, de transnacionalidad. Nunca se tomó en serio en Estados Unidos, donde prevalece la lógica de poder político del sistema interestatal westfaliano.

⁴ “Primacía” es la palabra utilizada por los partidarios de la línea dura en la literatura estadounidense de relaciones internacionales y de estrategia.

señalamos más adelante, esta agenda dual se hizo presente a comienzos de los 90 durante la administración de George H. W. Bush (1988-1992), retrocedió durante los años de Clinton cuando la política estadounidense se movió hacia formas de gobernabilidad imperial económicas y financieras más “blandas” y sofisticadas (globalización), pero se recuperó con gran vigor con la “elección” de George W. Bush, un presidente que se ha transformado en el eje del empuje hacia el poder del Pentágono y en el poco convincente César de una nueva era imperial.

Cuánto durará esta era es materia de conjeturas. Mientras que consolida y extiende el control estadounidense en el corto plazo, la utilización exclusiva de la fuerza y la acción unilateral sistemática por parte de la administración Bush bien pudiera ser el primer síntoma de agotamiento de finales del imperio, en lugar de signo de la madurez de un imperio en su apogeo. Tal como sugiere Bruce Cumings en un ensayo importante publicado a comienzos de los 90, “si Estados Unidos está en el apogeo de su hegemonía en lugar de estar en declive, debiera hacer lo que hicieron los británicos hace alrededor de un siglo cuando estuvieron enfrentados con un declive relativo incipiente: aliarse con las potencias capitalistas en ascenso” (Cumings, 1994, 19), es decir, adoptar activamente estrategias multilaterales y de cooperación, por lo menos con sus socios y aliados históricos. Por supuesto, la administración Bush está haciendo todo lo contrario: en aras de intereses imperiales, está desmantelando aquel andamiaje institucional construido después de la Segunda Guerra Mundial que tan bien había servido a los intereses norteamericanos hasta el momento.

Para captar en todas sus dimensiones el significado de esta elección, es preciso revisar los años 90. Después de la Guerra Fría, Estados Unidos se encontraba en el mejor de los mundos posibles: su único rival militar había desaparecido sin gastar un tiro. Sus competidores más importantes, Japón y Europa, iniciaban lo que iban a ser períodos prolongados de estancamiento económico y crecimiento débil. China y la India –los únicos Estados-nación importantes todavía fuera de la nueva economía política americana globalizada– se integraban rápidamente a la economía mundial (la India a punto de integrarse al sistema estadounidense de seguridad). Mientras tanto, el resto del mundo, el “tercer” y “cuarto” mundos, se mantenía dependiente como productor de materias primas y/o taller trabajando para Estados Unidos y los demás países capitalistas avanzados.

En lugar de entrar en declive, tal como muchos habían predicho precipitadamente en los años 80 (Keohane, 1984; Kennedy, 1987), en términos estructurales, Estados Unidos de repente disfrutaba de una hegemonía tridimensional. En términos militares, se transformó en el único actor estatal capaz de producir y movilizar enormes recursos tecnológicos militares y de ejercer su poderío a escala mundial; en términos económicos, recuperó su lugar como corazón del sistema capitalista mundial, definiendo e institucionalizando conductas normativas en el nuevo mercado libre global, y como centro de innova-

ción tecnológica⁵. *Last but not least*, en términos ideológicos y culturales, consolidó su posición como polo de atracción, produciendo y definiendo los contenidos simbólicos de “modernidad” (cultura política, estilos de vida, marcas y diseños, lenguaje tecnológico, expresión arquitectónica, etc.)⁶. La cultura popular estadounidense se transformó en un lenguaje verdaderamente universal difundido por los medios de comunicación masiva, una *lengua franca* visual de alcance global⁷.

Aunque estas dimensiones del poder norteamericano no eran nuevas, pues Estados Unidos ha sido el corazón del capitalismo mundial en el sentido braudeliano (Braudel, 1985) desde por lo menos comienzos de los años 20, cuando superó a Gran Bretaña como centro mundial de los flujos de capital, la potencia militar-tecnológica predominante desde comienzos de los 40⁸ y una referencia para la modernidad cultural, tanto “alta” como “baja”, desde comienzos de los 50⁹ —combinaron, después de 1991, en una hegemonía global efec-

⁵ Las debilidades estructurales de Estados Unidos, su notoria posición como el mayor deudor del mundo, fueron atenuadas por su posición de poder como centro de una economía política occidental dentro de la cual Japón y Europa, amarrados por una prolongada dependencia estratégica, financiaron la expansión estadounidense. En términos tecnológicos, la revolución de innovaciones tecnológicas permitió a Estados Unidos minimizar la brecha que los separaban de Japón en el campo de la electrónica.

⁶ Rob Kroes (1999) ha señalado que Estados Unidos: “Como en los días del Imperio Romano, se ha transformado en el centro de redes de control y comunicación que abarcan al mundo. Sus productos culturales alcanzan los rincones más apartados del mundo, comunicando estilos y opiniones norteamericanos en otras partes, mientras que en Estados Unidos hay una gran ignorancia sobre los productos culturales provenientes de más allá de sus fronteras”.

⁷ Resulta difícil calcular el impacto de la difusión ubicua de la influencia cultural estadounidense en términos de poder. Mientras que indudablemente construye un piso de influencia, también genera reacciones por parte de identidades locales afectadas, tal como se evidencia tristemente en el caso de Ossama ben Laden.

⁸ A pesar de los mitos de la Guerra Fría y la ilusión de una paridad nuclear, la Unión Soviética nunca logró una simetría real con Estados Unidos después de 1945 y nunca se encontró en una posición para desafiar el dominio estructural norteamericano, por lo menos sin destruirse a sí misma. El impresionante sector de tecnología avanzada de los soviéticos y la industrialización forzada de la época de Stalin enmascararon profundas debilidades estructurales.

⁹ El expresionismo abstracto pretendía ser la encarnación de la modernidad. Más tarde, la fusión de cultura de consumo y arte masivas estadounidenses (Pop Art) construyó una *lengua franca* visual global que penetró gran parte del mundo durante la Guerra Fría, incluyendo regiones inmunes a la influencia política directa. Andy Warhol logró la última expresión de la *hubris* cultural norteamericana cuando transformó a Mao en un producto de consumo pop globalizado. El modernismo neoyorquino seguramente no jugó un papel explícito en el manejo ideológico de la Guerra Fría pero, al colocar a Estados Unidos a la vanguardia en las artes plásticas, efectivamente promovió una imagen de ese país que influyó en la misma dirección que las políticas de Guerra Fría de Estados Unidos. Ver texto de conferencia dada en: German Historic Institute, Washington D.C., del 25 al 27 de marzo de 1999.

tiva—, o lo que Rob Kroes (1999) denomina una “configuración factual” de imperio. Por supuesto, la hegemonía económica norteamericana era mucho menos pronunciada que en 1945, cuando Estados Unidos, brevemente y por razones excepcionales, dio cuenta de casi la mitad del comercio y del producto mundial. Pero, en términos relativos, Estados Unidos había recuperado su posición dominante: a comienzos de los 90, la amenaza competitiva proveniente de Japón y Europa había cedido. Y, más importante, Washington había logrado un monopolio del uso de la violencia legítima que no poseía después de la Segunda Guerra Mundial (Arrighi, 1994). Ese monopolio quitó las restricciones externas acostumbradas para el ejercicio de la acción estatal unilateral, dejando como limitación solamente las restricciones internas.

Ese aumento en la autonomía estadounidense mejoró considerablemente la capacidad de Estados Unidos de moldear el sistema mundial pos-Guerra Fría en función de sus intereses. En términos esquemáticos, esta situación ofreció tres opciones gruesas para la política imperial. Yendo de las más blandas a las más duras, o de las más liberales a las más autoritarias, las definiría como: 1) *Globalización neo-wilsoniana* o la creación de un orden mundial política y económicamente centrado en Estados Unidos. Esta opción implicaba centrar la política estadounidense en asuntos que requerían de la construcción de cooperación y consenso (comercio, preocupaciones globales, democratización). 2) *Neorrealismo*, o sosteniendo el *statu quo* de la pos-Guerra Fría a través de una mezcla de cooperación y coerción, es decir, políticas de balance de poder. Esta opción implicaba el uso flexible de multilateralismo y unilateralismo para promover los objetivos clásicos de riqueza y poder. 3) *Militarismo*, o la utilización del monopolio sobre la fuerza que disfrutaba Estados Unidos para profundizar la ventaja de 1991 y proyectar unipolaridad hasta el siglo XXI. Obviamente, hay un grado importante de fluidez en estos modelos simplificados: los primeros dos permiten combinaciones sutiles y múltiples; el tercero, sin embargo, es exclusivo y no puede articularse con el primero. En grados distintos y de maneras diferentes, todos tienen un impacto en el exterior, afectando los asuntos domésticos de otros países y moldeando sus contornos externos¹⁰.

Durante los primeros años de la pos-Guerra Fría, Bill Clinton desplazó la dirección predominante de la política exterior estadounidense desde una política de poder y una movilización permanente para la guerra hacia el comercio y las finanzas como instrumentos de influencia y poder estadounidense. Esta decisión, tomada en 1992 antes de asumir el poder y aplicada durante todo su período presidencial, se tradujo en un desplazamiento del centro de gravedad institucional dentro del Ejecutivo desde la burocracia de seguridad hacia los

¹⁰ El internacionalismo liberal occidental ha sido visto a menudo desde el Tercer Mundo como una forma disfrazada de imperialismo, sobre todo por la implementación selectiva e hipócrita de principios democráticos. No se puede cuestionar la validez del argumento simplemente porque regímenes autoritarios lo han utilizado para justificar su confiscación de riquezas y poder.

departamentos del Tesoro y de Comercio (Golub, 2001) o, dicho de otra manera, desde el complejo militar-industrial hacia las altas finanzas de Wall Street. Ésta era una opción lógica en un período de globalización, pues respondía a la ventaja comparativa de Estados Unidos en cuanto economía postindustrial basada en los servicios. La promoción agresiva de una liberalización económica a escala mundial, iniciada durante administraciones anteriores pero profundizada bajo Clinton, también tuvo un impacto directo en términos de poder, en la medida en que cuestionaba los sistemas económicos nacionales, no solamente de los países del Tercer Mundo sino también de los principales competidores económicos y aliados estratégicos de Estados Unidos.

La globalización afectó la soberanía y autonomía de la mayoría de las naciones a través de una reducción en el poder del Estado y un aumento en el poder de los actores privados transnacionales ("los mercados"). Esta redistribución del poder a favor del capital se efectuó principalmente a expensas de los Estados dependientes más débiles del sistema mundial. Creó nuevas formas de subordinación centro-periferia a través de una profundización de la histórica disparidad entre, por una parte, los centros del capital y del *know-how* científico y técnico, y, por la otra, los países del "segundo" y del "tercer" mundo. Atrapados en una división internacional del trabajo que los obligó a formas perversas de especialización, los países "emergentes" se transformaron en zonas de procesamiento y exportación para las compañías transnacionales y fueron víctimas de estrategias de acumulación financiera especulativa. Esto se reflejó en recurrentes y cada vez peores crisis financieras —la crisis del peso mexicano en 1994 o la crisis financiera de finales de los 90 en Asia oriental que casi llevaron a una crisis sistémica global, sin hablar del actual colapso de Argentina— cuyos costos fueron trasladados en su totalidad a la población del Tercer Mundo. Los estándares de vida promedio cayeron entre 30% y 50% como consecuencia de estas crisis (p. ej., un promedio de 30% en Tailandia después de 1997) (Golub, 1999).

La globalización también tuvo consecuencias decisivas en términos de poder en el sector capitalista avanzado, expresadas en restricciones a las funciones redistributivas del Estado (Golub, 2001; Johnson, 2001). Para nuestros propósitos, el punto es que el Estado norteamericano "minimalista", a diferencia de otros, no fue limitado por el creciente alcance de la "mano invisible". Al contrario, Estados Unidos fue el primer beneficiario de una globalización que aumentó la autonomía del país y su soberanía efectiva. La globalización permitió que Estados Unidos consolidara su ventaja comparativa en el sector postindustrial de servicios (servicios financieros, comunicaciones, entretenimiento, etc.) mientras imponía una normativa cultural global en las prácticas empresariales y sociales (Sassen, 1996). Durante los años 90, Estados Unidos estableció las reglas fundamentales (sin hablar del discurso) de la economía mundial: las normas económicas dominantes (las tasas de rédito, el valor de las acciones de compañías), los criterios regulatorios (el *rating* de empresas y Estados); y el marco jurídico (arbitración comercial internacional). El capital

estadounidense operaba así en un universo de reglas y criterios que él mismo creó y redefinía constantemente y que determinaron los nuevos contornos del sistema internacional¹¹.

En su rol de actor hegemónico en la economía política global, Estados Unidos no estuvo sujeto a las reglas que ellos impusieron a los demás. Acumularon una enorme deuda externa neta sin tener que someterse a ajustes estructurales¹². A diferencia de Europa y Japón –los acreedores más importantes del mundo aunque políticamente impotentes–, Estados Unidos no perdió el control de los mercados, tal como se puede apreciar en la flexibilidad de la política monetaria de la Reserva Federal, el intervencionismo y el manejo, en gran parte exitosos, del Tesoro frente a un sistema financiero mundial sujeto a crisis sucesivas¹³, y un unilateralismo recurrente y un estilo mandón en política comercial externa. Tampoco se puede decir que las políticas estatales estuvieron dictadas por los mercados financieros: durante los años 90, las respectivas estrategias de maximización de poder y riqueza coincidieron en un grado sorprendente, tanto que recuerdan la simbiosis en el siglo XIX entre el capital británico y el Estado imperial británico (Golub y Burgi, 2000).

En otras palabras, hubo mucho de violencia social y coerción en la estrategia de globalización, notable, pero no exclusivamente, en el caso de los países del Tercer Mundo (Stiglitz, 2002). La liberalización amplió las desigualdades de ingreso dentro de las naciones y entre ellas, y debilitó las redes de solidaridad social en los países capitalistas avanzados. Y además, para los propósitos de nuestro argumento, consolidó una jerarquía de poder favorable a Estados Unidos. Tal como lo expresó un entusiasta, “en el sistema globalizado, Estados Unidos es la única y dominante superpotencia y todas las demás naciones están subordinadas en uno u otro grado” (Friedman, 1999). No obstante, el tipo de violencia y los instrumentos de control eran diferentes en aspectos importantes si se les comparan con la política de potencia basada en la fuerza del período de la Guerra Fría, cuando consideraciones económicas estaban generalmente su-

¹¹ Después del asunto Enron y de la siguiente ola de escándalos corporativos en Estados Unidos, el “modelo” empresarial estadounidense ha perdido su legitimidad, debilitando un componente clave de la influencia hegemónica estadounidense de la pos-Guerra Fría.

¹² Hoy en día, la deuda externa neta alcanza 22% del PIB. Sobre la base de proyecciones lineares, ese porcentaje alcanzaría 100% a finales de esta década si no se logra revertir la tendencia. Revertirla significaría una reducción significativa del estándar de vida estadounidense.

¹³ Casos obvios son la acción decisiva de la Reserva Federal frente al crack de la bolsa en 1987 y la intervención del Tesoro en la crisis del peso mexicano en 1994-1995. El gobierno estadounidense también jugó un papel crucial, aunque tardío, en evitar el colapso del sistema bancario mundial y en permitir que la liberalización pudiera seguir después de la “crisis financiera asiática” de 1997-1998 (aunque ya Asia oriental había sufrido el daño) (Golub y Marechal, 1998).

bordinadas a una política estratégica¹⁴. Bajo Clinton, la política estratégica generalmente estuvo subordinada a consideraciones económicas.

No se trata de un punto de importancia marginal: la globalización implicó mantener un sistema multilateral abierto y pacífico que favorecía flujos económicos y financieros libres. Además, se consideraba al libre comercio y a la liberalización económica como vectores de la democratización política. Ese supuesto –la correlación mecánica entre liberalismo económico y político– es dudoso y no ha sido verificado ni empírica ni históricamente (Bairoch, 1997). Pero es evidente que la paz era un prerequisite para la promoción de la globalización. Aquí la obra de Karl Polanyi es de relevancia. Tal como él sugirió, las altas finanzas contribuyeron igual, si no más, a la creación de las condiciones para la prolongada paz en Europa durante el siglo XIX, que la política de balance de poderes de la corona británica (Polanyi, 1944). En términos parecidos, muchos actores privados transnacionales actualmente tienen un interés en una política pos nacional –flujos libres de capital exigen un ambiente abierto sin los obstáculos de fronteras o regulación estatales.

Tal como comentamos arriba, el equipo liberal internacionalista de Clinton intentó inicialmente cambiar el “Warfare State” por un “Trading State” (Rosenkrantz, 1986), o por lo menos reducir el componente bélico del Estado debilitando el poder institucional del aparato nacional de seguridad. Bajo Clinton, las operaciones militares se enfocaron en parte hacia “intervenciones humanitarias”, una opción que provocó recriminaciones amargas por parte de la derecha norteamericana y por parte de un *establishment* nacional de seguridad al cual el nuevo Presidente cayó muy mal, sobre todo por haber sido un crítico de la guerra de Vietnam en los años 60 (este odio culminó durante la segunda administración de Clinton con el escándalo Lewinsky y el intento de *impeachment*)¹⁵. En 1993, el Secretario de Defensa de Clinton, Les Aspin, anunció el fin de la “guerra de las galaxias”, uno de los programas clave del Pentágono para la supremacía estratégica desde mediados de los 80. Con anterioridad, Clinton había presionado sin éxito a favor de un reconocimiento de los derechos de los homosexuales entre los militares, una manera indirecta de intentar controlar el Pentágono (si no modificar sus actitudes). Pero, por razones personales y políticas, Clinton nunca logró imponer estas políticas. Tal como constató Stanley Hoffman, “por razones más relacionadas con su pasado que con su filosofía, Clinton estaba ansioso de no imponerse al *establishment* de defensa” (Hoffman, 2002).

¹⁴ Como parte de su política global de contención, Estados Unidos permitió que prosperaran el Estado de Bienestar europeo y el Estado desarrollista japonés y hasta los alentarón, a pesar de que, a la altura de los años 70, ambos se habían transformado en competidores efectivos de la industria estadounidense.

¹⁵ Para captar algo del tono, se debe revisar el ataque de Condoleezza Rice contra las políticas de defensa de Clinton (Rice, 2000). La derecha estadounidense acusó a Clinton repetidamente de haber transformado al ejército norteamericano en “trabajadores sociales”.

De todas maneras, la derecha norteamericana y el Pentágono nunca le ofrecieron la oportunidad. Una resistencia feroz por parte del Pentágono y la mayoría republicana en el Congreso de 1994 se combinaron para paralizar la Presidencia, por lo menos en lo que se refería a reformas en el Pentágono. A partir de 1994, Clinton optó por mantener contento al Pentágono y concederle todos los fondos que pedía mientras que promovía su propia agenda de globalización. De hecho, hacia finales del periodo de Clinton había dos centros de poder promoviendo agendas distintas. A mediados de su segundo periodo, enlodado por el escándalo, Clinton se movía erráticamente entre el multilateralismo neo-wilsoniano y un unilateralismo dictado por el Congreso o el Pentágono. A partir de 1994, el Congreso impuso sanciones económicas unilaterales a más de 35 países, sancionó legislación extra territorial (p. ej., Helms-Burton que sanciona compañías extranjeras que inviertan en Cuba o Irak) y bloqueó tratados y convenciones internacionales importantes tales como la Convención sobre Minas Terrestres o el Tribunal Penal Internacional que, dicho sea de paso, amenazó al Pentágono (Hoffman, 2002).

En efecto, desde la Casa Blanca, Clinton nunca logró un control efectivo sobre el Pentágono y terminó perdiendo el poco que consiguió. Tal como apunta Stanley Hoffman, "el Pentágono se portó cada vez más como una agencia soberana en torno de asuntos que involucraban la utilización de fuerza y la composición de estas fuerzas" (Hoffman, 2002).

Hoy en día, bajo George W. Bush, el Pentágono ejerce soberanía, no solamente en asuntos del uso y la composición de la fuerza, sino en la definición global de la política exterior estadounidense. La articulación de fuerzas institucionales que convergen alrededor del Departamento de Defensa también tiene un peso creciente en la política doméstica estadounidense. Dentro del contexto de una concentración sin precedentes del Poder Ejecutivo¹⁶, el Pentágono se ha transformado en el centro de gravedad institucional de un nuevo Estado de seguridad nacional bélica. Se ha impuesto en contra del Departamento de Estado repetitivamente y en torno de un abanico amplio de asuntos, desde el Medio Oriente hasta Bosnia, definiendo la agenda de la política exterior estadounidense (el Pentágono fue decisivo para el rechazo estadounidense del Tribunal Penal Internacional). Esta tendencia se acentuó después del 11 de septiembre, pero se había establecido desde antes de los ataques terroristas. Durante sus primeros seis meses de gobierno, la administración Bush había rechazado el Tratado de Kyoto, saboteando los planes de la OCED (Organización de Cooperación Económica y Desarrollo) para penalizar los refugios *off-shore* para evadir impuestos y anunció sus intenciones de abandonar el Tratado de Misiles Antibalístico (Tratado MAB) de 1972 y retirar a Estados Unidos

¹⁶ Ver Dana Milbank: *International Herald Tribune*, 21-11-2002, p. 1, donde la autora sostiene que George W. Bush domina el gobierno estadounidense de una manera no vista desde Franklin D. Roosevelt durante la Segunda Guerra Mundial.

de la propuesta sobre el Tribunal Penal Internacional (Golub, 2001). Desde el 11 de septiembre esta lista simplemente se ha hecho más larga.

Tal vez lo más importante es que la articulación alrededor del Pentágono ha sido concedido por una cantidad enorme de recursos “a pesar de que” (algunos dicen: “precisamente porque”) la economía estadounidense se encuentra en una condición frágil con un déficit presupuestario explosivo. Bush propuso aumentar el presupuesto militar antes del 11 de septiembre pero no pudo imponerse a la resistencia política doméstica. Esa resistencia se esfumó después del 11 de septiembre. Hoy en día, a pesar de que Estados Unidos no tiene un rival estratégico de peso y no hay ninguna potencia o coalición de potencias con la más mínima posibilidad de cuestionar su supremacía militar-tecnológica, se ha iniciado el más grande aumento de los gastos militares desde la época de Reagan. El presupuesto de defensa estadounidense –que ya iguala a la sumatoria de aquellos de los 15 países que le siguen, incluidos los aliados– se aumentó en 2002 en por lo menos 120.000 mil millones de dólares para los próximos cinco años. Solamente en 2003, el aumento será de 45.000 millones de dólares, un aumento de 13% respecto a 2002. Aparte de extender su capacidad de transporte aérea de tropas, una parte significativa de estos gastos se dedica a la “defensa” misilística, sistemas de armamentos satelitales y el desarrollo e implementación de la próxima generación de tecnología militar, tales como aviones sin pilotos y armas nucleares en miniatura para combate¹⁷.

Estos programas extremadamente costosos, muchos de los cuales no se encuentran todavía en la etapa experimental, han encontrado su justificación como parte esencial de la guerra global de Estados Unidos contra el terrorismo. Pero debe ser obvio que el dominio del espacio o de las profundidades del mar nada tiene que ver con el terrorismo. Cada uno de estos programas existía antes del 11 de septiembre (p. ej., el dominio del espacio y el sistema de defensa contra misiles eran elementos centrales del Strategic Defense Initiative, más conocido como “guerra de la galaxias” en los años 80), y ninguno fue diseñado para enfrentar guerras “asimétricas” o no convencionales. Ni siquiera tienen como objetivo dotar a Estados Unidos de una capacidad para enfrentar a los “Estados-bandidos”: los recursos ya disponibles fueron más que suficientes en Irak en 1991, en Kosovo y Serbia en 1999 y en Afganistán en 2001. Tal como argumenta Michael Klare, el objetivo no declarado del esfuerzo de remilitarización es lograr una “superioridad militar ilimitada”, convertir “el estatus de Estados Unidos como superpotencia única en un inmodificable hecho de la vida” (Klare, 2002).

Tal como indicamos arriba, la opción a favor del militarismo está transformando el sistema internacional. Se está extendiendo el archipiélago de bases militares norteamericanas (13 nuevas bases se han establecido en Asia cen-

¹⁷ Ver *Quadriannual Defense Review*, Departamento de Defensa, Washington, 2002.

tral y el Cáucaso) y Estados Unidos ha abandonado la democracia y los derechos humanos como elementos de la agenda de política exterior. Para promover la guerra contra el terrorismo, Estados Unidos recurre a regímenes autocráticos o autoritarios que antes criticaba por sus violaciones de los derechos humanos. La administración de Bush también ha considerado conveniente trasladar a algunos de los prisioneros capturados en Afganistán a sus países de origen donde la tortura es una práctica común. En nombre de la seguridad, Estados Unidos está abandonando la democratización global, uno de los objetivos centrales de los años 90.

Dentro de Estados Unidos, la guerra contra el terrorismo está trastornando el sistema institucional y constituye una amenaza para los fundamentos de la misma democracia estadounidense. La concentración del poder en el Ejecutivo y la revitalización del Estado de Seguridad Nacional de la época de la Guerra Fría han relegado al Congreso y al Poder Judicial. Dentro del ambiente de fervor nacionalista posterior al 11 de septiembre, el Congreso ha abandonado la mayor parte de las prerrogativas de supervisión y control que había conquistado en los años 70, a consecuencia de Vietnam y Watergate. Liberado del control legislativo, el Ejecutivo está actuando a espaldas del público y está construyendo un sistema judicial paralelo controlado directamente por la Casa Blanca y el Pentágono (Golub, 2002)¹⁸. A finales de julio de 2002, el Pentágono anunció que buscaba “cambios en la ley actual para otorgar al los militares mayor fuerza doméstica para proteger el país contra golpes terroristas”¹⁹. Y a comienzos de agosto el Departamento de Justicia de Bush “rechazó dos siglos de derecho constitucional”, según un editorial de *The New York Times*, al desafiar a un juez federal que había exigido al gobierno federal facilitar documentación y evidencia para justificar su argumento de que un saudí nacido en Estados Unidos y capturado en Afganistán podría ser mantenido preso en secreto sin cargos y sin acceso a un abogado por ser un “combatiente ilegal”²⁰. *The Washington Post*, un periódico que ha respaldado firmemente la guerra contra el terrorismo de la Casa Blanca, comentó que esta tendencia “era extremadamente peligrosa” para la democracia norteamericana²¹.

¹⁸ Más de mil extranjeros, muchos residentes de Estados Unidos, fueron arrestados y mantenidos en secreto después del 11 de septiembre, sin cargos y sin acceso a un abogado. Cientos de prisioneros capturados en Afganistán y trasladados a Guantánamo de igual manera se encontraban despojados de la protección que les correspondía según las Convenciones de Ginebra. Mientras tanto, la mayoría de las restricciones legales a las operaciones de inteligencia, impuestas en los años 70, han sido abandonadas y la Casa Blanca está considerando otorgar a las fuerzas armadas un papel directo en la actividad doméstica y en la lucha contra el terrorismo.

¹⁹ Ver “Military Role in US Gains Favor”, *International Herald Tribune*, 22-7-2002, p. 3.

²⁰ Ver “Unlimited powers”, *New York Times*, editorial, 8-8-2002.

²¹ *The Washington Post*, editorial, 12-8-2002.

Este comportamiento del Ejecutivo desafía las mismas bases del sistema estadounidense de *checks and balances* y algunas de las reglas básicas del proceso legal debido. Con el paso del tiempo, un patrón ha sido establecido apelando constantemente al temor (las advertencias regulares de amenazas terroristas inminentes) y argumentando que Estados Unidos enfrenta una situación de emergencia permanente, se impone *faits accomplis* institucionales que, para futuras administraciones, será muy difícil contrarrestar. Por ejemplo, será muy difícil imponer restricciones a las agencias de inteligencia, una vez que se les ha concedido amplios poderes para investigar, allanar y realizar acciones encubiertas (como ha sucedido de hecho). Será aún más difícil revertir los efectos estructurales de la movilización militar discutida arriba. El resultado será comprometer a administraciones futuras, durante años o décadas, a programas de *hardware* y opciones de política decretados por la Casa Blanca.

La derecha estadounidense y el Pentágono están a punto de culminar con éxito su campaña posterior a Vietnam para restaurar el prestigio de las fuerzas armadas y la "credibilidad" del poder norteamericano, en el exterior y en casa. Han estado obsesionados con esta restauración desde los años 70. Comenzó con la "revolución conservadora" de los 80 cuando Ronald Reagan inició el más grande programa militar después de Vietnam y resucitó las operaciones de contrainsurgencia (América Central, Afganistán). Sin embargo, cuando terminó la Guerra Fría en forma abrupta e inesperada, la principal justificación para una economía de guerra y una movilización militar permanentes simplemente desapareció. Ya no existían razones de peso para mantener fuerzas militares a los niveles de la Guerra Fría, ni gastar así recursos que podrían dedicarse mejor, por ejemplo, a programas domésticos. Durante los años 90, las encuestas mostraban que 40% de la población norteamericana no sintió ninguna necesidad de que Estados Unidos jugara el papel de número uno en los asuntos mundiales. Pero Saddam Hussain providencialmente proporcionó al Pentágono una nueva justificación.

La Guerra del Golfo de 1991 movilizó de nuevo a las fuerzas armadas, justificó mantener el presupuesto militar en las magnitudes de la Guerra Fría y proporcionó una nueva justificación —la lucha contra la nueva supuesta amenaza de los "Estados-bandidos"— para mantener la articulación del Pentágono. En febrero de 1991, poco después de la guerra, el entonces secretario de Defensa, Dick Cheney, informó al Congreso que la Guerra del Golfo "era una configuración del tipo de conflicto que pudiéramos enfrentar en la nueva era". Añadió que Estados Unidos tendría que adaptar sus políticas y sus fuerzas para "impedir o permitirnos derrotar rápidamente amenazas regionales similares en el futuro"²². La Guerra del Golfo ofreció otro argumento decisivo para los partidarios del unilateralismo: demostró, según la expresión de dos investigadores del Council on Foreign Relations, que el "poder militar sigue siendo tan importante como siempre en las relaciones interestatales" y proporcionó

²² Declaración al Senate Armed Forces Committee, 21-2-1991.

un golpe tal vez fatal para la visión pos-Guerra Fría de un mundo multipolar, al revelar que los competidores económicos de Estados Unidos en Europa y Asia estaban “tan dependientes como siempre” del poderío militar norteamericano (Tucker, 1994). Tal como lo expresó Bruce Cumings, “si Korea era el *alfa* del complejo militar-industrial, Irak era el *omega*. Para mediados de 1990, el fin de la Guerra Fría no había contribuido en absoluto a dismantelar la enorme máquina construida en los años 50 para la guerra, una máquina en movimiento perpetuo construida para la guerra y que promueve sus intereses haciendo la guerra” (Cumings, 1994, 29). Por supuesto, Irak fue un simple paso en la restauración del militarismo, pero la afirmación de Cumings es clara.

La máquina en movimiento perpetuo logró autonomía bajo Clinton y luego tomó el poder bajo George W. Bush, hasta un punto que seguramente hubiera dejado atónito a Ronald Reagan. Bush llegó al poder con un equipo neoconservador de “intelectuales de defensa” —entre otros, Paul Wolfowitz, Richard Perle, I. Lewis Libby, respectivamente subsecretario de Defensa, jefe de la Defense Policy Board y Chief of Staff del vicepresidente Dick Cheney— que tenían como objetivo desde el comienzo removilizar el poder militar norteamericano, después del intervalo de Clinton, para lograr una hegemonía global. Este equipo es básicamente el mismo que dirigió la Guerra del Golfo pero tiene un mandato mucho más amplio y de mayor influencia sobre políticas que en 1991. Por más de una década y permanentemente, viene proponiendo el militarismo como un instrumento de control norteamericano capaz de ampliar la ventaja de Estados Unidos en la era posterior a la Guerra Fría y remodelar el sistema mundial a favor de los intereses norteamericanos. En 1992, en un documento todavía “clasificado” pero parte de cuyo contenido fue filtrado a la prensa, sugirieron que Estados Unidos debe “impedir que cualquier potencia hostil domine regiones cuyos recursos le permitieran alcanzar el estatus de gran potencia”, “desalentar intentos de parte de las naciones industrializadas avanzadas de desafiar el papel dirigente de Estados Unidos o alterar el orden económico y político existente”, e “impedir el surgimiento de cualquier competidor global potencial en el futuro”²³. Clinton abandonó esta política pero la derecha neoconservadora nunca. En 1995, Zalmay Khalizad, un funcionario del Departamento de Defensa bajo Bush padre y actualmente enviado especial para Afganistán del presidente George W. Bush, escribió: “El mejor principio vector para el largo plazo para Estados Unidos sería buscar mantener el liderazgo global e impedir el surgimiento de cualquier rival global o un retorno a la multipolaridad” (Khalizad, 1995).

Las determinaciones domésticas del militarismo se encuentran en la confluencia poco natural entre el neoconservadurismo y el fundamentalismo del llamado *bible-belt*, las dos fuerzas ideológicas y sociales más importantes en el Partido Republicano de la era pos-Guerra Fría. Las dos representan ele-

²³ Estas citas tomadas del *Defense Policy Guidance, 1992-1994*, Department of Defense, Washington, 2002; fueron publicados en la prensa estadounidense en 1992.

mentos diferentes del nacionalismo norteamericano y están enraizadas en sociologías distintas. El militarismo del *bible-belt* proviene de los “hombres blancos protestantes de las clases bajas y medias” del “corazón” del país (Walter Russell Mead, 2001) mientras que el neoconservadurismo es un fenómeno de menor alcance, restringido a la inteligencia de derecha dentro y alrededor del gobierno, las universidades y los medios de comunicación. Durante la Guerra Fría, la “amenaza soviética” permitió al gobierno canalizar los varios e incoherentes elementos del nacionalismo norteamericano hacia un único objetivo global unificador. Para mantenerse unificada, la alianza contemporánea entre los sectores sociales del “corazón” del país, con su tradicional hostilidad hacia el gobierno y hacia una política exterior activa, por un lado, y la derecha partidaria de una política internacional activa, por el otro, también necesita la guerra (no por casualidad, los dos grupos coinciden con el Pentágono, los neoconservadores en la toma de decisiones y las “clases bajas y medias” poniendo las tropas que pelean). Tal como en el caso de la Guerra Fría, la guerra contra el terrorismo ha proporcionado un objetivo estratégico unificador para el poder estadounidense y ha creado cohesión en el frente doméstico. Sin ese objetivo unificador, aquel consenso pos-Guerra Fría no puede perdurar.

Así que para mantener su influencia y poder la articulación del Pentágono requiere de una guerra perpetua. Algunos voceros de la administración, incluyendo el vicepresidente Dick Cheney, han afirmado que la “guerra contra el terrorismo” podría durar hasta bien entrado el siglo XXI (Cheney sugirió que se prolongaría más allá de su propia muerte)²⁴. La guerra perpetua no es, por supuesto, una opción viable para mantener una gobernabilidad global a largo plazo. Estados Unidos podría encontrarse en una situación de imperio sin precedentes en la era moderna. Sin embargo, tal como en el caso del imperio británico en el siglo XIX, la seguridad del imperio norteamericano ahora depende de la expansión continua de su influencia. Siguiendo con la misma analogía, el golfo se ha transformado en el equivalente para Estados Unidos de lo que era el “Imperio Indio” para los británicos y cuya protección exigía una expansión imperial británica continua. De hecho, Estados Unidos está penetrando el sistema mundial de una manera más profunda y más intervencionista que en cualquier momento del siglo XX. Por el momento, el poder de Estados Unidos es tan grande que el militarismo podría funcionar durante algún tiempo. Pero significa que Estados Unidos se encontrará condenado a gastar lo que queda de su tiempo hegemónico, como policía del mundo, apoyando a regímenes autoritarios y construyendo un cercado de púas alrededor de sus propias costas. Además, con el tiempo, el militarismo probablemente generará contra-coaliciones de otras potencias igualmente implacables, haciendo realidad los temores más oscuros de la escuela “realista” de relaciones internacionales.

Tal como en el caso de las clases dirigentes de Europa, cuyos excesos militaristas permitieron a Estados Unidos alcanzar su actual posición de hege-

²⁴ Este discurso fue pronunciado días después del 11 de septiembre.

monía²⁵, la actual casta dirigente de Estados Unidos, sin quererlo, bien pudiera estar acelerando las condiciones para su propio declive. De ser así, 1991 será visto como la fase culminante del ciclo, que duró todo un siglo, de desarrollo del imperio estadounidense, y no como su comienzo o su momento de maduración.

Bibliografía

- Arrighi, Giovanni (1994): *The Long Twentieth Century*, Londres, Verso.
- Bairoch, Paul (1997): *Victoires et déboires, histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, París, Gallimard.
- Braudel, Fernand (1985): *La dynamique du capitalisme*, París, Arthaud.
- Coetzee, J. M. (1982): *The Coming of the Barbarians*, Nueva York, Penguin Books.
- Cummings, Bruce (1994): "The End of the Seventy Years' Crisis" en Cumings, Meredith Woo y Michel Lorient: *Past as Prelude, the Making of a New World Order*, Boulder Colorado, Westview Press.
- Friedman, Thomas L. (1999): *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Farrar, Strauss y Giroux.
- Golub, Philip y Noelle Burgi (2000): "Nations and States. Has Globalization Really Made States Redundant?" en *Le Monde Diplomatique* (edición en inglés), Londres, abril.
- Golub, Philip (2001): "La tentation impériale de l'administration Bush" en *Le Monde Diplomatique*, París, septiembre.
- Golub, Philip (1999): "La mondialization contre l'Asie" en *Manière de voir, Le Monde Diplomatique*, París, septiembre.
- Habermas, Jürgen (1996): *La paix perpétuelle, le bicentenaire d'une idée kantienne*, París, le Cerf.
- Hoffman, Stanley (2002): "US and International Organizations" en Robert J. Liebert (ed.): *Eagle, Rules, Foreign Policy and American Primacy in the 21st Century*, New Jersey, Prentice Hall.

²⁵ El desplazamiento desde Londres hacia Nueva York, a comienzos del siglo xx, hubiera ocurrido aun sin las guerras interimperialistas. Por razones relacionadas con el incremento y la maduración de la capacidad productiva estadounidense durante las décadas de 1880 y 1890, Estados Unidos se encontraban en un camino ascendente mucho antes de la autodestrucción europea. La Primera Guerra Mundial simplemente precipitó una tendencia ya en curso y que se confirmó con el resultado de la Segunda Guerra Mundial: sonó la hora en el reloj histórico braudeliano y le tocó a Estados Unidos ser el centro de gravedad del sistema mundial moderno, es decir, occidental. Este desplazamiento que se inició en 1880 culminó en 1991 con la desaparición del último aspirante europeo a la hegemonía continental. Mientras que el militarismo e imperialismo europeos precipitaron su declive, Estados Unidos disfrutó de la circunstancia favorable de no tener que mantener un gran ejército permanente. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, las fuerzas armadas estadounidenses llegaron a 200.000 hombres, mientras que las de Francia, Gran Bretaña y Alemania alcanzaron cifras de millones.

- Ignatieff, Michael (2002): "Barbarians at the Gate" en *New York Review of Books*, 28-2, p. 4.
- Khalilzad, Zalmay (1995): "Losing the Moment? The US and the World after the Cold War" en *The Washington Quarterly*, vol. 18, n° 2, primavera.
- Kennedy, Paul (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House.
- Keohane, Robert (1984): *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Klare, Michael (2002): "Endless Military Supremacy" en *The Nation*, 15-7.
- Kroes, Rob (1999): "American Empire and Cultural Imperialism, a View from the Receiving End" en Washington D.C., German Historic Institute.
- Mead, Walter Russell (2001): *Special Providence, American Foreign Policy and How it Changed the World*, Nueva York, The Century Foundation / Alfred Knopf.
- Polanyi, Karl (1944): *The Great Transformation*, Nueva York, Beacon Press.
- Rice, Condoleezza (2000): "Promoting the National Interest" en *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- Rosencrance, Richard (1986): *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Nueva York, Basic Books.
- Sassen, Saskia (1996): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation*, Nueva York, Columbia University Press.
- Stiglitz, Joseph (2002): *The Ambiguities of Globalisation*, Nueva York, Norton.
- Tucker, Robert y Frederick Hendrickson (1992): *The Imperial Tentation*, Nueva York, Council on Foreign Relations.

PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA AUTÉNTICA ALTERNATIVA?

Bruno Mallard

En los últimos años, la doctrina neoliberal se ha visto criticada con creciente ahínco y acierto. En América Latina, las arremetidas han surgido desde diversas trincheras, pero todas apuntan a demostrar que el predominio de tal ortodoxia económica es estructuralmente generadora de pobreza, desigualdad, precariedad y desintegración social. De hecho, se cuenta ahora con incontestables evidencias de que varios de los rezagos sociales registrados en los países de la región son atribuibles en mayor o menor grado a políticas o modelos inspirados en dicho ideario (Franco y Sáinz, 2001; Agacino, 1998). Con todo, parece excesivo culpar a este pensamiento de todos los males que aquejan al continente en la actualidad, como se inclinan a hacerlo algunos analistas. En efecto, existen también sólidas razones para pensar que buena parte de la problemática socioeconómica vigente tiene una raigambre cultural más honda, y que la búsqueda de derroteros alternos implica trascender el ámbito de las “ideologías” en la acepción convencional para pasar a cuestionar los fundamentos y la naturaleza del propio concepto de desarrollo.

En esa dirección se orientan precisamente las reflexiones fundantes del “desarrollo alternativo”, a veces calificadas como “humanistas críticas” (Hopenhayn, 1993). Éstas gozan ahora de cierto influjo en los círculos académicos, las ONG y la sociedad civil en general, pero rara vez se las ha sometido a un análisis riguroso. Esta carencia es de no poca consideración ya que una mirada crítica hace pensar que, pese a innegables méritos, las mencionadas reflexiones se hallan atrapadas en ambigüedades o contradicciones difíciles de superar.

Considerando tal situación, la presente contribución se propone una reflexión sintética sobre esta línea investigativa, articulada en dos etapas principales: 1) una breve aproximación descriptiva a proyectos de “desarrollo alternativo” famosos, con particular referencia a sus principios y conceptos centrales; y 2) un extenso análisis crítico de dichos proyectos, orientado a iluminar sus fragilidades y paradojas escondidas.

I. Los proyectos de desarrollo alternativo en América Latina: una breve presentación

La línea básica de pensamiento que sustenta el concepto de “desarrollo alternativo” es bastante conocida hoy en América Latina. Cuenta con aportes de prominentes científicos sociales —en su mayoría economistas o sociólogos— que animan activas redes de intercambio intelectual. Entre ellos sobresalen algunos pensadores chilenos a quienes se hará a menudo referencia en el presente texto, en especial a Manfred Max-Neef, economista que fue galardonado con el Premio Nobel Alternativo (Premio “Right Livelihood”) en 1983, y, más aún, a Luis Razeto, prolífico autor que hizo mucho por renovar la mirada hacia los sectores populares y sus quehaceres socioeconómicos.

A veces se presenta la postura propia de esta categoría de autores como nueva en el escenario intelectual y en los debates sobre el presente y futuro de las sociedades de la región. Y ciertamente es bastante reciente su amplia difusión en los círculos de la investigación social y el mundo académico. Sin embargo, cabe puntualizar que muchas de las ideas que la estructuran se derivan parcialmente de una tradición de pensamiento antigua en el continente, referente a la “promoción de las clases populares” (Haubert, 1992). Dicha tradición conoció sus primeros esbozos a fines del siglo XIX, posteriormente se perpetuó y evolucionó hasta los últimos decenios, gracias a labor atrevida y pertinaz de pensadores e instituciones no gubernamentales que han mezclado en diversas proporciones humanismo, progresismo, marxismo y hasta convicciones religiosas como en el caso de los seguidores de la Teología de la Liberación (Haubert, 1992; Hinkelammert, 2001). Los militantes de la tendencia humanista solían señalarse por su tenaz crítica al orden socioeconómico vigente, así como por su afán en apoyar concretamente a pobres y excluidos en su lucha por el progreso social y el crecimiento personal. En los años 70 y 80, la reflexión se acercó al incipiente movimiento de cuestionamiento de los programas de desarrollo implementados en el Tercer Mundo, y pasó a criticar tanto las estrategias intervencionistas como las políticas de corte liberal, censurando el carácter perverso de un desarrollo ciegamente asimilado al imperativo de expansión industrial e importación del modelo societal de occidente (Joyal, 1990). Para la sensibilidad humanista, semejante meta no podía sino generar insalvables dificultades económicas y, sobre todo, agudos problemas sociales y ecológicos. Parecía urgente, por tanto, sentar las bases de “otra economía” y perfilar vías de “desarrollo alternativo” que atendieran realmente al bienestar de todos y cada uno. Esta inquietud se tradujo en la creación, en diversos lugares de Latinoamérica, de proyectos o teorías de desarrollo “solidario”, “integrado”, “humanista”, “comunitario”, “endógeno”, “sostenible”, etc.

1. Las etapas de la reflexión

Respecto de su contenido, el discurso sobre desarrollo alternativo se articula esquemáticamente en cuatro fases. La primera consiste en la exposición de

un diagnóstico crítico: según los pensadores “alternativos”, las sociedades latinoamericanas se enfrentan a una crisis global que abarca los ámbitos socioeconómico, político y ecológico. En uno de sus ensayos más conocidos (*Los caminos de la economía de solidaridad*), Luis Razeto resumía la situación de la siguiente manera:

[Nos enfrentamos a una profunda crisis de civilización. Es la crisis de una sociedad] que se ha constituido en dos pilares: la gran industria y el gran Estado en lo político. Es la crisis de una civilización basada en la competencia, en el conflicto y en la lucha; de una civilización que pone en la conquista del poder y en la acumulación de riqueza los motivos de éxito que pretenden las personas y colectividades (1993a, 167).

Desde luego, semejante diagnóstico acusador invita a ahondar en la temática. Se inicia entonces la segunda etapa de la reflexión, consistente en aclarar las finalidades y los procedimientos que deben privilegiarse. En opinión de Max-Neef y sus colegas, se requieren reformas drásticas en los principios que sustentan y configuran las sociedades modernas:

A una lógica económica heredera de la razón instrumental que impregna la cultura moderna, es preciso oponer una ética del bienestar. Al fetichismo de las cifras debe oponerse el desarrollo de las personas. Al manejo vertical por parte del Estado y a la explotación de unos grupos por otros hay que oponer la gestación de voluntades sociales que aspiran a la participación, a la autonomía y a una utilización más equitativa de los recursos (...) [Con estas premisas, podemos esperar crear] un orden que compatibilice crecimiento económico, solidaridad social y crecimiento de todas las personas y toda la persona (1993, 88, 78).

Esta visión lleva naturalmente a concluir –parafraseando a Razeto (1993a)– que urge la creación de “otra economía” y hasta de una “nueva civilización”, fundada no en una tentativa alienante y contraproducente de homogeneización social en nombre del “progreso” o de la “modernidad”, sino en un “proceso de recuperación de todas las diferenciaciones y de todas las complejidades, el pluralismo y la heterogeneidad estructural existente en lo político, económico, demográfico y cultural” (1993a, 174).

Sentado esto, se abre la tercera fase del recorrido discursivo: la de la revisión conceptual y la especulación teórica. En este terreno, Max-Neef y su equipo (1993, 33-78) dedican amplio espacio a una labor de reconceptuación de las necesidades humanas sobre la base de categorías más o menos nuevas como ser/tener/hacer o subsistencia/afecto/participación/libertad, tratando de identificar cuáles son los “satisfactores” de estas necesidades fundamentales que resultan apropiados producir y fomentar.

Por su lado, Razeto propone una teoría del “desarrollo solidario” que destaca la necesidad de transformar las estructuras y lógicas que conforman y rigen la actividad económica. El autor enfatiza en que la solidaridad no debe

ser reducida a un mero paliativo externo a la economía sino que se le debe incorporar a la misma práctica de la economía, en las distintas fases del ciclo económico como son la producción, la acumulación, el consumo, etc. (1993a, 14). Al poner en práctica esta idea, podría surgir, a juicio del autor, una nueva manera de hacer economía, una nueva "racionalidad económica" (1993a, 15).

La última etapa de la reflexión está dedicada a los "pobladores" (los habitantes desfavorecidos de las periferias urbanas) así como a las innumerables organizaciones por ellos creadas y administradas: organizaciones económicas populares, microempresas informales, redes de ayuda mutua, etc. (Razeto, 1993b). Los autores insisten en el papel crucial desempeñado por tales organizaciones en la vida cotidiana de los sectores pobres, y aseguran que muchas de ellas son portadoras de "lógicas contrahegemónicas" (Max-Neef y otros, 1993), es decir que encerrarían los gérmenes de la anhelada economía "solidaria" o "alternativa". Como es lógico, los defensores del desarrollo alternativo abogan por un apoyo activo a aquellos emprendimientos populares, no con el ánimo de condenarlos a una condición de perpetuos asistidos sino más bien para convertir esta llamada "economía popular" en un "sector productivo dinámico, vinculado con el resto de la economía y capaz de competir con las demás formas de organización económica" (Razeto, 1993a, 51). Y dicha intervención debiera conducirse dándoles a los actores involucrados la oportunidad de percatarse de y desarrollar los valores humanos y sociales esenciales de los que son o pueden ser portadores: solidaridad, cooperación, disposición a compartir, laboriosidad, dedicación, etcétera (Razeto, 1993a; Max-Neef y otros, 1993)¹.

2. Unos planteamientos meritorios

Queda fuera de duda que los proyectos aludidos tienen innegables méritos, los cuales han sido resaltados en varias ocasiones en el pasado (véase, p. ej.: Hopenhayn, 1991). En particular se ha señalado lo siguiente: a) en contraste con los estudios de inspiración tecnocrática, las teorías sobre desarrollo alternativo no vacilan en formular severas críticas de fondo y en plantear interrogantes cruciales en cuanto a los modos de vivir en sociedad, al porqué del quehacer económico y a las metas deseables para una colectividad humana – elementos, todos éstos, que propician el despertar de nuevas sensibilidades

¹ El hecho de que aparezca este aspecto "pedagógico" no es sorprendente, pues son muchos los análisis adscritos a la posición "alternativa" que recalcan la vital importancia del tema educativo. A modo de ejemplo, un grupo de estudiosos de la cuestión del desarrollo regional solidario explicaba: "El primer desafío consiste en generar las condiciones en materia de educación para el desarrollo de una cultura asociativa capaz de sustentar una economía social integrada en el mercado bajo las formas autónomas y duraderas. Se trata de generar una cultura de la cooperación y solidaridad, que supere el individualismo y que se funde en la educación [de los niños, jóvenes y adultos]" (Donovan, Williamson y Díaz, 2000, 9).

en la ciudadanía-; b) son trabajos que presentan un conjunto de hipótesis originales, especialmente en lo relativo a la "economía popular", concebida como el fruto de los "modos de pensar, de sentir, de relacionarse y de actuar" del mundo popular (Razeto, 1993a, 29); y por último c) son reflexiones que no permanecen en el plano de lo abstracto sino que se concretan en programas de ayuda específicos². Pero, no obstante estas virtudes, los proyectos de desarrollo alternativo tropiezan con inquietantes limitaciones y paradojas.

II. Las trabas derivadas de la institucionalidad

La más fácil de identificar se relaciona con el marco institucional en que se insertan las ONG "solidaristas", las cuales son los actores privilegiados en la tarea de promover la implementación práctica del desarrollo alternativo. En el caso de Chile, país que va a servir como ejemplo en los siguientes apartados, se comprueba que la gran mayoría de las acciones de ayuda han estado organizadas y monitoreadas por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), entidad estatal que proporciona fondos para intervenciones orientadas a aliviar la pobreza y a estimular el crecimiento económico de los sectores "atrasados". El problema es que dicha entidad aboga por una aproximación tecnocrática a la realidad social, lo que se traduce en un paquete de normatividades y prescripciones a las cuales no siempre se ajustan los proyectos alternativos. De allí que muchas ONG propugnadoras de una "línea alternativa" deban o abandonarla parcial o totalmente, o procurar alterarla de tal modo que encaje en el "formato" impuesto. Sin embargo, a pesar de las reformas, no son pocas las organizaciones que terminan refiriéndose a un discurso teórico cada vez más alejado de la realidad de su práctica cotidiana (por lo demás, muchos profesionales involucrados se percatan del problema, o por lo menos lo intuyen [Laborde, entrevista, 1995]). Es más: al multiplicarse los requisitos oficiales, es el modelo entero de intervención que las ONG pretenden aplicar el que termina alterado y distorsionado. Es así como varios profesionales de instituciones de apoyo solidario a la "economía popular" expresan abiertamente una:

... crítica a la burocratización de la actividad institucional, lo que amarra al profesional a un conjunto de normas burocráticas que le quitan el tiempo que necesitaría para desarrollar el tipo de relación que se espera entre el microempresario y la institución de apoyo (Skewes, 1997).

Y observadores concluyen que:

La voluntad innovadora no se aviene con el clima institucional existente. La estructura institucional actual se percibe como un factor que afecta la calidad del trabajo

² Véase, entre otros muchos ejemplos, el trabajo de apoyo crediticio a microempresarios que viene efectuando desde hace muchos años la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación, presente en varias ciudades chilenas (Klenner, Del Pino, 1993).

de analistas y capacitadores', limitando sus posibilidades e impidiendo el logro de los fines (ibíd.).

III. El atolladero de la integración con diferenciación

El impedimento señalado es ya de por sí relevante, pero existen problemas más fundamentales. Uno de ellos se refiere a la cuestión de la compatibilidad entre los distintos objetivos perseguidos por los proyectos: en particular, por un lado, fortalecer la dinámica social alternativa propia de las organizaciones populares, como son sus prácticas de reciprocidad y solidaridad, y, por otro, garantizar la integración de dichas organizaciones dentro de la economía nacional. Una revisión de las experiencias de campo conducidas en el pasado lleva a adoptar una visión crítica hacia este doble propósito.

En primer lugar, puede advertirse que en los años 80 abundaban los casos de experiencias de ayuda que, por atender primariamente a la dimensión solidaria de la organizaciones populares, redundaban en aberraciones económicas que precipitaban su terminación, a veces tras registrar descalabros tan considerables como la inviabilidad comercial o la quiebra de parte de los emprendimientos apoyados (Carrasco y otros, 1993). A finales de los 80 y principios de los 90, el panorama cambió en alguna medida ya que muchas ONG reformaron sus métodos de intervención luego de hacerse cargo de la absoluta necesidad de tener en cuenta de modo acucioso las reglas propias de la economía de mercado. Sin embargo, no por ello se desvaneció la contradicción aludida; sólo fue diferente el desenlace de las experiencias, tendiendo posteriormente a predominar los imperativos económicos por sobre las lógicas de tipo solidario. Una ilustración de este proceso puede hallarse en la historia de la organización FPP-SUR (Fondo de Proyectos Productivos SUR), que se dedicaba a finales de los 80 a asistir, con un enfoque solidario y alternativo, organizaciones populares de Santiago y demás ciudades de importancia del país. Inicialmente la entidad registró resultados alentadores, pero con la generalización y profundización de las intervenciones muchas expectativas quedaron defraudadas, no tanto porque las unidades asistidas pasaron a tener dificultades de manejo económico, sino más bien porque conforme se iban insertando en el mercado formal tendían a perder su dimensión comunitaria y a desatender sus objetivos sociales como la gestión participativa de la actividad o el principio de tomar decisiones consensuadas (Razeto, 1987). Este desventurado ensayo corrobora a su manera la existencia de una "aguda tensión entre la lógica participativa y solidaria y la lógica instrumental y productiva" (Raczinski, 1991).

El segundo punto que cabe señalar es que, a raíz del proceso de "readecuación" de muchas ONG frente al escenario económico, existen hoy cada vez menos diferencias entre los programas de apoyo presuntamente "alternativos" y aquellos emanados de las políticas gubernamentales clásicas, orientadas a convertir a los emprendimientos populares en empresas capitalistas conven-

cionales³. La similitud es tanta que varias ONG vinculadas a la corriente solidaria se topan en sus intervenciones con efectos sociales negativos similares a aquellos registrados por las instituciones de perfil ortodoxo. A modo de ejemplo, en una encuesta realizada en 1997 con los miembros de la Fundación Trabajo para un Hermano (TPH), se comprobó que las acciones de apoyo favorecen:

... el surgimiento de fuertes efectos perturbadores en lo familiar y lo social debido a la acumulación económica; algunos de estos riesgos son el ausentismo del microempresario, por una parte, exclusión y diferenciación social en la comunidad, por la otra (Skewes, 1997, 3).

Esto explica que, incluso para aquellos microempresarios que supuestamente fueron exitosos, el balance final no siempre parezca satisfactorio. Una microempresaria comentaba:

El éxito va en descuido de la casa. Cumplo mi meta pero descuido a mis hijos. Y pese a que ha habido aumento de productos, nuevos ingresos para la casa, bienestar económico, arreglo de la casa, compra de artículos para la casa, pago de cuentas, apoyo económico para mi esposo... en términos personales el costo ha sido alto en lo familiar. He dedicado mucho tiempo al trabajo, descuidando mi salud y mi familia (Skewes, 1997, 24).

Y la entrevistada concluía:

Demasiada exigencia personal en lo económico, descuido de mi familia, poco participaba en actividades en la población... Me di cuenta que estaba trabajando solamente por la plata... Perdí el norte de la familia al centrarme en lo económico (Skewes, 1997, 24).

Huelga subrayar la importancia de tomar en cuenta esta clase de impactos a la hora de evaluar los programas de desarrollo solidario. Pero ahí no paran los motivos de escepticismo: si uno pone atención en los aspectos teóricos de los proyectos, no tarda en encontrarse con sorprendentes ambigüedades, cuando no preocupantes incongruencias.

³ Es evidente que siempre existe cierto desfase entre los escritos teóricos, a menudo muy ambiciosos, y las intervenciones y objetivos concretos de las ONG solidaristas. Sin embargo, no parece ilegítimo cotejar el accionar de las mismas con los planteamientos y las reflexiones generales (la "economía de solidaridad", el "desarrollo a escala humana"...) de los seguidores de la línea alternativa, dado que en buen número de casos estas ideas conforman explícitamente una fuente de inspiración básica para dichas entidades. Por si acaso quedaran dudas, baste recordar que la presentación del ensayo *Los caminos de la economía de solidaridad* (Razeto, 1993a) fue redactada por Josefina Errázuriz, presidenta de la Fundación Trabajo para un Hermano, quien señalaba: "Nos reconocemos, pues, caminando -junto con otras instituciones, grupos y personas que despliegan experiencias e iniciativas similares y complementarias a la nuestra-, por varios de los senderos de que nos habla este libro" (p. 7).

IV. Una fundamentación teórica ambigua

1. Un léxico problemático

Al leer detenidamente los textos sobre desarrollo alternativo, una cosa no deja de llamar la atención: éstos aparecen en ocasiones como moviéndose en una suerte de ambigüedad, una especie de indeterminación. Es así como ciertos vocablos que juegan un papel clave en la reflexión humanista, como el mismo término de “desarrollo”, remiten sucesivamente a lo que se plantea como deseable y a aquello de lo que es preciso librarse, situación que puede generar cierta confusión. Esta tendencia no es específica de los pensadores latinoamericanos pues se halla también bajo una forma muy parecida en la producción científica de determinados autores europeos adscritos a la misma línea de pensamiento y defensores de la pluralidad de modos de vida en sociedad. Al respecto resulta muy ilustrativo el ensayo *Essai critique sur le concept de développement* (*Ensayo crítico sobre el concepto de desarrollo*), de la economista francesa Anne-Marie Chartier (1996). En la introducción del libro, puede leerse lo siguiente:

El crecimiento económico del producto bruto confunde la producción física con la producción de riqueza en dinero. En el transcurso del tiempo, esta realidad ha ido generando los *conceptos de crecimiento y desarrollo*, inicialmente muy próximos pero que han terminado por acoplarse como si esta unidad cayera de su peso. Ello permite decir que *se trata de conceptos derivados de la ideología capitalista* (traducción y destacados nuestros, 7).

A estas alturas el discurso parece bastante claro, pero se explica a continuación:

Asumir apriorísticamente que el crecimiento fundamenta el desarrollo equivale a quitarse la posibilidad de pensar el desarrollo en términos distintos a los del capitalismo, o simplemente en términos de una reproducción simple donde ciencia y técnica estarían puestas al servicio de una producción útil para todos (ibíd., 8-9).

En otras palabras, se insinúa que el concepto de desarrollo inicialmente definido como consustancial capitalismo debe finalmente pensarse fuera del marco de lectura capitalista. Lo menos que puede decirse es que reina cierta confusión...

En términos más globales, el pensamiento humanista crítico suele plantear problemas por su uso recurrente de la palabra “desarrollo”. En efecto, una de dos. O bien se asigna al término “desarrollo” un sentido sumamente extensivo, vale decir susceptible de referirse más o menos a cualquier trayectoria evolutiva —y en este caso el término se sale de su estatuto de concepto, con contenido claramente identificado, y se encuentra relegado al rango de simple noción de contornos borrosos—; pero resulta difícil entonces construir un análisis riguroso sobre una base tan fluctuante, ya que se corre el peligro de llegar a un

estado de confusión donde ni siquiera se sepa de lo que se está hablando. O bien —y esta suele ser la opción prevaleciente en la literatura sobre desarrollo alternativo— el término “desarrollo” conserva algún grado de consistencia en el plano semántico. Lo molesto es que tal opción va aparejada con dos trampas insidiosas. Primero, la rigurosidad que se pretende lograr difícilmente puede compaginarse con el pluralismo radical propugnado por la corriente humanista crítica, por cuanto dicha rigurosidad implica una determinación, una elección en materia de organización social, aunque sea en términos muy generales. En segundo lugar, es probable que al fijar el (nuevo) sentido de la noción de desarrollo éste conserve una estrecha vinculación con la acepción inicial —aquella criticada— del término, lo que augura razonamientos poco confiables por mucho que se use el calificativo de “alternativo”.

Esa disyuntiva remite a una interrogante más amplia, a saber si puede haber una plena “emancipación” y una auténtica “pluralidad” en el momento en que dichas nociones tienden a amoldarse a un determinado “proyecto” (Hopenhayn, 1991). De hecho, un examen detenido sugiere que, pese a las precauciones tomadas, los planteamientos humanistas no conducen a la apertura más amplia al ámbito de lo posible sino que fijan un determinado rumbo, a menudo de manera solapada o inconsciente. Nuevamente, el problema puede ilustrarse a través del texto *Ensayo crítico sobre el concepto de desarrollo*. Ahí se afirma que:

Si bien no tenemos derecho a respaldar un modelo más que otro, parece necesario, empero, actuar conforme con una jerarquía de valores. *Pero es imposible considerar que dicha jerarquía esté ya dada y determinada. No puede surgir sino de un debate constante* (ibid., 91).

Pero se asevera más adelante:

Podemos establecer una jerarquía de valores fundada en el derecho, la democracia, el Estado-nación al servicio de los ciudadanos, los derechos en sentido amplio (ibid., 24).

¿Qué hemos de opinar entonces acerca de la mencionada jerarquía de valores? ¿Está determinada, sí o no? ¿Y dónde entra el supuestamente imprescindible debate constante? Ahí se ve con claridad la manera como el discurso se halla atrapado en una situación casi esquizofrénica y vacila entre apertura y restricción, determinación e indeterminación.

Igual de reveladores son ciertos planteamientos del economista y filósofo Frantz Hinkelammert, partidario de una vía alternativa de tipo humanístico-socialista. En uno de sus últimos ensayos, *El nihilismo al desnudo* (2001), el autor, explica que:

Aparece la necesidad de un pluralismo nuevo, que sea pluralismo de culturas, de estilos de vivir, de formas de producción (p. 137).

Pero puntualiza también:

Lo primero que habría que destacar, con respecto a la tradición de pensar alternativa, es que cualquier alternativa pensable y realizable debe darse al interior de las grandes instituciones que se han conformado en la historia de la humanidad, en especial, el mercado y el Estado (...). Yo creo que éste es un punto de partida que no debería implicar mayor discusión. Desde luego, siempre habrá espacio para la discusión, pero partir, en la búsqueda de alternativas, de la abolición del dinero, del Estado y del matrimonio [o sea la trinidad del anarquismo], significa pretender abolir la condición humana misma (p. 277).

Uno siente la tentación de preguntarse cómo el autor conceptúa entonces a las numerosas comunidades indígenas que durante siglos se las han ingeniado para vivir sin Estado, sin mercado y sin matrimonio, pero el punto que procede destacar es que la reivindicación de un "pluralismo nuevo" se ve curiosamente acompañada por importantes limitaciones. La paradoja asoma incluso en el terreno que mejor domina el autor, el de la economía política: se plantea que todo proyecto debe basarse en una economía política renovada, alejada de la concepción liberal que la reduce a una "teoría de administración de la escasez" (p. 265), y se indica que:

... si tomamos el concepto de economía como el espacio de reproducción de la vida humana, lo económico es la producción y reproducción de los elementos que el ser humano necesita para vivir... (p. 264).

Con esta definición muy amplia de lo económico, nos enfrentamos a un dilema similar al analizado para el término "desarrollo": ¿concepto científico o noción general? Puede argüirse que la "reproducción de la vida humana", en cuanto es humana y no meramente fisiológica, abarca actividades y realidades relativas a los más diversos órdenes: afecto, juego, reposo, aprendizaje y reflexión, comer y beber, etc. Pero el autor no considera (y desde un punto de vista lógico no puede considerar) esta diversidad implícita. El resto del texto da así a entender que la definición enunciada remite en realidad a un dominio mucho más restringido, en concreto aquel de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades materiales de los individuos, cual es el campo tradicional de la economía. Ahora otra vez el titubeo teórico arriba mencionado.

La interrogante que surge luego es la del significado de tales divergencias en la argumentación. Nuestra tesis es que las orientaciones paradójicas detectadas no pueden reducirse a simples descuidos o deslices; ellas reflejan la existencia de una profunda tensión en el pensamiento humanista crítico: por un lado, se manifiesta una sincera aspiración a apartarse de la ortodoxia desarrollista, pero, por otro, no se atina a cuestionar los postulados y las premisas que sustentan la misma, vale decir, los componentes de la cultura occidental moderna que la fundan. El resultado es que las teorías sobre desarrollo alternativo, por hallarse prisioneras de la "matriz cognitiva" propia de la cultura oc-

cidental, salen *de facto* en defensa de un pluralismo "limitado" y encauzan sus ideas y propuestas por una vía sociocéntrica que no se aviene exactamente con su pretensión de pluralismo.

2. La prevalencia del paradigma económico

a) La centralidad de lo económico

Semejante orientación redundante en una notable ausencia de cuestionamiento acerca del dispositivo o paradigma económico. Si bien se censura al marcado "economicismo" de las ideologías dominantes, y en especial la neoliberal, se continúa otorgando a lo económico un rol central en las vías "alternativas" perfiladas. En casi todos los escritos sobre desarrollo alternativo, y tal como lo sugiere la cita anteriormente comentada, lo económico, sea o no "reformado", es la insoslayable base sobre la cual se configura toda organización social: "... otro desarrollo significa otra economía" enfatiza Razeto... (1993a, 103).

Lo llamativo no es la referencia en sí a lo económico sino su *centralidad* en el discurso. Todo el pensamiento "alternativo" se construye en torno de los conceptos clave de la economía política clásica: necesidades, trabajo, producción, utilidad, mercado, etc. Por cierto se arguye que éstos tienen un sentido distinto a los de la economía convencional y que remiten a una base material común a todas las sociedades actuales y pasadas, lo cual corresponde a la conocida tesis elaborada por el historiador y antropólogo Karl Polanyi (1983) consistente en una oposición entre la "economía formal" (sistema racional propio del desarrollo capitalista) y la "economía sustantiva" (realidad antropológica universal). Pero, más allá de este importante matiz, queda claro que los conceptos mencionados siguen siendo económicos y que se justifica el enfoque que les subyace amparándose implícita o explícitamente en una presunta "naturalidad" de la esfera económica y de sus principios articuladores. Los siguientes párrafos apuntan a recordar que tal planteamiento es en gran medida equivocado, y que el recurrir indiscriminadamente al paradigma económico para fines analíticos y especulativos puede traer paradójicas e inquietantes consecuencias.

b) Las necesidades humanas

Uno de los componentes clave del dispositivo económico es el concepto de "necesidad"; y resulta que en todas las teorías del desarrollo alternativo la referencia a las "necesidades humanas" juega un papel primordial. Esto queda clarísimo en el "desarrollo a escala humana" de Max-Neef, pero es igualmente válido, si bien con menor nitidez, para los otros proyectos. A primera vista, el concepto de necesidad parece estar a salvo de todo conato de desconstrucción crítica. No obstante, si se considera la importancia que se le otorga y la representación que lo sustenta, su empleo casi sistemático no puede sino despertar sospechas.

Ciertamente, cualquiera sea la sociedad considerada, todas las personas duermen, comen, se pasean, etc. Esto es una realidad indesmentible. Pero el problema es otro. Lo que hay que visualizar es que el proceso de abstracción tendente a subsumir este espectro de fenómenos bajo la categoría de necesidad no es una operación neutra; origina algo específico, y ese "algo" crea toda la diferencia: se trata de la proyección del esquema de pensamiento del cual participa el concepto de necesidad. El concepto de necesidad, como cualquier concepto, se relaciona con un determinado imaginario (en nuestro caso el de la "modernidad occidental") que contribuye a plasmar las formas sociales así como su trayectoria evolutiva. En el enfoque del desarrollo alternativo, al igual que en el pensamiento occidental en general, el concepto de necesidad, clave y omnipresente, emana de una definición profunda del ser humano, de lo que se concibe como su esencia. La persona es percibida primordialmente como un "arsenal" de necesidades por satisfacer, un gran vacío por llenar; su destino consiste en descubrir fuera de sí misma sus necesarios complementos: saberes, artefactos, tecnologías...; de aquí la importancia que suele otorgarse a la esfera productiva y a todos los ámbitos a ella vinculados. Semejante actitud fue denominada "principio de extrinsicidad" por ciertos pensadores: el "bien" viene de afuera, del exterior⁴. Esta forma de relacionarse al mundo bien puede considerarse legítima, y tanto más que no está desprovista de virtudes. Sin embargo, no puede desconocerse que no es la única posible y existente en el mundo, y que, por tanto, no tiene universalidad ni tampoco, *a priori*, rango de superioridad.

La necesidad, por su centralidad en el imaginario occidental, induce la emergencia de un "impulso existencial" especial, una cierta propensión del ser: se aspira a "tener más", o por lo menos a "ser más", por retomar una expresión clásica del humanismo crítico. Sin embargo, se encuentran sociedades donde la "buena vida" no consiste en "tener más", ni tampoco en "ser más", sino en "ser no más" según la bella expresión del canadiense Robert Vachon (Vachon, 1998). El ser humano puede percibirse no tanto como un "vacío" por llenar —léase un paquete de necesidades por satisfacer— sino como una plenitud por descubrir, actitud que puede observarse por ejemplo en varios pueblos autóctonos (Vachon, 1992). Obviamente, tal disposición existencial no puede dejar de repercutir profundamente en el ordenamiento de la sociedad y los modos de vida.

En síntesis, no siempre resulta pertinente utilizar el concepto de "necesidad" para interpretar la realidad social. Su institución como clave de comprensión básica puede generar equívocos acerca de la "naturaleza humana" y darnos una visión distorsionada del espacio de lo posible. Además, afirmar por ejemplo que el "desarrollo deseable" debe asegurar que las necesidades de todos, tanto "básicas" como "refinadas y superiores", sean "satisfechas diferenciadamente en función de las distintas motivaciones y gustos personales y

⁴ Véase Panikkar, *Le culte et l'homme séculier*, citado por Vachon (1998).

grupales" (Razeto, 1993a, 99) parece ciertamente una encomiable propuesta; pero, al mismo tiempo, uno puede preguntarse con perplejidad si esta finalidad es al fin y al cabo tan diferente de aquélla reivindicada por todas las sociedades industriales avanzadas...

b) El trabajo

Similares dudas inspira el examen de otros conceptos que asumen un rol protagónico en los proyectos de desarrollo alternativo. En el caso del trabajo, se explica por ejemplo:

El trabajo constituye mucho más que un factor de producción: propicia creatividad, moviliza energías sociales, preserva la identidad de la comunidad, despliega solidaridad, y utiliza la experiencia organizacional y el saber popular para satisfacer necesidades individuales y colectivas (Max-Neef y otros, 1993, 103).

A su vez, Razeto (1993a, 56) destaca que:

El trabajo expresa la dignidad del hombre al tiempo que lo dignifica (...) El hombre se realiza en y por el trabajo en el plano de su más íntima esencia.

Cabe recordar primero que esa "determinación productiva" del hombre no corresponde a alguna "ley eterna" de la naturaleza sino que, como lo han aclarado ya gran cantidad de estudios, se deriva de una determinada "matriz cultural" y un sistema definido de representaciones (Baudrillard, 1985; Castoriadis, 1978; Freyssenet, 1993; Meda, 1995). Pero lo más notable es que los proyectos de desarrollo alternativo propenden en ocasiones a una verdadera exaltación del trabajo humano, del *homo faber*; e irónicamente este discurso raya no pocas veces con cierta literatura gerencial para empresarios y ejecutivos, dedicada a enseñar los diversos procedimientos de maximización de la productividad de los "recursos humanos" (Le Goff, 1992).

c) La utilidad

El concepto de "lo útil", cuyo empleo es muy recurrente en los escritos humanistas, suscita también a su vez interrogantes. En lo fundamental, la utilidad es un código de lectura abstracta de los objetos y artefactos que parte de la existencia de una correspondencia funcional entre ellos y las "necesidades humanas". Es interesante cotejar este concepto con el objetivo exhibido por el desarrollo alternativo de poner coto al crecimiento desenfrenado de la producción, pues el criterio de utilidad difícilmente permite discriminar entre las producciones que convendría abandonar y aquellas otras que sería recomendable conservar. En efecto, paradójicamente, en el contexto cultural de las sociedades modernas, todo resulta "útil" de una u otra manera, y es ilusorio creer que se puede establecer una línea divisoria entre lo útil y lo inútil (Baudrillard, 1970): cualquier bien o servicio satisface alguna "necesidad"; de no ser

así no podría venderse. Ello conduce finalmente a preguntarse si resulta tan atinado erigir la utilidad como componente estratégico de propuestas alternativas encaminadas a combatir el “materialismo” irrestricto (por ser éste generador de considerables frustraciones entre los más desposeídos, y de pérdida de sentido entre los más acomodados).

d) El mercado

Por último, es conveniente dedicar un comentario al concepto de mercado. Este es de vital importancia en los planteamientos del humanismo crítico, tal como lo sugieren las siguientes reflexiones de Razeto:

La idea y el proyecto de la economía de solidaridad no los pensamos como *negación* de la economía de mercado o como alternativa frente a la economía de empresas. Hacerlo sería completamente antihistórico e incluso ajeno al hombre tal como es y como puede ser. La economía de solidaridad no es negación de la economía de mercado; pero tampoco es su simple reafirmación (1993a, 17).

Puede inferirse de lo anterior que se aboga por una economía de mercado “reformada”. Más específicamente, se arguye que se puede —y debe— inyectar una importante dosis de “solidaridad” en el quehacer de los actores del mercado:

Lo que sostenemos es que la solidaridad se introduzca en la economía misma, y que opere y actúe en las diversas fases del ciclo económico, o sea, en la producción, circulación, consumo y acumulación. Ello implica producir *con* solidaridad, distribuir *con* solidaridad, consumir *con* solidaridad, acumular y desarrollar *con* solidaridad (Razeto, 1993a, 15).

Ahora bien, se resalta con igual insistencia la importancia de la “racionalización productiva” y de la permanente búsqueda de la “eficiencia”:

[La economía de solidaridad tiene que] ser capaz de competir con las demás formas de organización económica (Razeto, 1993a, 51) [y de asegurar] una utilización plena y eficiente de los recursos humanos y materiales (Razeto, 1993a, 99).

El problema es que muchas veces tal propósito choca con el principio de relacionamiento solidario. Valgan, para convencerse, los siguientes ejemplos: el pequeño productor que busca afanosamente mejorar su desempeño económico bien puede terminar por poner en graves dificultades a los colegas que compiten con él localmente; el empleado de microempresa puede tener que sacrificar gran parte de su vida social si se le impone acrecentar cada vez más su aporte productivo al establecimiento donde trabaja; el comprador en busca de mejores precios para disminuir costos en su propio proceso productivo fácilmente puede elegir las firmas ya dominantes en el mercado, en detrimento de aquellas empresas de menor tamaño desesperadamente necesitadas de más ventas para salir a flote.

En resumen, puede afirmarse que las dos lógicas que se pretenden compaginar muchas veces están en pugna. Y no es aventurado pensar que, al surgir tales situaciones conflictivas, el objetivo de eficiencia prevalecerá con frecuencia por sobre el principio de solidaridad, por la simple razón de que en un mercado regido por la lógica económica la eficiencia es requisito absoluto para sobrevivir y prosperar⁵.

3. Una complicidad involuntaria

Se manifiesta, por tanto, un marcado sesgo “economicista” en el ideario humanista crítico, sesgo probablemente derivado de una labor de cuestionamiento trunca, o sea, de una insuficiente radicalidad del discurso. Esta insuficiencia propicia la permanente inyección en los escritos supuestamente alternativos de los conceptos y premisas de la institución socioeconómica dominante, vale decir, del sistema vituperado por esta misma literatura. Esta propensión se nota con mayor claridad aun al examinar los análisis especializados y pormenorizados que ofrecen los autores. Tomaremos aquí dos ejemplos, uno referido a la llamada “economía popular” urbana y otro al mundo agrario.

a) La “economía popular” urbana⁶

En una conferencia dictada en Venezuela sobre el tema de la “racionalidad especial” de las iniciativas populares urbanas, Razeto (1997) explicaba en sustancia:

Nos ocurría en Chile, siempre viendo estas experiencias de economía solidaria, populares que había en las poblaciones: llegábamos allá los economistas, los administradores a tratar de ayudar, porque teníamos conceptos económicos —antes de darnos cuenta de que no nos servía mucho lo que habíamos aprendido, porque no nos explicaba nada. Pero, entonces, antes de entender esto, veíamos que la gente de alguna organización hacía una cosa tan absurda, para nosotros... como, por ejemplo, ganaban una cantidad de dinero, formaban un fondo, y nosotros estábamos muy contentos, porque les iba a ir bien comprar una máquina o qué sé yo. Y en vez de hacer eso, la gente organizaba una fiesta, o hacían un almuerzo, organizaban una convivencia...

Estas observaciones dejan esperar un planteamiento teórico apuntando a una revisión radical del marco de lectura economista. Pero, en lugar de eso, el autor se encamina luego en una dirección muy distinta:

⁵ Por lo demás, este hecho es ampliamente reconocido por los propios autores humanistas: “La eficiencia —puntualiza Razeto— es una condición necesaria para la afirmación de cualquier unidad económica y de cualquier modo de hacer economía” (1993b, 255).

⁶ Muchos de los comentarios que componen esta sección se inspiran indirectamente en el ensayo: *Le miroir de la production* (Baudrillard, 1985).

Después, nos dimos cuenta de que la gente era muchísimo más sabia y operaba con una lógica económica que no era que hacía una fiesta porque le gustaba pasarlo bien. Necesitaban hacer una fiesta para seguir funcionando, para resolver problemas internos, para mejorar el ambiente. Si no hacían la fiesta les aseguro que ese taller quebraba. Hacían la fiesta, se reforzaba el 'factor C' [entiéndase la solidaridad comunitaria, la colaboración, el compadrazgo, el compañerismo...] y seguían trabajando. Si hubieran comprado la máquina, juntando plata, en vez de hacer la convivencia, esa empresa fracasa al poco tiempo, porque el factor 'C' era el factor principal (ibid.).

Y el conferencista concluye:

Lo que quiero decir es que todo el crecimiento tiene que ser un crecimiento orgánico, un crecimiento donde se invierte en el desarrollo de todos los factores; y cuando digo invertir no digo, necesariamente, sacar plata y comprar cosas. Invertir significa dedicarle tiempo, dedicarle esfuerzo para mejorar la tecnología, para aprender (...) Lo mismo pasa con el "factor C" (...).

Bueno, eso es lo que yo podría resumir, un poco de esta lógica económica. Este pensar sobre economía de solidaridad con los criterios propios de la ciencia económica, o sea, aplicando los mismos conceptos de factores, productividad, eficiencia, pero solamente a partir de esta idea básica que es reconocer esta realidad obvia de que la unión es fuerza productiva que tiene su propia productividad y que, además, ayuda a mejorar la productividad de cada uno de los demás factores (ibid.).

Considerando lo que se sabe ya acerca de la economía popular, estas observaciones ciertamente no están desprovistas de pertinencia. No obstante, puede sostenerse igualmente que resultan problemáticas por su modo de concebir el intercambio social. Al respecto, el análisis de "la fiesta" que se ofrece es altamente sugerente.

Puede decirse en primer lugar que valerse de esta clase de evento como ejemplo con valor argumental constituye una opción azarosa para quien esté empeñado en elaborar una interpretación económica (como es el caso del autor). En efecto, si bien es verdad que los festejos reflejan la unidad u organicidad de los integrantes del establecimiento, también se presentan a primera vista como el acto antieconómico por antonomasia —hecho reconocido por lo demás por el mismo autor cuando alude al carácter aparentemente "absurdo" de esta práctica. Sin embargo, Razeto logra "neutralizar" el fenómeno estudiado, le quita su carga subversiva en el orden teórico y conceptual para destacarlo, a la inversa, en prueba —o seudoprueba— de la validez de su tesis. Es así como argumenta que por cierto los pobladores se dedican a festejar, pero no es "únicamente" por placer: una especie de sabiduría económica les induce a obrar de esa forma, una (sub)conciencia calculadora les proporciona una motivación oculta —garantizar la futura prosperidad de su empresa— que les mueve a actuar como si supieran que, a largo plazo, les resulta más rentable

asignar recursos financieros a una fiesta que a la compra de equipos productivos.

Bajo esa óptica, la fiesta no aparece sino como una de las modalidades singulares en que los pobladores “hacen economía” (Razeto, 1993a), o sea que detrás de la aparente herejía del fenómeno se esconde la ortodoxia confortante de lo económico. Ahí se manifiesta la consabida propensión a la codificación funcionalista, y más específicamente al uso del artefacto marxista de la infraestructura y superestructura: “superestructura sociocultural”, con la sociabilidad informal y los vínculos solidarios, la cual se halla determinada en última instancia por una “infraestructura económica”, descifrable mediante los conceptos de factor productivo, inversión, productividad, etc. Se trata ni más ni menos de un repliegue organizado frente a la hipótesis más obvia, a saber que el acto festivo puede considerarse como un genuino momento de placer y alegría compartida, y que puede interpretarse como una expresión de dilapidación, de rescisión del valor económico. En ninguna parte el autor hace referencia a esta posible lectura. Lo que hace es desdoblar el fenómeno de manera que éste aparezca a la postre como el fruto de un cálculo racional más o menos inconsciente: los pobladores se encontrarían guiados por una especie de segunda intencionalidad que les haría “funcionar” económicamente. Aquí puede apreciarse la enorme paradoja en que desembocan estas contorsiones teóricas: el discurso que pretende captar las especificidades sociales irreductibles, las singularidades culturales de carácter alternativo, conspira en realidad en liquidar las expresiones de alteridad y pluralismo insertándolas en un marco conceptual de corte racionalista/funcionalista. Con semejante orientación interpretativa, no es de sorprenderse que muchas ONG declaradamente inclinadas por la vía “alternativa” no apliquen en realidad métodos de apoyo genuinamente heterodoxos y que sus intervenciones fácilmente se atengan a las prescripciones de fomento productivo e incorporación al mercado dictadas por las autoridades estatales.

Este caso grafica de manera casi caricaturesca cómo puede pasarse desde una (aparente) crítica del marco de interpretación económico a un rescate bajo cuerda de las categorías económico-racionales. A menudo, empero, la ambigüedad se trasluce de forma más discreta. Ejemplo de ello puede encontrarse en el interesante estudio titulado: “Racionalidad y evaluación de las microempresas populares”, realizado a mediados de los 90 por el economista chileno Ignacio Larraechea (1995), de clara sensibilidad humanista. En este texto, se impugna explícitamente la pertinencia del grueso de los trabajos sobre la microempresa popular. Se critica especialmente la dependencia de los modelos de análisis respecto de las características de la “empresa formal industrial” (p. 206); y se denuncia a continuación el empeño en promover acciones de ayuda orientadas a la “normalización” de los establecimientos populares y a la “racionalización de su modo de funcionamiento” (p. 207), desconociendo que éstos no son “empresas funcionando en pequeña escala” y que tienen una “lógica operacional y objetivos [que] los caracteriza cualitativamente” (p. 206).

Sin embargo, simultáneamente, el autor destaca que entre los criterios de medición del desempeño microempresarial –elementos declarados indispensables de considerar a la hora de diseñar vías de “intervención eficaz sobre las microempresas populares” (p. 224)– está la “movilización de las competencias de trabajo”, la cual incluye la integración de la “racionalidad económica” en el modo de gestión de los establecimientos (p. 218).

Se comprueba otra vez que el afán impugnador experimenta curiosas fallas. Y esto no deja de infundir preocupaciones en cuanto a lo que puede esperarse concretamente de los proyectos, ya que tales incoherencias hacen pensar al fin y al cabo que el desarrollo alternativo es, en realidad, apto no tanto para fomentar prácticas sociales inéditas sino para impulsar de hecho procesos de normalización, formalización o “economización” de las actividades populares.

b) El caso de la agricultura

Este efecto de “colonización del imaginario” por el paradigma económico queda igualmente de manifiesto en algunos textos que tratan del mundo rural. En el libro *Ensayo crítico sobre el concepto de desarrollo*, se explica:

Al irrumpir en la agricultura, la acumulación del capital reemplazó el principio de productividad por el de rendimiento, lo que significó la destrucción de la sociedad campesina y, en ocasiones, la destrucción de la agricultura. En la actividad agrícola, el rendimiento por hectárea nada tiene que ver con la productividad física por hora del obrero o campesino. El rendimiento puede ser bajo con una buena productividad física por hora del obrero o campesino, por ejemplo, en las extensas fincas americanas, canadienses o australianas, cuando un obrero trabaja con una máquina agrícola en el sistema de cultivo intensivo. A la inversa, el rendimiento puede ser alto con una baja productividad física del obrero agrícola en el caso del cultivo intensivo. Esto explica por qué el rendimiento del cultivo de cereales es mayor en Europa que en Estados Unidos, a pesar de ser más alta la productividad en el suelo norteamericano. Esto explica también por qué se ha podido documentar que en las antiguas sociedades poco afectadas por la colonización, como pueden encontrarse en África o en América Latina, existían altos rendimientos agrícolas y graneros llenos, con una población rural de alta densidad y, por ende, una baja productividad. Con la industrialización, en los espacios de cultivo intensivo, el rendimiento fue supeditado al principio de productividad mediante el uso masivo de fertilizantes químicos vertidos por máquinas. La productividad se tornó en el motor de la rentabilidad. Sintetizando todo lo escrito sobre el tema, puede argumentarse que la sustitución del principio básico de rendimiento por el de productividad contribuyó a dismantelar la agricultura campesina y las sociedades rurales. Muy a menudo, este proceso desembocó en la destrucción de la tierra como riqueza natural, causó una considerable erosión del suelo, dio origen al éxodo rural y al desempleo, echó a perder los abonos naturales, contaminó el medio ambiente (...) (Charrier, 1996, 32-35, traducción nuestra).

Estas observaciones remiten a una conocida oposición entre, por un lado, la agricultura campesina, difundida predominantemente —aunque no exclusivamente— en las sociedades tradicionales, y, por otro, la agricultura moderna, “industrialista” o “productivista”, descrita como típica de las sociedades capitalistas regidas por la acumulación indefinida y en afán de lucro. En el primer tipo de agricultura, prevalecería el principio de rendimiento, esto es la cantidad de unidades producidas en relación con la superficie cultivada, mientras que en la segunda imperaría la regla de la productividad, o sea la cantidad producida dividida entre el número de trabajadores o de horas laborales. Subyacente a esta dualidad es la siguiente tesis: priorizar el objetivo del rendimiento permitiría prevenir el surgimiento de una actividad agraria de tipo “industrial”, entregada a los abusos del productivismo.

No cabe duda de lo bien intencionado del planteamiento anterior, pero no convence del todo pues descansa en una importante falla teórica. El texto argumenta que puede haber un bajo rendimiento a la par que una buena productividad, lo cual puede admitirse sin dificultad. En cambio, es mucho más controvertible insinuar que el rendimiento “nada tiene que ver” con la productividad del trabajo per cápita o por hora. De hecho, existe una vinculación importante entre ambas nociones, siendo claramente la maximización del rendimiento un camino privilegiado para incrementar la productividad (es el sistema de la agricultura intensiva). La otra vía, complementaria de la primera, consiste obviamente en ampliar la superficie cultivada, opción que, eventualmente, puede llevar al modo de producir de tipo extensivo. No obstante, es preciso reparar en el hecho esencial de que en ambos casos se trata de *maximizar la cantidad producida* (léase el numerador de la fracción que define la productividad), de manera que, salvo contadas excepciones (específicamente las explotaciones donde se da un fuerte crecimiento de la mano de obra), buscar el incremento del rendimiento y buscar el aumento de la productividad son dos objetivos que van de la mano. Ello permite inferir que la focalización en el “principio fundamental de rendimiento” no constituye un freno natural a la modernización a ultranza de la agricultura y al productivismo, sino que, por el contrario, propicia esta tendencia evolutiva. Por lo demás, no es casualidad si tanto en Europa como en otras partes del mundo las empresas agrarias empeñadas en aumentar el rendimiento por hectárea —es decir dedicadas al cultivo intensivo— se encaminen muchas veces hacia el productivismo denunciado, entregándose al uso masivo e irrestricto de fertilizantes, productos fitosanitarios y maquinaria agrícola.

A estas alturas se puede objetar, en referencia a hechos mencionados en la cita, que en diversas civilizaciones antiguas, como la Europa de la Edad Media o los imperios precolombinos de América Latina, así como en la actualidad, en muchas sociedades tradicionales del sur, existen o existieron actividades agrarias caracterizadas por niveles de rendimiento bastante altos, pero que no por ello han desembocado en un productivismo desenfrenado. El reparo sin duda tiene validez. Sin embargo, no puede verse en él un contraejemplo

por cuanto la especificidad de las sociedades aludidas reside precisamente en el hecho de que no organizan *primordialmente* sus faenas y demás actividades con arreglo a un principio de rendimiento —ni, con mayor razón, de productividad—, aun cuando en muchos casos no les sea ajeno este parámetro. Prevalen otras inquietudes, valores o pautas internalizadas, como la perpetuación del orden comunitario vigente o la participación en determinados intercambios simbólicos con la tierra⁷. La “irrupción del capitalismo” ciertamente acarrea profundos trastornos en las sociedades tradicionales, pero se estaría equivocando si se asumiera que el cambio consiste esencialmente en la sustitución del principio de rendimiento por el de productividad. Lo que sí produce en la subconciencia y las prácticas colectivas es la paulatina conformación y sistematización del principio de “eficiencia económica”; propicia el surgimiento de un constante afán por la racionalización material, expresándose ésta ya en la modalidad del rendimiento, ya en la de la productividad. Dicho de otro modo, la cultura moderna/capitalista transforma la “cosmovisión” imperante (el sistema de representaciones y de relaciones con la realidad). Para las sociedades concernidas, se gesta un nuevo modo de percibir la propia existencia y la actividad agraria; gradualmente, los sujetos adquieren otra visión de sí mismos y del mundo rural circundante, una visión en que los conceptos y las significaciones económicas juegan un papel central.

En resumen, lo que se desprende de los diversos casos analizados a lo largo del presente artículo es que, más allá de las variaciones de un autor a otro, el discurso referente al desarrollo alternativo se organiza de tal modo que tiende a socavar sus propios fundamentos. Y hasta se podría aventurar que retoma solapadamente los conceptos que rechaza explícitamente, toda vez que se otorga a dichos conceptos una acepción algo distinta y más radical de la usual. Eso vale para el “productivismo”, censurado en tanto búsqueda desenfrenada del aumento de los rendimientos, pero omnipresente si lo entendemos como saturación del imaginario por la categoría producción. Otro tanto sucede con el “utilitarismo”, reprobado como propensión al cálculo egoísta de las ganancias y pérdidas, pero aplicado en cuanto reducción de cualquier cosa a una substancia única: lo útil. Lo mismo ocurre con el “racionalismo” y el “materialismo”, denunciados por inducir un deslizamiento hacia el primado del cálculo y lo cuantitativo, pero lógicamente preservados en un discurso que naturaliza lo económico y lo instituye como dispositivo lógico autónomo y modelo de comprensión de toda experiencia humana.

Lo anterior no significa, claro está, que los proyectos de desarrollo alternativo estén desprovistos de virtudes críticas. Significa que, *en último término*, éstos se quedan bajo la estela del sistema imperante, de sus mitos, paradigmas y presupuestos. El desarrollo alternativo no se gesta alrededor de un eje inédito, no origina realmente un nuevo horizonte de pensamiento y acción.

⁷ Véase p. ej., el caso de las comunidades campesinas andinas (Appfel-Marglin, 1995).

Conclusión

¿Qué balance puede extraerse de todo lo anterior? Recordamos antes que nada (y tanto más que sólo se aludió de manera escueta a este aspecto) que deben reconocerse notables cualidades a las teorías y los proyectos de desarrollo alternativo: unos análisis estimuladores de la reflexión, una labor crítica legítima (si bien no siempre totalmente acertada), la formulación de algunas hipótesis novedosas... Pero ello no impide que, a nuestro juicio, no deba adherirse sin más a esas propuestas. Tanto en lo práctico como en lo teórico, los proyectos de desarrollo alternativo revisten demasiadas ambigüedades y complicidades involuntarias como para que uno deje de guardar las distancias. Desde una perspectiva global, el ideario propio del desarrollo alternativo no consigue convencer plenamente; y, lo que es peor, hay razones para sospechar que revitaliza a fin de cuentas lo que supuestamente critica, esto es, la lógica fundamental del sistema socioeconómico dominante. En tanto ensayo de pensamiento novedoso, incursión en el sustrato filosófico de la modernidad, la sensibilidad humanista crítica podría haberse planteado como desafío ante el paradigma del desarrollo, como apertura irrestricta al pluralismo de la realidad, rompiendo con cualquier forma de monoculturalismo. Pero por falta de autoexamen de conciencia, se encamina en último término por un sendero muy distinto.

La emergencia en Latinoamérica de una tradición de reflexión sobre el tema del desarrollo alternativo puede considerarse con razón como un hito importante y halagüeño en la evolución del pensamiento social. Pero al dejar cada día más al descubierto sus insuficiencias y paradojas, dicha reflexión parece invitarnos ahora a obrar por su propia superación, por la auténtica apertura a ese más allá social al cual quiere convocarnos.

Bibliografía

- Agacino, Rafael (1998): "Cinco ecuaciones 'virtuosas' del modelo económico chileno y orientaciones para una nueva política económica" en *Problemas del desarrollo*, n° 112, enero.
- Appfel-Marglin, Frédérique (1995): "Développement ou décolonisation dans les Andes?" en *Interculture*, vol. XXVIII, n° 1, cuaderno n° 126, invierno, pp. 3-18.
- Baudrillard, Jean (1985): *Le miroir de la production*, Paris, Galilée/Livre de Poche.
- _____ (1972): *Pour une critique de l'économie politique du signe*, Paris, Gallimard.
- _____ (1970): *La Société de consommation*, Paris, Denoël/Folio.
- Carrasco, Ana María y otros (1993): "La experiencia del taller de estudios andinos (TEA) en la promoción de la producción artesanal" en *Proposiciones*, n° 23, pp. 397-424.

- Castoriadis, Cornelius (1978): *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil.
- Chartier, Anne-Marie (1996): *Essai critique sur le concept de développement*, Grenoble, PUG.
- De la Maza, Gonzalo (1993): "Los organismos no gubernamentales y el Fosis: balance de tres años de relación" en De La Maza, Gonzalo (ed.): *El sector no gubernamental y los fondos de inversión: la experiencia chilena*, Santiago, ECO Educación y Comunicaciones, pp. 5-17.
- Donoso, Gustavo (1987): "Talleres productivos: experiencias y futuro" en *El Canelo de Nos*, pp. 41-45.
- Donovan, Patrick; Guillermo Williamson y Eduardo Díaz (2000): *La economía social en la IX región de la Araucanía*, Canadá, Chaire de recherche en développement communautaire, Universidad de Hull, n° 19, junio.
- Franco, Rolando y Rolando Sáinz (2001): "La agenda social latinoamericana del año 2000" en *Revista de la Cepal*, Santiago, n° 73, abril.
- Freyssenet, Michel (1993): "L'invention du travail" en *Futur antérieur*, n° 16, 2, pp. 17-26.
- Haubert, Maxime (1992): "Les promoteurs populaires au Mexique et en Amérique latine" en Haubert, Maxime y otros (ed.), *Etat et société dans le tiers monde: de la modernisation à la démocratisation?*, Paris, Publications de la Sorbonne, pp. 307-320.
- Hinkelammert, Frantz (2001): *El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización*, Santiago, LOM, col. Escafandra.
- Hopenhayn, Martín (1993): "El humanismo crítico como campo de saberes sociales en Chile" en Joaquín Brunner y otros, *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*, Santiago, Flacso, pp. 203-277.
- Joyal, André (1990): "Alternatives au développement? Vraiment?" en Vachon, Robert (ed.), *Alternatives au développement*, Montreal, Éditions du Fleuve/Institut Interculturel de Montréal, pp. 11-20.
- Klenner, Arno y Jaime Del Pino (1993): "Medición de impacto de un programa de apoyo a la microempresa; la Cooperativa de Ahorro y Crédito Liberación", Santiago, PET, documento de trabajo n° 93.
- Kneib, Benoît y Juan Pablo Martí (1994): *Estudio de evaluación de impacto de Fundación Contigo*, Santiago, Fundación Contigo.
- Larraechea, Ignacio (1995): "Racionalidad y evaluación de las microempresas populares" en Roberto Urmeneta (ed.): *Economía y trabajo en Chile. Informe anual (1993-1994)*, Santiago, PET, pp. 203-225.
- Le Goff, Jean-Pierre (1992): *Le mythe de l'entreprise*, Paris, La Découverte, col. Essais.
- Max-Neef, Manfred y otros (1993): *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Nordan Comunidad/Redes.
- Meda, Dominique (1995): *Le travail: une valeur en voie de disparition*, Paris, Alto Aubier.
- Panikkar, Raimon (1990): "L'économie interculturelle" en Vachon, Robert (ed.), *Alternatives au développement*, Montréal, Institut Interculturel de Montréal/Éditions du Fleuve.

- Polanyi, Karl (1983) [1ª edición: 1944]: *La grande transformation*, París, Gallimard.
- Raczinski, Dagmar (1991): "Apoyo a pequeñas unidades productivas en sectores pobres: lecciones de políticas" en *Colección Estudios Cieplan*, n° 27, diciembre, pp. 83-118.
- Razeto, Jorge (1987): *Experiencias productivas populares y de desarrollo local*, Santiago, SUR.
- Razeto, Luis (1997): "El factor C" (charla), Barquisimeto (Venezuela), Escuela Cooperativa "Rosario Arjona", septiembre, <http://www.economiasolidaria.net/textos/elfactorc.pdf>.
- _____ (1993a): *Los caminos de la economía de solidaridad*, Santiago, Vivarium.
- _____ (1993b): "Ideas para un proyecto de desarrollo de un sector de economía popular de solidaridad y trabajo para superar la pobreza" en Rivas, Gonzalo y Mario Velásquez (ed.), *Economía y trabajo en Chile. Informe anual (1991-1992)*, Santiago, PET, pp. 240-259.
- Skewes, Juan Carlos (1997): "Impacto en la calidad de vida de los programas de asistencia técnica, capacitación y crédito para microempresarios", Apuntes para la discusión, pre-informe, Valdivia, diciembre.
- Vachon, Robert (1998): "L'IIM et sa revue: une alternative interculturelle et un interculturel alternatif" en *Interculture*, n° 135, octubre, pp. 4-75.
- _____ (1992): "La nation Mohawk et ses communautés" (capítulo 2) en *Interculture*, vol. XXV, n° 1, invierno, cahier 114.
- _____ (1990): "(Dialogue entre André Joyal et Robert Vachon) Réponse: alternatives au développement" en Robert Vachon (ed.), *Alternatives au développement*, Montréal, Institut Interculturel de Montreal/Éditions du Fleuve, pp. 5-30.

Entrevista

Laborde, Mauricio, Fundación SER (Concepción, Chile), 3 de mayo de 1995.

NOTAS SOBRE "RAZA" Y DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS

Aníbal Quijano

Alejandro Toledo es el actual Presidente del Perú, Lucio Gutiérrez es el Presidente del Ecuador y Evo Morales no estuvo a mucha distancia de ser el Presidente de Bolivia en las recientes elecciones. ¿Qué tienen ellos en común? En abstracto, no mucho. Son, por supuesto, actores políticos de primer plano en sus respectivos países, pero el primero es un economista, el segundo es un militar y el tercero es un trabajador agrícola y sindicalista, y como al mismo tiempo corresponden a muy distintas opciones y representaciones políticas –Gutiérrez tiene un genérico discurso nacional-popular, Morales se presenta como socialista y antimperialista, mientras que Toledo se adhiere al capitalismo neoliberal y probablemente es el principal aliado de George W. Bush en América del Sur– allí parecería terminar toda comunidad entre ellos. Sin embargo, si se fotografieran juntos la respuesta sería, *visiblemente obvia*: los tres tienen rasgos faciales acentuadamente "indios" o, si se quiere, de "cholos" o de "mestizos aindiados", un dato "racial".

La *obviedad* de esa imagen es en sí misma un dato pleno de significación. En efecto, si se tratara de, por ejemplo, Francisco Morales Bermúdez, Jorge Rodríguez Lara y Hugo Banzer, la *obvia* respuesta sería que los tres fueron dictadores militares, en Perú, Ecuador y Bolivia, respectivamente. O si de Alan García, Rodrigo Borja y Gonzalo Sánchez de Losada, la correspondiente respuesta sería, probablemente, que son ex presidentes "socialdemócratas" de los mismos países¹. Es decir, en ninguno de estos ejemplos lo obvio apunta a que son "blancos" o "no-indios", no implica "raza"/"color". De ese modo, tal obviedad se carga de un sentido que no se hace patente en seguida y que requiere ser indagado. Allí podría residir una de las claves, quizás la que permitiría salir, del laberinto de la democracia en los países andinos.

¹ Sánchez de Losada es de nuevo Presidente de Bolivia.

El propósito principal de estas notas es, precisamente, abrir la indagación de aquella cuestión, central desde mi perspectiva, pero poco debatida aún, respecto de la democracia.

Democracia hoy: una igualdad de desiguales

Puesto que la ciudadanía y el moderno Estado-nación, los elementos centrales de la democracia actual, implican la igualdad jurídico-política de los individuos y éstos son, al mismo tiempo, desiguales en todos los demás ámbitos de las relaciones de poder, *lo que en el patrón de poder vigente se llama democracia es la igualdad jurídico-política de individuos desiguales en la sociedad.*

No son muchos, en rigor son muy pocos, los países en los cuales puede operar de modo efectivo y estable tan abierta contradicción en los términos: la igualdad de desiguales. Esos países son, todos, los que forman lo que se llama el “centro” del patrón actual de poder. En los demás, en la “periferia”, cuando opera lo hace siempre de manera parcial, precaria o inestable, cuando no es manejada como una farsa. Y en la mayoría de esos países aún es una aspiración ideológica colocada en la agenda de las luchas políticas.

¿Qué explica y otorga sentido a esa desigual distribución de la ciudadanía entre los individuos de la especie humana y del moderno Estado-nación entre los países del mundo actual?

La idea de ciudadanía universal de los individuos es un producto de la modernidad que se inicia con América, a fines del siglo xv, y de su específica racionalidad. Implica, primero, la hegemonía de la idea de igualdad, autonomía y libertad de los individuos, lo que es una mutación de la subjetividad respecto de toda la historia previa². En segundo lugar, una redistribución importante del control del trabajo y de la autoridad pública, sobre todo. Y más limitadamente sobre el sexo. Se trata de cambios radicales en la dimensión material de las relaciones sociales, apoyados y legitimados en la nueva subjetividad. En conjunto, esos cambios forman parte de la constitución de un nuevo patrón de poder.

Ciudadanía y colonialidad del poder

Ese nuevo patrón de poder se constituyó tramando, de una parte, un nuevo sistema de dominación configurado en torno del invento ideológico de “raza” como desigualdad de naturaleza entre los colonizadores ibéricos y los colonizados aborígenes de lo que será América. Y, de otra parte, un nuevo sistema de explotación consistente en la articulación de todas las formas hasta entonces existentes de explotación (esclavitud, servidumbre, reciprocidad, pequeña

² Sobre la trayectoria del debate de esas cuestiones en Europa, sobre todo en los siglos xvii y xviii ver Schneewind (1998).

producción mercantil independiente) en torno de la hegemonía del capital y del mercado mundial.

Ese nuevo patrón de poder se desarrolló eurocentrándose y se impuso mundialmente en el curso de expansión del colonialismo eurocéntrico³. Es sin duda, el producto históricamente más importante de ese específico colonialismo y por eso le es inherente un inextricable carácter de colonialidad eurocéntrica, que se expresa en una contradicción tan insanable como inevitable o necesaria: *produce la racionalidad moderna y la idea de igualdad, autonomía y libertad de los individuos y, al mismo tiempo, la negación radical de esas calidades en los individuos pertenecientes a las "razas inferiores"*. Estos son *naturalmente* desiguales, en tanto que *naturalmente* inferiores, a los individuos de la "raza superior". En rigor, fue la duradera experiencia de la colonización y de la colonialidad lo que *naturaliza* en la mentalidad de los colonizadores, que se identificarán como "europeos" o "blancos" desde el siglo XVIII, la idea de *que ellos son iguales entre sí respecto de los colonizados*, no obstante sus propias desigualdades sociales. En ese sentido, la colonialidad del poder es, notablemente, la madre de la idea de igualdad, autonomía y libertad de los individuos humanos. Y sólo la lucha de los colonizados del mundo contra el colonialismo, les permitió apropiarse también de esa idea y universalizarla como una conquista por realizar.

Las luchas por la ciudadanía en los países andinos

Al término del colonialismo ibérico, la abrumadora mayoría de los que poblaban los nuevos países andinos, Bolivia, Ecuador, Perú, eran "indios", "negros" y sus respectivos "mestizos", que además eran siervos y esclavos, aunque muchos "mestizos ablandados" ya no lo eran, sin dejar de ser, de todos modos, trabajadores pobres y miembros de la "razas inferiores". Dadas esas condiciones, esa población estaba legal y socialmente impedida de toda participación en la formación de los nuevos Estados. No eran, no podían ser, ciudadanos. Los nuevos Estados no podían, en consecuencia, emerger como democráticos, ni nacionales, sino como una imposición que expresaba y defendía, precisamente, la colonialidad del poder. Por esas razones, en los casi doscientos años siguientes, las luchas de los descendientes de esas poblaciones por la ciudadanía y el moderno Estado-nación, han sido el eje principal del conflicto político-social de estos países.

En 1952 se produjo en Bolivia la más radical revolución de toda la historia latinoamericana, y las nuevas relaciones de poder afectaron fuertemente la colonialidad del sistema de dominación. Pero esa revolución fue tempranamente contenida y derrotada por sucesivos golpes militares entre 1964 y 1973, apoyados política y materialmente por el principal Estado imperialista, Estados

³ He discutido esas cuestiones en "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en Lander (2000).

Unidos. Por eso, aunque cambiada y debilitada, la colonialidad del patrón de poder pudo sostenerse y continuar.

En Perú, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, durante el proceso de urbanización de la sociedad y de la migración rural-urbana, una masa creciente de “indios” se re-identificaron como “cholos” y se convirtieron en los más activos agentes del cambio social y político en dirección a la democratización de la sociedad y la nacionalización del Estado. Desde fines de los 50 del siglo xx lograron desmontar la servidumbre en el campo y comenzaron a conquistar alguna representación política, aunque parcial y no sistemática, en el Estado (AAVV, 1980). Entre 1968 y 1980, una dictadura militar contuvo ese proceso imponiendo reformas destinadas a sostener el patrón de poder, modernizándolo. Durante el *Fujimorismo* todo el espacio democrático conquistado fue virtualmente contenido y retrocedido en Perú. El Estado ha sido re-privatizado, la ciudadanía ha sido exclusivamente arrinconada al voto, colocando a la tecnoburocracia que maneja el Estado lejos de toda posibilidad de control de los votantes. Eso ha servido para poner el Estado y el trabajo bajo el control inmediato del capital internacional y de sus socios y agentes locales⁴.

En Ecuador, desde fines de los 60, una dictadura militar estimuló la modernización capitalista del patrón de poder, pero sin alterar la clasificación “racial” de la población. Debido a eso, desde la derrota de los movimientos “campesinos” por la tierra durante los 70 y 80 del siglo xx, la población dominada decidió asumir su identidad “racial”, organizarse como “indígena” en todo el país y desafiar las bases mismas del patrón de poder.

Las perspectivas próximas en Ecuador y Perú

Esa es, en lo inmediato, la diferencia política más notoria entre Ecuador y Perú. En el primero existe un masivo y consistente movimiento social, políticamente organizado, de las poblaciones auto-identificadas como “indígenas”. Se denomina Ecuarunari (gente del Ecuador) y está nacionalmente organizado en la Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Desde el levantamiento indígena del *Inti Raymi* en 1990, es el más importante agente político en el país. Tiene representantes en el Congreso de la República organizados en un partido político legal que se llama Pachakutik (cambio del mundo), dirige numerosos municipios en todo el país, tiene un parlamento indígena y ha creado una Universidad Indígena Intercultural, es decir no sólo para “indígenas”, sino para estudiar y debatir lo que significaría un cambio del mundo dirigido por ellos para todos los demás habitantes de este mundo.

Desde 1996 en Ecuador se han sucedido cuatro gobiernos. Tan continuada inestabilidad política no puede ser atribuible sólo a la acción de los “indígenas”

⁴ Sobre el *Fujimorismo*, ver Dammert (2001), Díez-Canseco (2002). De mis textos, principalmente Quijano (2000 y 2001).

de Ecuatorunari, tampoco podría ser explicada sin ellos. En particular, debe ser recordado que el viernes 21 de enero del 2000 el sillón presidencial del Ecuador fue ocupado por un líder de ese movimiento, Antonio Vargas y por un coronel del Ejército, Lucio Gutiérrez, a los cuales se sumó después un general del Ejército, tras un agitado día de ocupación del Congreso y de casi todas las instituciones públicas por parte de grupos de indígenas y de oficiales de alta y media graduación de las FFAA (se dice que en número de 160) encabezados por el coronel Gutiérrez⁵.

La insurgencia indígena fue derrotada en 24 horas. Pero por medio de una maniobra, no de modo sangriento. Por lo cual el movimiento "indígena" no sólo no fue destruido, sino que ha continuado ampliándose y fortaleciéndose y haciéndose más nacional. Está aliado a la Coordinadora de Movimientos Sociales, donde están todas las capas sociales interesadas en un proyecto de democratización de la sociedad, que pueda expresarse en un Estado-nación. Democratización de la sociedad y nacionalización del Estado, vuelven esta vez a la agenda política bajo la dirección y el impulso de las principales víctimas de la colonialidad del poder. La lucha por la democracia esta vez pasa, o no será posible, por la destrucción de ese patrón de poder.

Esa confrontación tensa a fondo las perspectivas de la democracia en Ecuador, en las condiciones marcadas por los efectos del neoliberalismo sobre la mayoría de los dominados, sobre todo después de la dolarización monetaria; por las disputas hegemónicas, vestidas de regionales entre la Sierra y la Costa, entre los capitalistas financieros de Guayaquil y los débiles grupos de capas medias y burguesas industriales en torno de Quito⁶. Y en fin, sobre todo, porque esta vez ocurre en el contexto de la globalización, de la formación del Bloque Imperial Mundial y de la violenta concentración hegemónica del poder mundial bajo el control de Estados Unidos, de la directa presencia militar de Estados Unidos que ha construido en Manta una importante base aérea, parte de una red militar regional destinada a la intervención en Colombia y al control del área andino-amazónica. Las luchas por la democracia han, sin duda, avanzado pero tienen un camino muy conflictivo en perspectiva.

⁵ No es necesario romantizar esos acontecimientos, pero no debe perderse de vista que no había ocurrido en el mundo andino nada equivalente después de la derrota del movimiento de los "indios" del Virreinato del Perú, acaudillados por Túpac Amaru (Perú) y Túpac Katari (Bolivia) en 1780, que sin duda fue en el mundo andino el único movimiento político con carácter y potencialidades democráticas y nacionales antes de los años 30 del siglo xx. Hay debate sobre esos acontecimientos. Sugiero Burbano de Lara (2000).

⁶ La información más actualizada sobre la situación de la economía ecuatoriana en Acosta (2000 y 2002), Tamayo (2001), León (2002). También son útiles las informaciones de *Ecuador Weekly Report* (2002).

En el Perú, en cambio, no existe hoy, ni a la vista próxima, un movimiento “indígena” con semejante amplitud o gravitación nacional⁷. Los miembros y líderes del amplio movimiento popular que protesta contra la continuación del neoliberalismo por el gobierno de Toledo, no se auto-identifican como “indios”, sino como “mestizos” o “cholos”. Además, su discurso es democrático, popular y, ahora, regionalista, pero no pone en cuestión el actual patrón de poder. Derrotadas las luchas por la democratización de la sociedad y la nacionalización del Estado, ellos parecen haber elegido ahora un camino distinto: admitir la legitimidad del actual patrón de poder a cambio de participación política, aunque ésta no podría ser sino limitada y para la mayoría apenas simbólica. La elección de Toledo expresa esas tendencias.

De otro lado, para la inmensa mayoría de un país donde de cada 100 personas cerca de 60 no pueden conseguir el equivalente de un dólar diario para cubrir sus necesidades, y casi 30 ni siquiera medio dólar, la preocupación exclusiva es la sobrevivencia. Para la minoría restante de los dominados, el problema es cómo participar en un espacio político convertido en un mercado especulativo. Para la nueva burguesía especuladora y sus agentes en el gobierno, es cómo asegurar la continuada succión de beneficios en un país tan empobrecido. La virtual desintegración de las nuevas capas de burguesía industrial-urbana vinculadas al mercado interno y el reemplazo de las reducidas capas medias de profesionales e intelectuales independientes, por una nueva pequeña burguesía cuya principal vocación actual es la especulación comercial, obviamente favorecen esas tendencias.

Así, a primera vista, por el momento no es la democratización de la sociedad, ni la nacionalización del Estado, o siquiera la reconquista del espacio ganado en esa dirección antes de 1990, lo que parece ordenar el tablero político peruano. Sin embargo, el hecho de que Toledo tuviera que reclamarse de su *choledad* para ganar las elecciones con el apoyo de los “cholos” o “mestizos”, es una señal de que ya no pueden ser puestos de lado, mucho menos ignorados, en la vida política peruana. Es la primera vez que la *choledad* es un argumento político explícito en la historia de este país (Quijano, 2001 y 2002a y b). A pesar de que eso quiere decir, también, que esas poblaciones son ahora atraídas, susceptibles de ser atraídas, a participar no tanto como ciudadanos en busca de la democratización de las relaciones sociales y de la nacionalización del Estado, sino como consumidores y negociantes en el mercado político, su problema es que aún si tiene éxito la *choledad* no libera a éstos de la clasificación “racial” en la sociedad peruana. En consecuencia, esos procesos no dejan de indicar, aunque de manera implícita y más bien oblicua, pero no menos real en definitiva, que también en Perú la colonialidad del poder está en

⁷ Los “indígenas” de la cuenca amazónica se han agrupado en la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), y los Aymaras en el lado peruano de las riberas del lago Titicaca, en la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).

crisis y que ésta podría no demorar mucho en hacerse visible. Una creciente minoría de jóvenes "cholos" y "mestizos", y también entre los restos de las viejas capas medias, parece estar emergiendo, aún desatendida, pero alerta a los cambios del mundo y a la nueva resistencia mundial contra el actual patrón de poder. Quizás termine encontrando un camino en esa dirección.

Bibliografía

- AAVV, *Dominación y Cultura* (1980): Lima, Mosca Azul.
- Acosta, Alberto (2002): *Análisis de la Coyuntura Económica*, Quito, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- _____ (2000): "La trampa de la dolarización" en *Dolarización. Informe urgente*, Quito, Friedrich Ebert y Abya-Yala.
- Burbano de Lara, Felipe (2000): "Ecuador, cuando los equilibrios crujen" en *Anuario social y político de América Latina*, n° 3, pp. 65-79, Caracas Flacso-Nueva Sociedad.
- Dammert Ego Aguirre, Manuel (2001): *El Estado mafioso*, Lima, Ediciones El Virrey.
- Díez-Canseco, Javier (2002): *Balance sobre las privatizaciones*, Lima, Ediciones del Congreso.
- Ecuador Weekly Report* (2002): bajado de *Analytica Securities*, analytica@analyticasecurities.com.
- Lander, Edgardo (comp.) (2000): *Colonialidad del saber, eurocentrismo y Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Unesco-Clacso.
- León, Oswaldo (2002): "Ecuador: Lucio adelante", *América Latina en movimiento*, n° 360, ALAI, Quito, octubre, pp.1-3.
- Quijano, Aníbal (1995): *El Fujimorismo y el Perú*, Lima, Sedes.
- _____ (2000): "La OEA, el Fujimorismo y el Perú" en *La República*, 16 de julio.
- _____ (2001): "Las últimas elecciones del Fujimorismo" en *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, n° 5, Caracas, Flacso-Nueva Sociedad.
- _____ (2002a): "El Fujimorismo del gobierno Toledo" en *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, Clacso, n° 7, junio.
- _____ (2002b): *Perú hoy: Toledo a un año de gobierno*, Lima, Desco.
- Schneewind, J. B. (1998): *The Invention of Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tamayo, Eduardo (2001): "Protestas tras un año de dolarización" en *América Latina en movimiento*, n° 326, ALAI, Quito, enero, pp. 3-4.

LA PARTICIPACIÓN DISCORDANTE EN LA FAMILIA Y LOS NIVELES DE SU TRANSFORMACIÓN SIMBÓLICA

Samuel Hurtado

Es un tema digno de examen el asunto de la madre como devoción central y a veces única de la existencia, coexistiendo con un profundo desprecio por la mujer al protegerse la relación con la madre de todo el resentimiento y de los celos que ha causado su conducta promiscua (Vethencourt, 1974, 69).

A. Los accesos conceptuales

1. Participación y orden familiar

La participación resulta una noción tan trajinada que con ella, pese a su núcleo general de formar y tomar parte en una situación dada, no se suele predicar un sentido uniforme. Los contextos sociales y los modelos culturales le ponen las diferencias. No es lo mismo el contexto gerencial de la administración de empresas, el de la coestión de la reivindicación sindical obrera, o el de la autogestión del asociativismo del movimiento cooperativismo. Si nos referimos al contexto sociopolítico, donde va asociada al sistema de democracia, la participación puede considerarse de distinto tipo de acuerdo con el régimen político, como el populismo, o de acuerdo con la organización social de los grupos, ya sean grandes empresas societarias o asociaciones intermedias comunitarias o pequeños grupos básicos de carácter psicosocial. En este esquema, el "grupo familiar" expresaría un contexto situado en la base psicosocial de la organización social. En relación con los modelos culturales, la participación ostenta una inflexión de sentido radical, ya sea en culturas donde el orden se estatuye a partir de una jerarquía vertical, basada en el privilegio y el poder, ya sea en culturas donde el orden se organiza a partir de relaciones de igualdad establecidas sobre méritos y valores personales. Este esquema analítico puede combinar elementos, como, p. ej., la posición de un igualitarismo social, no basada en los méritos individuales sino en los privilegios de grupos, por lo que puede dar origen a "rebeliones rituales" de carácter igualitarista con objeto de restaurar más tarde el orden vertical para los privilegios de un grupo o clase social (Leach, 1976).

Tanto en el discurso ordinario como en el discurso de las agencias sociales, el tema de la familia pareciera no tener contextos, ni modelos culturales. Estas vivencias ideológicas desconocen que la familia es más compleja que una organización socialmente especializada (un partido político, una empresa), una corporación superestructural (una iglesia, un ejército), un grupo intermedio comunitario (un centro cultural, una asociación de vecinos). En estos discursos decir que la familia es un grupo básico general de la sociedad pasa por entender desenfocadamente el problema, pues se piensa que la familia es la célula o, de otro modo, el reflejo de la sociedad. Tales discursos ideológicos suelen manejar a la familia como el paradigma de un funcionamiento armónico en relación con las instituciones sociales. El partido es o debiera ser como una familia, la iglesia es la familia de Dios, la escuela prolonga a la familia, etc. Estas instituciones no son, ni pueden ser, ni organizarse como una familia (Mendel, 1992). Más bien hay que imaginar la familia dentro de la metáfora del "viaje" de la sociedad, donde juega el papel del "descanso". Los descansos niegan y al mismo tiempo afirman la posibilidad del viaje (Levi-Strauss, 1974).

Preguntarse por la reconexión de los ámbitos psicocultural y social, en el caso venezolano, permite la emergencia de una problemática muy importante para entender tanto la familia como la sociedad venezolanas. Nuestro planteamiento no parte de la familia en el plano psicosocial del grupo pequeño o intermedio, sino de un "grupo de familia" en cuya estructura se encuentra y se expresa la matriz de las significaciones sobre la realidad, esto es, la etnocultura. La herramienta con que vamos a operar se refiere al concepto etnológico de cultura, según el cual la cultura es un modo de habérselas los individuos, grupos, sociedades, con los problemas de la realidad. En tal afrontamiento, los individuos producen significaciones (valorativas) mediante las cuales reelaboran la realidad para acomodarse a ella o para trasformarla, según que esta "realidad significativa" que es la cultura procure evadir la realidad o hacer problema de ella. Con este concepto de cultura, referido a las capacidades de significar y a los estilos de hacer las cosas, nos situamos lejos de la culturología y el historicismo. Así Venezuela, como realidad nueva, tiene existencia desde el siglo XVI, porque desde entonces se forja su etnogénesis, es decir, su armazón de hábitos y costumbres, en cuanto un estilo de dar respuesta a los problemas que comienza a tener entre manos. Cuando hablamos de cultura en Venezuela, lo hacemos en relación con la cultura criolla nacional, dejando de lado a los venezolanos de otra cultura, sea de los grupos étnicos autóctonos, sea de los grupos étnicos inmigrados.

2. Participación y privilegio

El prontuario cultural venezolano conduce a colocar bajo sospecha el sentido del tratinado modelo de *participación/exclusión*, de suerte que nos orientaría a buscar el verdadero sentido en el modelo de *privilegio/exclusión*. Nos inspiramos para ello en Sardi (1993). La vivencia ideológica de la cultura es tan fuerte en nuestro país que para revelarla, tanto desde la historia como

desde la estructura social, desde el populismo hasta el "familismo" a que estamos apuntando, tuvimos que reubicar los grados de posibilidad de la existencia social de la participación dentro de los grados del privilegio o favor.

La noción de participación viene asociada a las ideologías del legalismo y del democratismo. Su uso histórico y social se ha encargado de incorporarla al lenguaje ordinario, a las prácticas cotidianas y a los comportamientos de la promoción social. Para conceptualizarla en oposición al privilegio, debemos desideologizarla para vincularla con el principio de realidad y, por lo tanto, con el trabajo y apropiación de la realidad mediante el esfuerzo y la lucha. El privilegio se conceptúa entonces en relación con el principio del placer, donde todo se da y se consiente. En el privilegio no existen las responsabilidades, ni los compromisos; en cambio, en la participación se tiende a ellos de tal forma que responsabilidad y compromiso pertenecen a la ontología participativa.

La cultura venezolana se encuentra organizada a partir del principio del placer, es decir, del facilismo, de cosechar donde no se ha sembrado, de la recolección sin esfuerzo: "Ponme donde haya" y donde "se recogen los mangos bajitos", son dichos que guían comportamientos colectivos. De este modo, el esfuerzo por adquirir la racionalidad democrática se encuentra en vilo: "Los venezolanos no somos democráticos, sino igualitarios, *parejeros*", dice el benemérito historiador Ramón J. Velásquez (1994). Nos contentamos con acomodarnos, y al acomodo lo llamamos cambio. Siempre ganan las elecciones presidenciales los candidatos y partidos que más "vocean" la palabra cambio.

Para explicarnos el "privilegio" en la cultura venezolana, tenemos que remontarnos hasta su punto focal o mito. No lo vemos del todo en una historia social del favor regio a los señores o hacendados, donde trata de verlo García Canclini (1993) citando a un autor brasileño. El mito de nuestro privilegio sociocultural se encuentra en la adoración a la madre, como punto focal de toda la cultura. De dicha devoción central, como apunta Vethencourt (1974), se origina el "privilegio femenino", como mito paradigmático que especifica a la totalidad de la cultura, es decir, afecta a todos los sentidos de las relaciones sociales, no sólo a las figuras femeninas de donde arranca su principio simbólico. "A la mujer ni con el pétalo de una rosa", pues toda "dama" es como mi mamá.

La operación del modelo debe hacerse con carácter trilemático, donde el tercer término confiere el sentido a los otros dos términos polares del modelo analítico. Así, en el modelo de privilegio/exclusión, hacemos que el término privilegio cumpla también y aparte el papel de tercer término al señalar su ponderación. La sociedad toda se mueve real e ilusoriamente (realidad y deseo) orientada por el sentido del privilegio. La exclusión existe y funciona participando del sentido del privilegio. El privilegio muestra la dicha o felicidad de los que logran alcanzarlo, y la exclusión queda como el sentido oculto o negativo de los que no tuvieron la suerte (magia) de lograr el privilegio, pero permanecen a su expectativa y ello especifica su conducta. En este análisis nos situamos más cerca de la "teoría de la clase ociosa" de Veblen (1994) que

situamos más cerca de la "teoría de la clase ociosa" de Veblen (1994) que de las teorías de la exclusión social, que abundan en América Latina últimamente, al menos como retóricas o como funcionalistas. El problema cultural que estamos exponiendo, y que como tal especifica la estructura social en América Latina, se encuentra en una esfera muy distinta a las problemáticas sociales que se hallan, más bien, en el plazo preconsciente.

3. *Matrisocialidad y matrifocalidad. Dos categorías analíticas*

Con el concepto de la cultura y la interpretación del modelo de privilegio/exclusión, hemos colocado los marcos desde donde se puede explicar la diferencia de "participación" en las figuras familiares venezolanas. El exceso psicocultural de la figura materna en la estructura familiar afecta también a los asuntos sociales: es lo que conceptuamos como matrisocialidad en Venezuela. En otro modo, el concepto de matrifocalidad se refiere a la dinámica social de la familia, relacionada con el funcionamiento de su organización gerencial que es llevada a cabo por las decisiones y actuaciones de la madre. La figura de la madre no sólo da el sentido a las relaciones sociales (complejo matrisocial), sino que también ejerce la jefatura del hogar y de la familia al *disponer* las acciones y las decisiones. De modo similar, de un jefe político se dice que *manda* o ejerce el mando de la sociedad.

Esta acción de la madre (o abuela) no se reduce al rol de líder en la familia, según un modelo psicosocial, como pretende Contreras (s/f), o un modelo sociométrico, al estilo de Virginia Satir (1989), sino que la madre asume la acción y decisión de disponer de los asuntos familiares (sociología matrifocal), fundada en el "grandioso rol de la figura todopoderosa de la abuela" (Erikson, 1971, 233). Con ello creemos que se puede apuntar al sentido de un etnopsicoanálisis matrisocial. En el desempeño de un rol de participante en un grupo encabezado por un símbolo de sentido absoluto, se conecta con un orden interactivo del privilegio dentro del "grupo de familia"; consecuentemente se genera una jerarquía no sólo de miembros dependientes (hijos e hijas, nietos), sino también de subordinados, debido a la merma de significación en el grupo por parte de la nuera, del yerno y también específicamente del "padre" (los afines). Mientras la matrisocialidad funda la cultura profunda de la familia, la matrifocalidad explica su dinámica social. Ya Erikson (1971) observa la insuficiencia conceptual de la matrifocalidad para comprender la hondura psicodinámica de que rebosa el "grupo de familia" en el Caribe y América Latina. La etnografía de Stycos lo demostraba (1958).

El problema de la participación en la familia venezolana no puede verse de un modo preciso teniendo sólo en cuenta la conciencia del "ser parte" (identidad), ni de "tener parte" (exigencia de derechos), ni de "tomar parte" (actitud con jerga crítica) en el grupo de familia, sino en el avenimiento de este modelo abstracto tanto con el sentido de la dinámica sociocultural como, sobre todo, con la estructura psicodinámica de la familia venezolana. Desde la matrisocia-

lidad, que define en última instancia el mito vivido, las identidades, las exigencias de derecho y las actitudes con jerga crítica reciben un impacto cualitativo que las modula esencialmente de acuerdo con las significaciones y estilos de ser y actuar del colectivo. Dicha modulación de sentido es lo que vamos a analizar, insistiendo en el marco de que la matrifocalidad y la matrisocialidad no conceptúan una realidad de familia pobre, marginal, popular, atípica o exótica, sino una realidad de familia nacional venezolana que se encuentra más allá de ser simplemente una problemática social (Hurtado, 1999).

B. Estructura matrisocial y los polos de la participación

1. "La promesa de una identidad maternal positiva" (Erikson, 1971, 233)

La estructura de la familia venezolana no tiene nada que ver con la estructura que supone el Código Civil, que sería una estructura típica, por oposición a la que supone la familia marginal que sería atípica (Vethencourt, 1974). No sólo la formalidad legal proporciona un vector expuesto a las ideologías, sino también los tramos estructurales (dos generaciones) que maneja el Código Civil representan un universo insuficiente para analizar la familia no sólo en sociología, sino sobre todo en antropología.

El núcleo o lado sumamente duro de la estructura familiar venezolana consiste en un conjunto de mujeres emparentadas consanguíneamente, que incorporan varones debido a la necesidad de procrear, al mismo tiempo que como exigencia de que cumplan el rol de proveedores (padres de familia). Como la compulsión fundamental es que la mujer sea ante todo madre, el eje fundamental de la estructura familiar se articula a la relación madre/niño, que asume así un sentido de postulado familiar. Del mismo modo, la institución fuerte se refiere a la alianza fraterna en su dimensión sororal o alianza entre las hermanas. Así la abuela, que es el modelo de la figura materna, preside una especie de familia de tipo clánico.

"La madre lo es todo para el hijo, y el hijo lo espera todo de la madre". La relación amorosa fundamental, que las normas sociales de la exogamia exigen que se oriente hacia la constitución de la pareja y hacia la alianza conyugal, se mantiene endogámicamente entre la madre y el hijo. Desde esta reconsideración etnopsicoanalítica de la relación parental se entiende que la compulsión "la madre nunca pierde a su hijo" se convierta en una institución etnocultural paradigmática. "Así éste se case en realidad no lo hace porque la madre nunca se separa de él" y esto ocurre como muestra el dato en el mejor sentido contraedípico como postula Devereux (1975) frente a Freud. "La madre siempre se opone al matrimonio"; logra su objetivo de que el hijo no se case en la medida en que el hijo no quiera a otra mujer que no sea ella; entonces el hijo lo que hace es "unirse", originando la institución de "vivir juntos". Su "unión" con otra mujer, que le fue permitida para demostrar y realizar su machura, se-

rá siempre intervenida por la madre. "Esta procurará 'separar' al hijo, por lo que la nuera siempre cae mal por los celos."

La relación suegra/nuera se produce como una fuerte oposición. Son dos "extrañas, como lo son las dos familias que representan, debido al faltante de la alianza conyugal". La "separación" del hijo, que no es lo mismo que divorcio porque no hay matrimonio, con respecto a la mujer tiene el efecto de la intervención de un tercero. Esta persona interventora en la relación de la "pareja" "siempre se dice que es la madre, aunque sea otra persona". La madre es profundamente celosa y genera celos en la nuera: "La mujer cela al hombre de la madre y la madre cela al hombre de la mujer". En breve, celos y "extrañamientos" mutuos hacen que las relaciones de suegra/nuera se encuentren en permanente animosidad.

El vínculo fuerte entre madre/hijo justifica que la madre "siempre sea una sola", mientras el padre puede ser cualquiera. Estos problemas se pueden inscribir, el primero, en el tema de "la madre como el fundamento único de la sociedad" (Hartland) y, el segundo, en el tema del *pater semper incertus* (cf. Malinowski, 1974, 242-243). Pero, en la matrisocialidad, la moralidad de tales categorías se proyecta en el claroscuro de la castidad femenina y de la liviandad masculina. La madre no puede ser "una cualquiera". En culturas patrilineales, el padre biosocial es el que proporciona la castidad u honradez a la madre. Es para lo que sirve fundamentalmente un marido (cf. Mair, 1974). En culturas matrilineales, el padre sociológico, que suele ser el hermano de la madre, no parece ser la figura que tiene el papel de la moralidad de la maternidad, sino el parentesco que se extiende más allá de la familia, es el que la regula si son sociedades simples (Malinowski, 1974, 247). En sociedades complejas como la venezolana, la cultura matrisocial apunta a que la honradez o moralidad de la madre, a pesar de que se le adosa ideológicamente la conyugalidad, la otorgan los hijos. "La pareja depende de los hijos". Por eso el cuidado para con los hijos es más esmerado que con el marido. "Si éste es un borracho no es tanto como si el hijo es un 'malandro'. El matrimonio es más que nada los hijos". La base filial define la ilusión (deseo y realidad) de la madre. Con el hijo al lado, la mujer adquiere el estatus social de madre como demostración de tal.

La experiencia del paso varonil de la niñez (o adolescencia) a la madurez constituirá también una transición fuerte. El hijo que debe aprender a ser macho, en cuanto ideal del varón, es sonsacado (expulsado) de la casa por la madre para que haga más vida en la calle. La casa es un espacio femenino, símbolo del vientre materno, que al generar un exceso de libido maternal tiene el peligro de afectar la hombría del muchacho; la calle se convierte en un espacio masculino. El destino del varón joven es vagar por la calle; el muchacho "toma" así la calle como su propio lugar huyendo de las fobias de la casa. "Así se ve tanto muchacho abandonado por la calle". El varón se "pierde", va y viene sin que nadie se ocupe de él ni se le ponga reparo. Aunque expulsado

como varón, la madre lo retiene como hijo. Por eso cuando regresa a la casa la madre procura aconsejarle, y de esta manera le sobreprotege y consiente para restañar sus "heridas" (traumas) que sufre en su afán por adquirir "machura" en la calle. El adolescente tiene obligación de demostrar que se va produciendo como varón macho. Dentro del complejo del macho, los riesgos y peligros sufridos en la calle no significan que el hombre va a "crecer" etnopsíquicamente como adulto y padre. El hombre macho, como figura regresiva, será autoritario, que es una cosa muy distinta a autoridad, pues ésta indica protección amorosa así como capacidad para dictar, al mismo tiempo que para aceptar la ley y la norma social.

Al sobreconsentirlo y abandonarlo, la madre hace del hombre varón un eterno niño pequeño y mimado. Si no se le deja "crecer", él tampoco hace esfuerzos por "crecer"; es más, acepta no "crecer", y finalmente disfruta el no "crecimiento", que como lugar de la ausencia de responsabilidades constituye como tal una fuente de disfrute. Este proceso en cuatro tramos de acción, es coherente con el principio del placer, bajo cuya clave se ha producido. El hombre es un permanente "favorecido" o "privilegiado" dentro de la familia, pero dicho "favorecimiento" lo obtiene como una gracia, no a partir de un esfuerzo. En consecuencia es una situación de privilegio, sin contenido de participación. Es como un rey en su trono pero que no gobierna. En este sentido, es más un excluido, que un participante. En consecuencia un desechado por la mujer, que en la medida en que tenga que soportarlo se autoproduce como una madre mártir o sacrificada. Se le da un cariz de privilegiado para excluirle de participar, cuyo punto focal es disponer, en los asuntos importantes de la familia.

Todo lo anterior no quiere decir que por el contrario la figura de la mujer como madre tenga un proceso de crecimiento etnopsíquico como contrapeso de las figuras familiares. La mujer se constituye como hembra en correlación directa con el macho, como la otra cara, la femenina, del machismo. La plusvalía de la madre sobre la hembra es el ejercicio adicional que va de la vagina al vientre, de atrapar un pene a retener un hijo. Esto último va a tener consecuencias en el desarrollo de los símbolos de la familia y de sus relaciones de privilegio y participación. La base filial de la maternidad le va a permitir a la madre ejercer el dominio o "poder de las entrañas" (Kubie, en Devereux, 1973), cuyo punto culminante por su pureza regresiva son las entrañas de una madre virgen. El privilegio toma ahora el sentido de la participación, no porque la figura materna haya adquirido un contenido de autoridad societaria, sino porque asume el poder autoritario de "consentir" a los hijos como dueña de "disponer" de los recursos del vientre tanto reales biopsíquicos como sobre todo reales etnosimbólicos.

Madre es tanto la que pare como sobre todo la que consiente. La maternidad se extiende así a muchos dominios y edades. Si se precisa bien el parto y todas sus vivencias etnopsíquicas preparto y posparto, sin embargo, el consentimiento abarca a todas las edades de la mujer en la matrisocialidad. "To-

das nuestras mujeres son nuestras madres" quiere decir que la mujer en Venezuela es producida desde el mismo vientre, y aun antes del vientre, de su madre, como auténtica madre, sin fisura alguna. Tanto es así que este superdominio maternal no acaba tampoco con la muerte de la madre; se extiende más allá, desde la tumba de la madre, hasta seguir operando en la vida de sus hijos. La realización de este arquetipo de la madre virginal tiene su momento culminante en la figura de la abuela. La "visibilidad social" de dicho momento se muestra con exceso en su etapa de vida anterior a la edad de la vejez de la abuela, cuando todavía mantiene como persona y mujer todas sus energías físicas y mentales a plenitud. Pero en cualquier momento, siempre es la abuela donde se realiza plenamente la figura de la madre en Venezuela.

En el esquema de la abuela, se socializan todas las mujeres de la casa como madres, vírgenes y mártires. Tal es este esquema paradigma realizador que los nietos (o hijos que no se han parido y, por lo tanto, hijos virginales) son más auténticos que los hijos paridos. La madre sufre por sus hijos en la medida de su consentimiento, cuya otra cara es el abandono especialmente con el varón. "La madre siempre es amorosa con el hijo; entre la madre y el hijo no hay peleas. La madre lo comprende todo. A veces el hijo se porta mal, pero no la madre". Es la psicodinámica del consentimiento la que a su vez también va a hacer que el hijo "abandone" la realidad y sus problemas en brazos de la madre, porque además es un consentimiento con poder o mandato de exclusión. Esta "autoridad del consentimiento" del complejo de una "mujer siempre madre" genera el fenómeno de una participación exclusivista, operada a costa del "hombre siempre hijo". En la familia venezolana la mujer consiente (privilegio) para disponer (participar) de los asuntos importantes del "grupo familiar", y lo hace desalojando al marido o al "padre de familia" (el proveedor), a lo cual como consentidos éstos se avienen con complacencia.

2. "La amenaza de una identidad masculina negativa" (Erikson, 1971, 233)

El otro lado de la estructura matrisocial venezolana, o dimensión matrilateral, lo representan los valores negativos. Es la mitad masculina. Todo lo que se expresa en torno de la figura del padre, de la posibilidad de la pareja y del comportamiento conyugal, se encuentra disminuido y desafectado.

No producido por la cultura, el padre sólo un marido, esto es, un amante, identifica escasamente al grupo de familia. Si tiene parte es sólo de un modo oblicuo, y si forma parte o no lo dejan jugar con esa "forma" o se reduce esa forma a un mínimo de existencia familiar. Si no identifica y define la familia de procreación, que es el "locus" normal de la realización de su símbolo como padre (cf. Berenstein, 1981), éste se convierte en un don nadie, un "apocao", un "pintado en la pared" (cf. Lisón, 1980, 115). Ya no se trata de la gran familia patriarcal de una organización social bárbara (Le Play, en Nisbet, 1969), ni de la familia moderna que debido a sus reducidas dimensiones generacionales produce la crisis de la familia misma, la que Burgess llama la familia de com-

pañeros, en los años de 1920, ni tampoco al tipo de familia afectada por lo que llaman la posmodernidad, donde la figura del padre entra en estrella menguante (Flaquer, 1999), sino de una formación familiar donde nos preguntamos si "hay lugar" (locus) para la figura del padre sin ni siquiera nostalgia (Lieberman, 1994) y previendo la existencia sociológica de la familia de procreación. Esta formación familiar es la que caracterizamos como matrisocial y que a su vez identifica la etnocultura en Venezuela. ¿Cuál es el "lugar" de su participación en la estructura familiar?

Si "tiene parte" en el grupo de familia, acontece en el ámbito en que debe devolver en el intercambio de marido/mujer, es el espacio del proveedor, al que el modelo popular llama "padre de familia". Si "da real" es un ejemplo de padre con respeto. "Si paga económicamente es responsable aunque después se pierda (con otras mujeres) y no venga a la casa por dos días. Y al revés, si no da nada, aun esté en casa todo el día, es un irresponsable. A veces se oye a alguna mujer: Me dejó pero él pasa [dinero] a la casa, no se le considera irresponsable"¹. Por lo tanto la contraprestación sexual del marido no entra en el intercambio de los dones, por oposición a la prestación sexual de la mujer. Si la mujer se queja de las ausencias del marido, de que no colabora en la casa y si lo hace no acierta con los deseos de la mujer, la queja se traduce en fruición inconsciente (Devereux, 1973, 136): ella se adueña de todo en toda la familia. "Evelio nunca está en casa... Se la pasa trabajando. Él nunca me dice nada. Ni yo lo dejo".

El "padre" no logra nuclear una parte de la familia como *propiedad* socio-cultural para poder asumir un "lugar" que lo justifique como figura importante en la familia. Los hijos no le pertenecen; es la madre la que los retiene de un modo absoluto dentro del poder de las entrañas. El padre es sólo una ocasión para que la mujer tenga los hijos para ella. La dificultad de romper el cordón umbilical indica la profundidad simbólica de la pertenencia. La casa no pertenece tampoco al marido, pues la casa simboliza a la vagina y/o el vientre, y éstos no son propiedad del marido debido a la ausencia de alianza conyugal. El marido sólo tiene una concesión, que suele descuidar, y por esto al concesionario se le puede quitar la concesión con razón. La eficacia simbólica de este hecho se obtiene en el plano etnosociológico cuando ocurre el momento de la "separación" marital o pérdida de la concesión. Sin discusión alguna, la mujer se queda con la casa y con todo lo que se encuentra dentro de la casa. Es una prescripción cultural que tiene vigencia social. El marido, que es el que tiene que irse como un expulsado de la casa, sólo se lleva unas pocas pertenencias muy personales, como ropa e instrumentos de aseo personal, y lo que le permita la mujer de la casa. Toda la casa (vagina) es femenina, y queda para la mujer y su familia de procreación, es decir, sus vástagos. Esto quiere

¹ Los datos etnográficos que se citan de aquí en adelante son tomados de las obras del autor. Los de carácter matrisocial, de Hurtado (1998 y 1999); y los de carácter matrifocal, de Hurtado (1991 y 1995) y de Hurtado y Gruson (1993).

decir que el hombre no tiene familia de procreación; su familia es la familia de extensión que preside su madre (la suegra). La psicodinámica familiar encuentra dificultades para "hacer lugar" a la participación del hombre en la familia venezolana.

Tal dificultad podemos rastrearla en los roles que desempeñan las figuras familiares en la economía del grupo. Por ejemplo en un hogar de doble carrera o en el que trabajan por igual marido y mujer, ¿se originan acaso varias economías? Pues, sí, y cada una con su función de acuerdo con la figura simbólica familiar. En toda familia no pueden faltar las economías fundamentales: la masculina, la del padre que tiene como función satisfacer las necesidades básicas, y la materna, la de la abuela, cuya función es la de redistribuir y solucionar problemas en la familia de orientación. Si la mujer tiene ingresos propios, se origina la economía femenina que cumple las funciones de satisfacer las necesidades personales de la mujer misma, de los hijos y colaborar en la economía materna. Si algún hijo trabaja, se genera también una economía filial cuya función es relativa a una colaboración ocasional o puntual, como la del pago de algún servicio público: la luz, el gas o el teléfono. La diferenciación de estas economías es estricta, así como su operación. Cada figura familiar tiene sus cuentas aparte, como su cuenta bancaria con su libreta. Ni en broma se pasan información, de suerte que el hombre no sabe los montos de la economía femenina, y viceversa. A nadie por lo tanto se puede exigir, y todos se cuidan uno de otro para que no funcione la prescripción de la reciprocidad de un modo arbitrario según los modelos del brindis o del préstamo (sin devolución). En asuntos importantes del grupo como comprar una casa, un carro, una nevera, etc., se "negocia" el aporte de cada economía. En diversas ocasiones de gastos menores la negociación se opera como chantaje. Según la función de la generosidad que debe cumplir el marido, la mujer lo chantajea "aprovechándose" de la economía masculina. Si la mujer no tiene ingresos propios, se encuentra a merced total de la generosidad del marido y su relación marital se halla muy supeditada a esta circunstancia. No podemos extrañarnos que la sociedad venezolana haya sido y sea uno de los colectivos donde el trabajo femenino se inicia muy pronto en el siglo xx y se mantiene con alto volumen de participación en la economía social. En breve, como celosa es la madre con su pertenencia de los hijos, así el hombre es celoso con su economía. No comparten o coparticipan lo que pareciera ser común para ambos.

El indicador de la estructura económica familiar refiere un centro de poder (materno) y personal (femenino) para participar sin condiciones, mientras la periferia la representa el mundo del padre (marido) al que se le exigen condiciones para "participar". La condición identifica el grado de participación. Si la condición se refiere a la contraprestación económica, la participación sólo logra llegar a la pertenencia al grupo, no más. Así se pertenece a la descendencia (genitor), no a la filiación (paternidad). La etnocultura indica que el origen filial es uno solo (la madre). El genitor es un colaborador sexual, pero únicamente como proveedor justifica su pertenencia al grupo. No es extraño enton-

ces que los padres sólo “quieran a los hijos económicamente: lo demuestran sólo con dinero, pero no tienen interés personal. Así se lo *dejan íntegramente* a la madre. Pero la madre no lo toma en cuenta: lo asume como normal. El cuidado de ella es siempre del cien por ciento”. “El padre no tiene derechos. Nunca, porque él no le dio ayuda económica (...) en cambio el tío Nelson sí, porque cuidó del niño”.

Este grado de pertenencia sitúa al padre apenas en el umbral de “ser parte” del grupo de familia, la de la descendencia. Si no funcionara la contraprestación económica, el padre no pertenecería ni a la descendencia misma. “Entonces mejor que se vaya”. La mujer toma sus previsiones: lo “bota” (lo expulsa) porque “no sirve para nada”. En terminología política, todo este panorama significa que, mientras la madre representa y es el “gobierno”, el padre como hijo consentido sólo es un rey sin gobierno, un privilegiado pero sin participación. Lo que no quiere decir que dicho “gobierno” opere como oposición con responsabilidad; también funciona con la dinámica del consentimiento.

3. “Un cierto desequilibrio entre la confianza y debilidad de iniciativas extremas” (Erikson, 1971, 234)

Ser, tener y formar o tomar parte en el grupo de familia en Venezuela se asume como “cosas de mujeres”, a lo que el hombre se asocia como un apoyo desde fuera, un protector externo, sea con base en lealtades de “extraño” (marido, yerno) o en lealtades como “apropiado” (hijo, hermano). En Venezuela, hablar de la familia involucra de lleno a la madre. “Mentar la madre” o la “mentada de madre” está en el límite. También se toma como un tema menor porque se asocia a la mujer, a lo femenino, en los límites de lo emotivo o sentimental. Pero si los problemas toman la dirección de una indicación contra la familia, se convierten en la ocasión de una participación reactiva del hombre. Éste demuestra así su lealtad primaria a la madre y/o alianza fraterna, que la cultura matrisocial concibe como “la única verdad sagrada”, tal afirma el capo de la droga en la telenovela venezolana *Por estas calles*. La alianza fraterna es el resultado materno fundamental en una lógica matrilineal, pero la deriva matrisocial se orienta a la alianza sororal como más radical. La alianza fraterna sería una entrada fuerte y disponible para la participación del hombre en la familia, si la alianza sororal no refiriera la existencia de una periferia exterior o contornos en que merodea el hombre, esto es, la calle por oposición a la casa. El marido, además de tener un papel provisional en la familia, muerta su madre, no tiene otro remedio que ser un “recogido” en la familia de su mujer e hijos.

El hombre no puede conducirse de un modo preciso en la familia, porque la cultura no le produce para participar (es un consentido), ni tampoco le enseña a participar (la madre le alcahuetea). La psicodinámica familiar le ha hecho un sumiso-inobediente, como comportamiento paradigmático de la cultura toda. Si la mujer “aparece como responsable”, ello apunta a su maternidad como con-

ducta congruente con el modelo fundamental de la cultura, pero es un comportamiento construido con base en el chantaje como producto de la cultura misma. A las hijas rebeldes o "malcriadas" se les amenaza con casarlas o se les desea que se casen para que "carguen" con responsabilidades para ver si se acomoda su conducta. Cuando se refieren a la "responsabilidad" es para con el niño, no con el marido. Es una "carga" cultural no deseada en dicha etapa generacional, pues la figura que tiene que asumir dicha carga cultural por asignación es la figura de la abuela. La hija, como miembro uterino frente al hijo que no es tal, identifica directamente el ser y la pertenencia a la familia matrisocial. Aprenderá, por lo tanto, por prescripción cultural la lealtad profunda a la familia como protagonista, siempre presente, entre la sumisión como hija y en competencia-identificación con su madre. En cambio, al varón se le exigirá la lealtad a la familia pero desde la periferia de ésta, siempre ausente o como ausente. El carácter uterino le compromete a aquélla a estar al frente de la familia y a aprender el "gobierno" en el futuro. Es posible la confianza en la participación-privilegio de la joven como futura jefa de familia, por oposición a la exclusión-debilidad de que fue afectado el varón. "Pero en lo que se refiere a la zona del Caribe, el tema matrifocal explica gran parte de un cierto desequilibrio entre la confianza y debilidad de iniciativas extremas" (Erikson, 1971, 234).

C. Casos, transformaciones simbólicas e interpretaciones

Una operación analítica de estudio de casos, donde se observen los desarrollos y transformaciones de los símbolos etnopsíquicos, será útil para comprobar la carga gravitacional de los diversos grados de "participación" en la familia venezolana y porqué su clave psicodinámica es la del privilegio. La comprobación se lleva a cabo en dos hechos considerados en el plano matrisocial y en otros dos en el ámbito matrifocal. En los primeros se trabaja a partir del desarrollo de las relaciones simbólicas paradigmáticas de la familia; en los segundos se trabaja con estrategias de gerencia sociofamiliar, uno rural y otro urbano. Los casos matrisociales son originales de este estudio. "Montañita" es el mote con que se llama a un señor de ocupación "todero" que vive en el barrio El Aguacatito, Carretera Vieja de Los Teques. El dato se recoge en un intercambio de saludos, donde se le pregunta por su familia. El otro caso pertenece al archivo prospectivo de la redacción de la obra de Hurtado (1998). Su referencia es parte de la información periodística de *El Nacional*. Los casos matrifocales proceden de dos trabajos de campo intensivos. El primero, del estudio de Gerencias Campesinas en Venezuela (Hurtado y Gruson, 1993). El fundo y el rancho de la familia Bravo se ubica en el caserío de Periquito (Tunapucito, estado Sucre) que representa al caso de Gerencias Campesinas Autónomas, donde se muestra la elasticidad posible de las relaciones familiares. De modo análogo, el otro caso se recoge en el barrio Los Postes de Caracas (Hurtado, 1995). Entre el trabajo de la mujer y su composición restringida del hogar, la familia Carrasco desarrolla la Estrategia Económica de Complementariedad que ostenta el equilibrio de una cooperación de las economías

familiares: la materna, la masculina (marido) y la femenina (mujer). Dichas "autonomía campesina" y "complementariedad" diseñan el menor sesgo posible, por parte de la estructura social, para observar el tipo de configuración de las relaciones de participación en el grupo familiar venezolano.

1) Los casos matrisociales

a) Una casa en Las Mercedes

"Teníamos una casa en Las Mercedes, cerca de La Victoria. Pero yo se la dejé a ellas (suegra, mujer, hija). La mujer es de su casa; uno vive donde sea" (Montañita).

Este hecho familiar puede estudiarse empleando varias relaciones – postulados: unión/separación, marido/mujer, mujer/casa, hombre/calle, abandonante/abandonado.

El argumento permite "hilar" estas relaciones –postulados (derivados del postulado fundamental de madre/niño) y organizar el sentido matrisocial del hecho. El "grupo de familia" se *compone* en su inicial delimitación como una unidad residencial familiar o grupo doméstico, de suegra, mujer, yerno-marido, hija-nieta. Al producirse la "separación", se muestra que las mujeres tienen incorporada a su maternalidad el símbolo de la casa-habitación. Si a la mujer sólo se la puede pensar como madre, no es posible territorializar su figura sino como perteneciendo a la relación de madre/casa, y ello como figura central del ser parte metonímica de la casa, pero también por formar parte metafórica de la misma. En cambio, el marido *debe vagar* como destino matrisocial, como un padre cualquiera, solitario y despojado de casa, mujer y familia. Él lo admite y acepta como una prescripción cultural, tal cual es.

La interpretación del argumento se relaciona con la disparidad existente en la participación plena o metafórica (madre/casa) y la exclusión plena por ser también metafórica (hombre/calle). La implosión metafórica que indica la separación de la unión, o rompimiento de marido/mujer, supone como resultado las pertenencias y las no pertenencias al grupo de familia, y los focos nucleares de la participación/exclusión, que en términos matrisociales se traduce por abandonante/abandonado. Recuérdese que la familia matrisocial es un grupo de mujeres con sus hijos. En el caso coincide el grupo de mujeres emparentadas con la casa-habitación. El hombre o marido queda por fuera y en la historia individual su figura es la del excluido del grupo y abandonado.

Una percepción más acuciosa de la implosión metafórica consiste en el análisis de la unión consensual o la institución del "vivir juntos", por oposición al casamiento o conyugalidad. Como en el "vivir juntos" no hay pérdidas psíquicas ni culturales, la separación marital, por oposición al divorcio, implica que todo sigue igual que antes de la "unión", porque no hubo tampoco com-

promisos. Sin embargo, al configurar la mujer como madre, ésta accede a retener todos los recursos de la familia: la casa y las cosas de la casa tanto sociales como económicas, las bienhechurías y enseres. Por su parte, al configurar al hombre como hijo "malcriado" (mimado), se queda sin nada, libre para ser un "recogido" en casa de su mamá, esto es, sin escenario propio donde participar como hombre adulto y autónomo.

La participación plena en la casa aparece como un don que le otorga la cultura a la madre, un privilegio de la madre en la matrisocialidad venezolana. Si la exclusión se presenta como descarte, empero, la explicación de sus variaciones expresa el fondo de todo el problema del privilegio sociocultural venezolano: 1) la mujer "bota" (expulsa) al marido de la casa; 2) el marido es "botado" (expulsado) de la casa; 3) el marido abandona, esto es, acepta que lo "boten"; hay una aceptación inercial por parte del marido que no hace esfuerzo alguno al ser rechazado; 4) el marido se alegra de que la mujer lo "bote"; el marido pretende obtener beneficios ilusoriamente con la "unión" a otras mujeres. Es una aceptación inercial ilusoria, en la medida en que espera vanamente los beneficios de una participación en la familia. La exclusión del marido realza la participación de la mujer como madre en la familia, una participación exclusivista que se convierte en privilegio.

b) "Le devolvieron sus niños"

El complejo de la responsabilidad venezolana se encuentra permanentemente en el discurso social. Se oye como presentación de las declaraciones de los hombres públicos: "Lo digo con toda responsabilidad". "La mujer vino a dar gracias pero contando el problema de siempre el ex marido, padre de las criaturas, no le pasa para ellos, y ahora, para colmo, quiere quitárselos" ("Le devolvieron sus niños", *El Nacional*, 21-8-88).

Este hecho familiar puede ubicarse en las relaciones —postulados de madre/niño, padre/hijos, marido/mujer, consentimiento/irresponsabilidad, privilegio/exclusión. El argumento que organiza el sentido de las relaciones entre los postulados es el siguiente: en la lucha por la tenencia de los hijos comunes, la madre aparece enfrentando el problema, como consentidora de sus hijos, y lo ejecuta desde el privilegio que le otorgan las entrañas, por oposición al padre irresponsable que no les cuida (no les "pasa" dinero).

Con la ruptura de las relaciones (separación) entre marido y mujer, se profundiza socialmente el proceso de exclusión del marido que pretende tomar por asalto la apropiación unilateral arrebatando los niños a la madre. Es inaudito en una atmósfera matrisocial que un "padre" pueda ganar (llevarse todo) a una madre en relación con los hijos. Si los hijos eran de ella por lógica del privilegio de las entrañas, la conclusión no podía ser otra que se los devolvieran. El "padre" no pierde nada, porque no tenía nada ganado. Con tal fracaso en su arrebato de los hijos, culmina su exclusión del grupo familiar. La parti-

cipación, mejor, el privilegio, de la madre en la familia es total, porque la familia como base filial le pertenece de tal modo que la madre no se apropia de nada en la familia, pues ella define a ésta y, con sus hijos definidos, identifica a la familia total.

La interpretación arranca de la “contrariedad” entre ex marido y mujer con ocasión del reparto desigual de los hijos. Como madre, la mujer detenta su privilegio por quedarse con los hijos, demostrando su poder absoluto de las entrañas. El ex marido pretende “participar” en la distribución de los bienes de la familia (los hijos), pero lo hace con la lógica de la exclusión de acuerdo con su comportamiento regresivo de macho atropellante: pretende ganar todo (hijos) sin perder o negociar nada previamente (no pasa dinero como padre de familia o proveedor). Su falta de contribución como proveedor no le permite justificar acción alguna a su favor; pretenderlo le califica de entrada de irresponsable. El problema es que, de salida como figura cultural, ya no tiene nada que esperar para participar, esto es, tener alguna participación en los hijos como “padre” aunque sea como progenitor (sociobiológico), como tal es un excluido. Su agresividad es consecuencia de la situación regresiva en que lo coloca la psicodinámica familiar. Los excluidos por destino cultural tienen “razones” para tornarse “rebeldes”, y en la matrisocialidad la expresión es la de una rebeldía regresiva, de abandonado y por lo tanto abandonante.

En cambio, la participación como privilegio va a operar en dirección a la madre. El privilegio materno no sólo es condición, es sobre todo el principio y justificación de su “participación plena” en la familia. No necesita sino un ademán a disponer, para que la simbólica cultural sea eficaz socialmente. Los hijos le pertenecen como le pertenece su maternidad. Dispone de ellos normalmente como lo “hace” con las cosas de la casa proyectando así su maternidad.

Un análisis más minucioso de las variaciones de la relación postulado de carácter moral nos coloca en el entramado siguiente: 1) la madre “dispone” totalmente del hijo; 2) el padre es excluido de los hijos; 3) el padre acepta, aun reclamando regresivamente, su exclusión de los hijos, porque él “sabe” que todo hijo es de su mamá, como destino cultural; 4) el padre se alegra de que el destino del hijo sea su madre, porque así definitivamente se quita de encima el problema o responsabilidad de los hijos. Pero en el caso tuvo que crear la dificultad problemática a su ex mujer para demostrar con su atropello su delirio machista. En breve, el postulado del consentimiento presenta a la madre como ostentadora de un privilegio que le otorga el destino del vientre, y ello ocurre a costa del postulado de la irresponsabilidad del hombre que lo induce a la despreocupación, a la agresividad y a su exclusión del grupo familiar.

El desarrollo familiar equilibrado es aquel donde cada miembro familiar toma parte con el papel correspondiente a la carga gravitante de su figura en la familia. La cultura matrisocial inscrita en la estructura familiar venezolana — donde se produce un modelo de privilegio/exclusión, que polariza los sentidos

de las conductas de sus principales protagonistas, el marido y la mujer— torna difícil el proceso de participación similar de uno y otro actor en la familia. La dificultad es tal que los comportamientos enterizos de carácter primario no se avienen bien el uno con el otro. La participación de la madre, al guiarse por un criterio monopólico, reduce el comportamiento del padre a una exclusión lindante con la nada.

2. Los casos matrifocales

Todo lo anterior no significa que el hombre: padre, hijos, nietos, ahijados, yernos, no tenga nada que hacer como actor sociológico, y que efectivamente no haga nada. En términos de las estrategias de la gerencia del hogar, el fenómeno de la familia se puede observar en otro ámbito. Se toman dos casos de familia, que expresan, el primero, una estrategia gerencial campesina y, el segundo, una estrategia gerencial popular-urbana. En las gerencias sociales del hogar, lo económico del trabajo (finca rústica, empleo urbano) está subordinado a lo social familiar: el marido, mujer, hijos, son más actores sociales que recursos económicos. La variable ponderada del trabajo no sólo es económica, es antes un elemento social de la estrategia gerencial del hogar.

a) En el caserío de Periquito: los Bravo

Los Bravo son una familia de productores de cítricos en el caserío (aldeña) de Periquito (municipio Tunapucito, estado Sucre). La composición del hogar consiste en marido y mujer, seis hijos (3 varones y 3 hembras), y la abuela paterna. Su ciclo de vida familiar se encuentra en una etapa intermedia: de niño pequeño a niños grandes y jóvenes de 17 y 19 años.

El marido, que es hijo también, ejecuta la gerencia del hogar, ocupándose del trabajo en la finca, sacando la cosecha al mercado de Carúpano o esperando a los mayoristas distribuidores a la puerta de la finca; también organiza el trabajo con su mujer, con los hijos varones (jóvenes y niños grandes), y gestiona el trabajo eventual de peones contratados. Como productor participa en el trabajo comunal de la Unión de Prestatarios del caserío. La Unión de Prestatarios es útil también para convocar la asamblea de los “viejos” del caserío cuyo objetivo es la política comunal. Mientras a las hijas no se les asignan tareas propias como mujeres, por lo que son las primeras en migrar, los hijos varones se vinculan con las tareas generales del padre. Pero además tienen tareas específicas como parte del aprendizaje agrícola; los niños grandes se inician en tareas como cuidar al ganado mayor (burro), acarrear pequeñas cantidades de cítricos e ir a buscar agua al manantial cercano en la montaña. En tiempos de sequía, cuando del manantial no brota agua, tienen que ir en grupo a buscarla a la quebrada, montaña abajo, como a dos kilómetros del rancho. Las tareas de los niños siempre se encuentran bajo supervisión de la madre. El joven varón de 15 años tiene a cargo el trabajo del “conuco” (huerto doméstico tropical), bajo el mandato de la madre y abuela. También se le ha

cedido la “prebenda” de la recolección de la cosecha del aguacate, cuya venta le permite ingresos personales. Dicho objetivo prebendal tiene el sentido del aprendizaje gerencial a propósito de este renglón frutífero.

La mujer, que también es nuera en la casa debido a la presencia de la abuela paterna, se encuentra en todos los ámbitos económicos y sociales, actuando y supervisando tareas. Hace trabajo de finca en tiempo de cosecha; el “conuco” es su preocupación permanente; se ocupa del ganado menor y de las plantas de adorno en torno del rancho, de las tareas de la cocina, de la escolaridad de los niños, de la atención a la selección del hijo varón que se va a quedar al frente de la finca, de comunicarse con su hija mayor que migró a la isla de Margarita.

En un hogar campesino, la participación en las tareas de la gerencia familiar se encuentra diferenciada. Es una diferenciación, por supuesto, precapitalista, de lógica del modo de producción doméstica (cf. Meillasoux, 1977). Si hablamos de “pleno empleo”, es debido a la cantidad de tareas que se suceden en todos los ámbitos de la gerencia social y económica, pero que los campesinólogos pudieran formular, también en términos de la economía política, de “autoexplotación”. Allí están los problemas de los hijos en todos los sentidos económicos y sociales, del rancho, del vecindario y su política comunal, de la producción de la finca, de la comercialización de los productos, del transporte local, de los tiempos fuertes de la cosecha, de las dificultades del mercado, de la atención a los técnicos del Instituto Agrario Nacional a través de la radio en las mañanas, etc. Del mismo modo decimos que el campesino no tiene “tiempos libres”. Si a primera vista el escenario contiene la ejecución de innumerables tareas, empero, detenidamente se ve que la madre se encuentra en el foco de las disposiciones de los procesos sociales. Desde la relación de nuera/suegra, organiza la supeditación de la nuera, al mismo tiempo que disimula su ejecución de tareas a favor de mostrar que el foco establecido de las decisiones se sitúa en la suegra o madre mayor (“decision-maker”) a partir de que es ésta la que tiene el control y competencia sobre las relaciones de todos los actores domésticos. La abuela es la que toma parte plenamente en el hogar a costa de la base del trabajo económico del hijo (que tiene también el papel de marido), que es el que diligencia como gestor las tareas más importantes y cruciales de la gerencia socioeconómica materna. La dinámica cultural de la economía materna no funciona en el vacío, tiene una estructura social, a la que da un sentido específico, que conceptuamos como matrifocal. La estrategia gerencial del hogar se ubica en las “disposiciones” de la abuela sobre toda la dinámica socioeconómica del hogar. La nuera tendrá que esperar, como una supeditada, para ascender como gerente doméstica autónoma. Dicha supeditación está llena de contenido activo: aprender la gerencia de parte de la suegra a la que sucederá en la jefatura del hogar. Debido a la falta de alternativas en el campo para las mujeres jóvenes, la matrifocalidad suele sucederse de suegra a nuera, pues parece que siempre la lógica de hacerse cargo de la finca y rancho provendrá de un hijo varón. Esta condición histórica

desaparecerá en las circunstancias popular-urbanas, donde la madre (la abuela materna) no tendrá esta restricción de la estructura social (la gerencia de finca), pues los aportes le vienen de una gerencia asalariada más flexiblemente libre en el mercado de trabajo.

b) En el barrio Los Postes: los Carrasco

Los Carrasco son una gran familia popular de Caracas, constituida por un grupo muy numeroso a partir de la dinámica de tres familias extendidas con parentesco común. Una de éstas representa, en el ámbito de un ciclo avanzado de vida familiar, una estrategia paradigmática de gerencia sociofamiliar. Constituido por 13 hijos (4 varones y 9 hembras), nietos y biznietos, este grupo familiar organiza el trabajo femenino asalariado de sus miembros como parte de su estrategia de articulación social con el sistema urbano. Más que en el campo, la gerencia de la familia en la ciudad requiere de un funcionamiento completo de la familia extendida, es decir que la gerencia social basada en el parentesco sea más importante que la gerencia económica que engloba (el trabajo asalariado), en la medida en que la gerencia social inspira y hace posible la existencia y sentido de la gerencia económica, desde la lógica del hogar. Como actor protagonista de la organización sociofamiliar se encuentra la abuela, a la que se supeditan las hijas y su alianza sororal en las expectativas de poder cumplir con las condiciones exigidas por la abuela para trabajar como empleadas urbanas. En la libertad de la economía asalariada, la especificidad del sentido cultural, que caracterizamos como matrifocal, se autentica mejor en la figura más apropiada de la abuela materna. Sin el potencial conflicto de la suegra\nuera dentro de la unidad doméstica, la matrifocalidad urbana se presenta más armoniosamente natural en una dinámica que va a orientarse de un modo inmediato con el sistema social.

En la estrategia de articulación socioeconómica de la familia Carrasco, la división del trabajo contiene una polarización, relativa a un trabajo interno y a otro externo, según la lógica del hogar: 1) la abuela Yolanda junto con Andreína, una de sus hijas divorciada, se encargan de los problemas socio-familiares que tienen que ver con los nietos, hijos de las hijas trabajadoras o empleadas: se trata de la escolaridad, salud, alimentación, descanso, distracción, etc. La economía materna (cf. Hurtado, 1999) obtiene por ello un aporte monetario, llamado "colaboración" por parte de la economía femenina; la estrategia consiste en el juego fundamental de las gerencias de estas dos economías; 2) sólo pueden pertenecer a la estrategia laboral las hijas (de ningún modo las nueras, porque ellas en sentido matrisocial no pertenecen al grupo familiar), y, entre las hijas, las hijas que sólo hayan alcanzado en su familia de procreación un crecimiento negativo: que tengan uno o dos hijos.

La estrategia socioeconómica se caracteriza por la del trabajo femenino con respecto al trabajo del marido, que configura la economía masculina. En la dinámica familiar extensa, se hallan presentes de un modo giratorio y satelital

las economías femeninas de las hijas casadas trabajadoras, junto a la economía focal materna. La gerencia de reciprocidad, que caracteriza dicha focalidad, le da a ésta un puesto de dominio sumo en lo que respecta al sentido cultural de la estrategia gerencial de la familia, dominio supremo del orden familiar que será soporte y expresión del mito matrisocial: el sobreconsentimiento al hijo que implica el supremo poder social de las entrañas maternas.

Por su lado, la participación masculina (hijos casados y yernos), aunque representa en el diseño sociológico el trabajo principal por asignación ideológica social, resulta de bajo perfil por representar la insuficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas, es decir, en el tradicional papel de proveedor. La marginación en cuanto a la pertenencia al grupo por parte del proveedor, a quien se le dice "padre de familia", se comprueba en el caso de la exclusión del mismo en el futuro familiar, que se observa en la "presencia" del abuelo, cuando éste no detenta ya ninguna economía paterna, porque no trabaja. Sólo con ocasión de la Navidad y del día del padre, alguna de sus hijas, la más atenta, le hace un regalo personal, como una camisa, pantalón, zapatos o chancletas.

La dinámica fuerte de la alianza sororal se visualiza también en el plano sociopolítico del barrio popular-urbano. La organización popular se detecta como una proyección de la dinámica de la familia en el vecindario, como se ilustra en el siguiente caso. Las figuras focales de la organización suelen ser las figuras focales de la familia. La presidenta es la madre (abuela), junto a la cual se asocian en cargos directivos una de las hijas y una ahijada. Así el padre y los hijos varones se marginan, haciendo que la organización popular se convierta también, como la familia, en "cosa de mujeres". El lado masculino le huye fóbicamente a los poderes maternos también en lo social. La dinámica matrifocal resulta clave en la existencia, permanencia y al mismo tiempo en la crisis de la organización de la comunidad vecinal, sea como junta de vecinos, sea como comité político.

En conclusión, la lógica matrifocal, inscrita en la gerencia social de la madre, despliega los espacios del privilegio "participativo" de las figuras femeninas en la familia. Ello supone, como desquite, ahuyentar o desplazar a las figuras masculinas o disminuir su perfil, mediante la difuminación o dispersión de sus espacios, manifestando los "vacíos" o márgenes de la exclusión familiar. En la gerencia urbana del trabajo asalariado femenino, se observa mejor el modelo matrifocal, pues existe la oportunidad de que sea la abuela materna la figura que preside el principio de la reciprocidad familiar, a diferencia de la gerencia campesina del trabajo autónomo, que lo preside la abuela paterna. La tendencia a la indiferenciación económica y la enorme cantidad de tareas a ejecutar casi obnubilan la visión para observar la dinámica matrifocal. Sin embargo, el tipo "clánico" de la organización familiar, como denominador común, que preside la economía materna, coloca como clave interpretativa los privile-

gios de la mujer y madre para dilucidar el sentido de la relación de participación/exclusión. Su mejor formulación sería la de privilegio/exclusión.

Conclusión: de la familia a la sociedad

Las dimensiones de una madre excesiva y sobreconsentidora, y de la redistribución de la "abundancia" (pecho bueno), como principio focal de la reciprocidad materna, apuntalan la lógica del privilegio en la red de la familia venezolana, pues en las relaciones de la filiación se registra la compulsión de la adoración central y a veces única de su existencia (Vethencourt, 1974, 69). Ello acontece a costa de condenar a la figura del padre a sus ausencias, y de reducir a las figuras de los hijos varones al "vagabundeo", es decir, a estacionarlos como machos. Se trata de ausencias y reducciones tanto de carácter psíquico como cultural, es decir, simbólico-reales. En dicho ámbito real es donde se fabrican los signos de la lógica de la exclusión familiar como parte del mito vivido por la cultura, con las consecuencias de la despreocupación por la realidad y del deshacer de lo social. Es una exclusión que, desde el sobreconsentimiento o sobreprotección maternal, señala el negativismo social en el colectivo venezolano.

La participación central de la madre en la familia se genera desde el mito vivido del privilegio del vientre, reconocido y aceptado en el grupo familiar, después de excluir de éste no sólo al padre, sino también a la nuera, al cónyuge y aun a la mujer llena de gracia (cf. Rísquez, 1983). La mujer encantadora converge con el mito del eterno femenino o de la mujer eterna (Le Fort, 1957; Lubac, 1968) que desde su capacidad subliminal tiene el poder de liberar al hombre de sus "vagabundeos", por oposición a la figura de la hembra que con su capacidad genital le captura y lo somete al "destino de vagar", bajo el dominio del placer, entre mujeres sin lograr compromiso (conyugal) con ellas. El desprecio por la mujer para proteger la relación con la madre, según Vethencourt (1974, 69), debemos identificarlo con la figura de la hembra, en lo que llamamos la figura de la "mujer mala". El desdoblamiento de lo femenino en dos figuras socioculturales, primero, lo ha hecho el análisis psiquiátrico de Vethencourt, al desdoblar lo femenino en los aspectos de la madre y de la hembra en el mismo individuo personal, pudiendo observar cómo el lado materno pretende negar su lado femenino y despreciarlo (cf. Vethencourt, 1983).

Las consecuencias en la organización social venezolana se producen de un modo directo y automático, debido a que la personalidad matrisocial no se encuentra fracturada. El *ethos* o problema cultural se prolonga más allá del ámbito familiar sin perder su lógica cultural: así invade los asuntos sociales y los afecta esencialmente con el estilo matrisocial de hacer y deshacer sociedad. Mientras la estructura familiar se muestra "clánicamente" enteriza, sin fisuras ni crisis, como problema cultural, el colectivo social se encuentra en permanentes fisuras y crisis negativistas de existencia y funcionamiento. Ni qué hablar de acuerdos, negociaciones, diálogos, ni proyecto social.

La participación social, vista y pro actuada desde la familia, se percibe como pérdida, como una ocasión para que me roben las iniciativas y las invenciones (sociales). Como es necesario que participemos para poder vivir y aun sobrevivir, entonces la participación emerge a la realidad, pero se actúa desde el pensamiento del privilegio. Si el privilegio se origina en el mito vivido del sobreconsentimiento materno, su proyección en la realidad social se traduce como “dar(me) otra oportunidad” (al sujeto frustrado o llegado a víctima) que no la tuvo como privilegio, o como “dejar(me) que sea un aprovechado” colocándome todas las circunstancias a favor. “No me des, sino ponme donde hay”, muestra una formulación de comportamiento ejemplar del colectivo. El consentimiento (privilegio, oportunidad, aprovechamiento) se encuentra en el plano igualista de las relaciones primarias; por lo tanto, muy lejos de la dimensión de la libertad, que se soporta sobre las relaciones secundarias e impulsa un deseo igualitario. Consentir o dar la oportunidad no indica otra cosa que permítame que sin hacer gran cosa, sólo situándome bien, pueda recolectar (arrebatar) recursos socioeconómicos para favorecer, privilegiar a mi “clan” o combo familiar o de amigos. Por ejemplo, la dedicación a la “política” y la persistencia del populismo (más maternalista que paternalista) contienen una raíz etnocultural sumamente dura en Venezuela; generan circunstancias claves para ubicarse bien o privilegiadamente, pues ofrecen muchas oportunidades y aprovechamientos en torno de recursos sociales. El politicismo y el populismo ostentan todo el éxito de la “normalidad” cultural, que devora sin cesar, como “excepcionalidad” cultural, toda emergencia de sociedad en el país.

Nuestro interés no consiste en ver a la familia venezolana como una problemática social, tal como lo hace la ideología de las agencias sociales, de suerte que la familia pareciera que es un problema de la pobreza o que los pobres están signados por un problema familiar o que la pobreza se origina en un problema familiar o que la familia de los pobres causa la pobreza de los pobres. Para nosotros es un problema cultural como un todo que afecta a toda la estructura social. Si observamos desde el fondo de la familia venezolana, es como podemos ver que gran parte de la problemática social venezolana proviene de una cultura cuyos resortes “cultivadores” de realidad encuentran mucha dificultad en fabricar sociedad. Uno de los resortes se refiere al modelo de participación en la familia, el cual no existe sino como privilegio. El privilegio, con sentido narcisista, se da de cara al proyecto de sociedad. ¿Cómo transformar el privilegio cultural para lograr la participación social, de suerte que se pueda abolir el mito vivido que “cultiva” todo tipo de exclusión y exclusivismos?

Bibliografía

- Berenstein, Isidoro (1981): *Psicoanálisis de la estructura familiar*, Buenos Aires, Paidós.
- Contreras, Carmen A. (s/f): "La madre como líder", Maracaibo, LUZ, mimeo.
- Devereux, Georges (1973): *Ensayos de etnopsiquiatría general*, Barcelona, Seix Barral.
- _____ (1975): *Etnopsicoanálisis complementarista*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Erikson, Erik (1971): "El sexo femenino y el espacio interior" en *Identidad, Juventud y crisis*, Buenos Aires, Paidós, pp. 212-238.
- Flaquer, Lluís (1999): *La estrella menguante del padre*, Barcelona, Ariel.
- García Canclini, Néstor (1990): *Culturas híbridas*, México, Grijalbo.
- Hurtado, Samuel (1991): *Dinámicas comunales y procesos de articulación social: las organizaciones populares*, Caracas, Trópykos.
- _____ (1995): *Trabajo femenino, fecundidad y familia popular urbana*, Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, UCV.
- _____ (1998): *Matrisocialidad. Exploración en la estructura psicodinámica básica de la familia venezolana*, Caracas, Coedición Faces-EBUC, UCV.
- _____ (1999): *La sociedad tomada por la familia*, Caracas, Ediciones de la Biblioteca de la UCV.
- Hurtado, Samuel y Alberto Gruson (1993): *Gerencias campesinas en Venezuela*, Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, UCV.
- Leach, Edmund (1976): *Sistema político de la Alta Birmania*, Barcelona, Anagrama.
- Le Fort, Gertude von (1957): *La mujer eterna*, Madrid, Rialp.
- Levi-Strauss, Claude (1974): "La familia" en Levi-Strauss y otros, *Polémica sobre el origen y universalidad de la familia*, Barcelona, Cuadernos Anagrama.
- Liberman, Arnoldo (1994): *La nostalgia del padre*, Madrid, Temas de Hoy.
- Lison, Carmelo (1980): "La familia matrilineal" en *Invitación a la Antropología Cultural de España*, Madrid, Akal.
- Litwak, Eugéne (1968): "The Use of Extended Family Groups in the Achievement of Social Goals" en M. B. Sussman, *Sourcebook in Marriage and the Family*, Nueva York, Houghton Mifflin, 3ª ed., pp. 82-89.
- Lubac, Henri de (1968): *El eterno femenino*, Salamanca, Sígueme.
- Mair, Lucy (1974): *Matrimonio*, Barcelona, Seix Barral.
- Malinowski, Bronislaw (1974): *Sexo y represión en la sociedad primitiva*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Meillasoux, Claude (1977): *Mujeres, graneros y capitales*, México, Siglo XXI.
- Mendel, Gerardo (1992): *La sociedad no es una familia*, Buenos Aires, Paidós.
- Nisbet, Robert (1969): *La formación del pensamiento sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Ramos, Raúl (1984): *Los personajes de Gallegos a través del psicoanálisis*, Caracas, Monte Ávila.
- Risquez, Fernando (1982): *Conceptos de psicodinamia*, Caracas, Monte Ávila.

- _____ (1983): *Aproximación a la feminidad*, Caracas, Monte Ávila.
- Sardi, Milene (1993): *Venezuela esquizofrénica*, Caracas, Centauro.
- Satir, Virginia (1989): "El mapa de familia" en *Peoplemaking*, Caracas, traducción de la Escuela de Trabajo Social, UCV.
- Stycos, J. Mayone (1958): *Familia y fecundidad en Puerto Rico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Veblen, Thorstein (1995): *Teoría de la clase ociosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Velásquez, Ramón José (1994): "Acepté la Presidencia ante el peligro de golpe", Caracas, *El Universal*, 23-10, C/1, pp. 19-20. Confesiones con C. Croes.
- Vethencourt, José Luis (1974): "La estructura familiar atípica y el fracaso histórico-cultural en Venezuela" en *Revista SIC*, Año XXXVII, n° 326, Caracas, febrero, pp. 67-69.
- _____ (1983): "Actitudes y costumbres en relación con los roles sexuales tradicionales. El mito de la pasividad femenina" en Ministerio de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, *Venezuela: biografía inacabada, 1936-1983*, Caracas, Banco Central de Venezuela, pp. 503-526.

FRONTERA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN EL PROYECTO ZIF

Edgar C. Otálvora

Presentación*

Este es un texto referido a la frontera venezolano-colombiana, desde una óptica local, nacional y extranacional, enmarcado en los debates contemporáneos sobre globalización. Un texto sobre la frontera, entendida como el espacio donde la contigüidad, la proximidad espacial, permite el contacto a las comunidades nacionales de dos países.

La globalización, entendida como un proceso orientado hacia la globalidad, que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales (Beck, 1998, 30) y está fuertemente atada a conceptos de tipo espacial o territorial. En primer lugar, la globalización como tendencia pareciera conllevar a una desterritorialización del concepto de Estado-nación, dando lugar a una segunda modernidad que rompe con el presupuesto fundamental de la primera modernidad, es decir, con la identificación simultánea de sociedad y Estados-nación en tanto unidades territoriales (Beck, 1998, 43). En segundo lugar, la globalización pareciera estar vinculada de alguna forma al surgimiento de organizaciones supranacionales, entre otras las de tipo regional para finalidades comerciales integracionistas. Esas organizaciones, al tender a la desaparición de fronteras económicas nacionales, pueden hacer aparecer o reaparecer zonas económicas regionales territorialmente contiguas (Kennedy, 1993, 130).

Al tiempo que los esquemas de integración regional procuran la inserción de las economías participantes a la economía globalizada, se estarían destacando una serie de iniciativas con el mismo propósito, que provienen de espacios más delimitados, los espacios locales, en lo que constituiría una nueva estrategia de desarrollo que adquiere perfil propio al operar desde lo local y al desprenderse de lo nacional (Arenas, 1999, 99).

* El autor agradece las recomendaciones recibidas de la doctora Nelly Arenas, durante la preparación del presente papel. Como fueron de estilo, la eximo de toda responsabilidad sobre los defectos que el documento pueda presentar.

En ambos casos, en la conformación de las organizaciones supranacionales (Unión Europea, Nafta, Mercosur, Comunidad Andina, v.g.) y en los esquemas integracionistas de inspiración local, el aspecto común es la contigüidad territorial, ya sea de los países o de las regiones locales.

La reaparición de zonas económicas regionales, tal como lo plantea Kennedy, lleva implícita la preexistencia de comunidades fronterizas cuyas vinculaciones cooperativas o conflictivas de carácter histórico han podido permanecer latentes ante las barreras que los límites nacionales han podido significar para su desenvolvimiento. Asimismo, las fronteras, al ser entendidas como áreas de contacto entre comunidades localizadas en los bordes nacionales, presuponen la existencia de vínculos particulares entre dichas comunidades, en ocasiones ajenas y contradictorias con los intereses de sus respectivos Estados nacionales. Esta perspectiva hace pensar en la existencia de elementos de la cotidianidad en las comunidades fronterizas que las pudieran individualizar en contraste con sus correspondientes comunidades nacionales.

A la dicotomía metrópoli-provincia fronteriza, se agregan las nuevas tensiones causadas por el establecimiento de normas de funcionamiento extranacionales, de impacto fronterizo, emanadas de las organizaciones supranacionales a las cuales el Estado-nación se suscribe en su proceso hacia la globalidad. En consecuencia, la expresión "glocalización", basada en la idea según la cual lo local y lo global no se excluyen mutuamente (Roland Robertson citado en Beck, 1998, 79), pareciera tener en lo fronterizo un espacio natural de análisis y contraste. Esa *glocalización*, en términos operativos, estaría íntimamente asociada a las tendencias hacia la descentralización tanto político-administrativa como económica (Pérez, 1999, 17).

Las tendencias hacia la modificación conceptual del Estado-nación, las redes de alcance mundial de relaciones entre actores estatales y no estatales, la globalización en sus distintas variantes, no parecieran significar la desaparición del Estado nacional, el cual se mantiene como centro primario de identidad para la mayoría de las personas e instancia última de apelación ante efectos negativos de la globalización (Kennedy, 1993, 130). La supervivencia del Estado-nación acarrea visiones geoestratégicas de las relaciones exteriores de los países, en ocasiones de carácter conflictivistas, coexistiendo con otras de carácter cooperativistas centradas en la acción bilateral o multilateral dentro de las organizaciones supranacionales arriba mencionadas. Sostiene Beck que en la edad de la globalización la alternativa en las relaciones entre los Estados nacionales sería la pérdida de soberanía o la colaboración transnacional (Beck, 1998, 156). Sin embargo, en la realidad de la política internacional, las valoraciones geoestratégicas siguen jugando un rol central, máxime cuando se refieren a los linderos territoriales nacionales. Por lo tanto, allí donde se produce el contacto natural entre comunidades nacionales de dos países, en aquel espacio de natural realización de las tendencias transnacionales globalizado-

ras, allí también actúan significativamente las visiones de seguridad y defensa nacionales.

En las siguientes páginas se pasará revista a diversos aspectos definitorios de lo fronterizo. Se describirá el proceso mediante el cual los gobiernos de Venezuela y Colombia actuaron bilateralmente para diseñar un programa de desarrollo fronterizo previo a la creación de la zona de libre comercio y a la unión aduanera, programa que luego se convertiría en parte del esquema multilateral integracionista andino. Finalmente, se pasará revista a las fuerzas que incidieron en la suerte corrida por la idea de fortalecer bilateralmente a las comunidades fronterizas del estado Táchira (Venezuela) y el departamento Norte de Santander (Colombia). He aquí un ejemplo práctico de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global, que metafóricamente calificamos como una realidad tríplice.

1. Temas de frontera

a) Prolegómenos

Durante 1987, Venezuela y Colombia estuvieron ante un eventual conflicto armado. El gobierno colombiano, presidido desde 1986 por el ingeniero cucuteño Virgilio Barco Vargas, había incluido entre sus líneas de acción exterior el lograr una solución en el asunto de la delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela¹. En ese contexto, en agosto de 1987 se produce el "incidente del Caldas" (Bendeck Olivilla, 1994, 92-121; Romero, 1991, 60), cuando la presencia en aguas del golfo de Venezuela del buque de la armada colombiana ARC Caldas desató una crisis diplomática y militar entre ambos países. El deterioro en las relaciones entre los gobiernos no sólo atendía al tema limítrofe, sino a una larga lista de incidentes previos referidos a la seguridad y el orden público en la zona fronteriza.

Superado el incidente del Caldas sin que se produjera un enfrentamiento armado, las comunidades nacionales de ambos países permanecieron altamente sensibilizadas por discursos nacionalistas, en ocasiones abiertamente guerreristas, a la par que se iniciaba una intensa política de incremento del gasto militar en ambos países (Vivas Gallardo, 1999, 242).

Por otra parte, la frontera era y sigue siendo un escenario privilegiado donde confluyen impactos de las circunstancias económicas internas de cada uno de los países vecinos, lo que se denomina "efectos de derrame" (SELA, 1996, 41). Desde la devaluación de 1983 en Venezuela, los gobiernos de este país

¹ El tema limítrofe venezolano-colombiano ha sido tratado en innumerables publicaciones desde las perspectivas nacionales respectivas. Un arqueo bastante completo de la literatura disponible sobre el tema puede encontrarse en Parker (1999).

mantuvieron un sistema de control de cambios, así como una política de subsidios a productos de consumo masivo. Los cargamentos de leche en polvo o aceite comestible ofrecidos en el mercado interno venezolano con precios subsidiados no sólo atendían la demanda nacional, sino que llegaban incluso hasta lejanos lugares de la geografía andina suramericana, dado el importante diferencial de precio con respecto a los vigentes en países vecinos. Este fenómeno fue denominado en el discurso popular y oficial venezolano como "contrabando de extracción", el cual se producía a través de las fronteras, y de forma resaltante en los límites con Colombia. "La devaluación del bolívar en 1983 generó un cambio radical en la orientación del comercio fronterizo, por la pérdida de valor progresivo de la moneda venezolana en los mercados oficiales y libres. La economía fronteriza colombiana, especializada en comercio de exportación, se vio tan afectada que las autoridades se esforzaron en reorientarla hacia el sector productivo. Del lado venezolano el proceso devaluacionista generó una fuerte progresión del comercio en el área fronteriza, reorientándose éste desde la tradicional reexportación de productos electrodomésticos hacia la venta de bienes considerados como de primera necesidad, como consecuencia de una política de subsidios masivos que no fue sustancialmente modificada entre 1983 y 1988" (Martens, 1992, 382).

Como parte del ambiente bilateral posterior al incidente del Caldas, el gobierno venezolano decidió frenar la exportación de productos subsidiados, primero, con medidas policiales por parte del resguardo aduanero a cargo de la Guardia Nacional. Luego, mediante dos decretos presidenciales que prohibían la apertura de nuevos establecimientos comerciales en una franja fronteriza de 20 kilómetros en una primera versión, y de cuatro kilómetros en su normativa definitiva. Los decretos presidenciales y la mano dura de la Guardia Nacional no lograban controlar el flujo comercial, no sólo de los productos con subsidios directos del Estado sino de la más amplia gama de bienes de consumo de fabricación venezolana. Esta situación variaría a partir de 1989, cuando el programa de ajuste económico del nuevo gobierno venezolano haría variar el sentido del comercio fronterizo. De hecho, la economía fronteriza y la economía nacional actuaron en direcciones radicalmente opuestas en cuanto al comercio con Colombia, a raíz del programa de apertura comercial iniciado aquel año. Venezuela, con precios más atractivos, incrementó sus ventas globales a Colombia y redujo sus importaciones desde ese país, mientras el comercio de la frontera venezolana redujo sus ventas (basadas en bienes anteriormente subsidiados en el mercado venezolano) e incrementó sus compras de bienes esenciales de origen colombiano (Otálvora, 1992, 175).

Las relaciones con Colombia y la política fronteriza fueron tema de debate en la campaña electoral venezolana de 1988. El tachirense Carlos Andrés Pérez, quien ya había ejercido la presidencia en el período 1974-1979, en su procura por un segundo mandato obtuvo apoyo entre sus paisanos fronterizos

ofreciendo dar un vuelco al tratamiento del comercio y las relaciones fronterizas en la zona Táchira-Norte de Santander.

El 3 de febrero de 1989, a pocas horas de su toma de posesión, Pérez suscribió con Virgilio Barco Vargas el Acuerdo de Caracas, modificándose el estatus de las negociaciones entre los dos países. Pérez y Barco acordaron crear un mecanismo para atender los asuntos pendientes, en obvia referencia al tema de la delimitación territorial. A su vez, anunciaron la constitución de otro mecanismo bilateral el cual trabajaría sobre los aspectos “relativos al desarrollo económico y social de las áreas fronterizas”. El Acuerdo de Caracas se plasmó en la Declaración de Ureña del 28 de marzo de aquel mismo año, mediante la cual se designaron los integrantes de las comisiones, señalándoles un temario básico y un mandato amplio en cuanto a iniciativas².

La creación del mecanismo de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, amén de su propia composición³, buscaba ser una instancia de vocería regional binacional, especialmente para atender las presiones políticas de las comunidades de Táchira y Norte de Santander.

b) Enfoques de lo fronterizo

La aproximación al estudio del esfuerzo binacional para la definición de un proyecto de acción fronteriza exige una previa revisión del contexto del tema fronterizo. La frontera, por contraste con el concepto de “límite”, posee un componente definitorio esencial en su condición de medio geográfico y humano (Morales Paúl, 1989, 281). Una primera aproximación a la frontera debe hacerse, en consecuencia, procurando una descripción de las comunidades humanas en ella asentadas. Un segundo aspecto es el relativo a las relaciones

² Los textos integrales del Acuerdo de Caracas y de la Declaración de Ureña se encuentran en MRE-Colombia (1993).

³ Las comisiones creadas en 1989 quedaron integradas por personalidades que participaban a título personal, sin ser funcionarios gubernamentales. En la composición de ambas comisiones, los gobiernos aplicaron criterios de representación de todos los estados y departamentos fronterizos, manteniendo a su vez un equilibrio en la militancia partidista de sus integrantes. La comisión venezolana fue presidida por el entonces senador Ramón J. Velásquez, nacido en el estado Táchira y electo al parlamento en las planchas de Acción Democrática, en ese momento en el gobierno. La comisión colombiana tuvo como presidente a Enrique Vargas Ramírez, nacido en el Norte de Santander, de vinculación partidista liberal, quien para el momento ejercía la Presidencia de la Flota Mercante Grancolombiana. La comisión venezolana incluía personalidades vinculadas a los partidos AD, Copei y el MAS. Además del gubernamental Partido Liberal, tanto el Partido Conservador como la Unión Patriótica formaban parte de la comisión colombiana. La comisión venezolana de acuerdo con el decreto de creación tenía no sólo el carácter de contraparte en el mecanismo binacional, sino que adicionalmente era una instancia asesora de la Presidencia de la República en materia de desarrollo fronterizo nacional.

entre la región de frontera con el resto del país, esencialmente en cuanto a las definiciones normativas que particularizan a la región del resto de la comunidad nacional. El tercer elemento a analizar se refiere a la dimensión de política exterior que adquiere la acción nacional sobre su frontera.

Frontera: comunidad humana

Las relaciones entre las comunidades de Táchira y Norte de Santander han sido objeto de especial atención desde perspectivas históricas, económicas, políticas y más recientemente con revisiones sociológicas, existiendo una percepción generalizada sobre la existencia de una vinculación especial entre ambos grupos humanos.

La relativamente tardía incorporación del actual estado Táchira al territorio de lo que ahora es Venezuela, mediante Real Cédula de erección de la Capitanía General de Venezuela de 1777 (Briceño, 1982, 22-25); los fuertes lazos económicos del Táchira con mercados extranjeros a finales del siglo XIX (Muñoz, 1985, 158); las dificultades de integración física orgánica del Táchira y el Norte de Santander con el resto del territorio de sus respectivos países hasta bien entrado el siglo XX (Martens, 1992, 85-88); la existencia de circuitos comerciales entre Táchira y Norte de Santander y de ambos con el extranjero (Gutiérrez, 1988, 133); las influencias de las luchas partidistas de un país en el vecino (Velásquez, 1990, 31-33), entre otros aspectos, hacen que los intercambios entre las comunidades fronterizas sean considerados una "constante geohistórica" (Cunill Grau, 1992, 21). Tal caracterización pudiera ser base para calificarla como una región nodal (Richardson, 1973, 243) dada la estrecha interconexión funcional que pareciera estar presente en el área Táchira-Norte de Santander⁴.

Pese al relativo aislamiento regional con respecto al territorio venezolano y a la fuerte vinculación con el extranjero (el inmediato colombiano y el lejano europeo o estadounidense), los pobladores fronterizos al igual que el resto de las regiones venezolanas no desarrollan tendencias separatistas (González, 1998,

⁴ El texto de Richardson, típico de las escuelas anglosajonas de planificación regional de los años 70, describe las regiones nodales como "compuestas por unidades heterogéneas estrechamente interrelacionadas funcionalmente. Estas interconexiones funcionales se entienden más claramente si se las considera como fenómenos de flujos de población, de bienes y servicios, de comunicaciones y de tráfico. Tales flujos no se distribuyen aleatoriamente dentro de la región, ni con intensidades uniformes. Por el contrario, los flujos más importantes tienden a orientarse hacia y desde uno o dos centros predominantes que suelen ser grandes ciudades". Según Richardson, los autores partidarios del enfoque nodal como definitorio de región realzan en su análisis elementos tales como el orden jerárquico de los centros urbanos y las áreas de influencia metropolitanas. Si bien el texto de Richardson se refiere a regiones al interior de un país, su generalización resultaría trasladable a un ámbito fronterizo.

287). En general, diversos autores coinciden en la existencia de una definición del *fronterizo* en tanto actor de la vida fronteriza, asociada a sentimientos que los unen a sus propias comunidades nacionales. Una apreciación en ese sentido, referida al siglo XIX, sostiene que “las mismas dificultades que confrontaba el Táchira para comunicarse con el resto del país avivaba el sentimiento de integridad nacional. Ellos trataban de contrarrestar la influencia económica, cultural y política de Colombia exaltando a toda hora los valores venezolanos y fomentando el nacionalismo”, adjudicando a los tachirenses una “síntesis peculiar de regionalismo y cosmopolitismo” (Muñoz, 1985, 165-181).

El modo de vida *fronterizo* estaría referido a las facilidades que la colindancia territorial permite para los flujos físicos o intangibles entre los habitantes de ambos lados del límite político. Dentro de esos flujos, que darían cuerpo a una “identidad cultural de frontera”, estarían los vínculos de parentesco, la homogeneidad de cosmovisiones, de prácticas religiosas y alimentarias, de hábitos de vestir, la cercanía de los pueblos y el intercambio económico (Zamora Cardozo, 2001, 179). A lo cual se debe agregar el aprendizaje dual de legislaciones, sistemas monetarios, husos horarios y las diversas reglamentaciones propias de cada una de las vecinas sociedades nacionales, no siempre coincidentes y en ocasiones contradictorios.

Una visión actual señala que “los colombianos y venezolanos de la frontera no se identifican con las acepciones que se les adjudican desde fuera. Se definen como ciudadanos iguales a cualquier otro del país. No son ni “centinelas de la patria”, ni corren el riesgo de perder su “identidad nacional”. Se saben colombianos y venezolanos dentro de un “modo de vida de frontera” implícito a una dinámica cultural particularizada” (ibíd., 2001, 166). Lo cual pareciera coincidir con observaciones de otras zonas fronterizas, de las cuales se puede desprender que la interacción derivada del ámbito cotidiano no implica de manera automática la aculturación, pues también involucra diferencias, resistencias y conflictos, asociados a diferencias culturales, de lenguaje, prejuicios, estereotipos, racismo, adscripciones imaginarias y diferencias de poder entre otros (Valenzuela, 1996, 236). De hecho, entre las percepciones que venezolanos y colombianos poseen en relación con el otro, una de las cualidades resaltantes es el nacionalismo. Mediciones de autopercepción indican que el porcentaje de quienes se perciben como nacionalistas se incrementa en las ciudades fronterizas de ambos países (Salazar y Rey, 1999, 39-43).

Un elemento que pareciera tener efecto cohesivo cultural entre los *fronterizos* es el juego de percepciones entre el centro y las provincias, entre la unidad y la diversidad (Kennedy, 1993, 131), entre los “metropolitanos” y los “fronterizos”. Tal como lo comenta Zamora, el habitante de la frontera se siente compelido desde el exterior *fronterizo*, es decir desde las capitales nacionales, a tomar la decisión dicotómica de ser guardián de la nacionalidad o mostrarse como un ente mixto cuya identidad cultural estaría en peligro. Cuando el

fronterizo acepta-asume la existencia de una visión metropolitana que evalúa su conducta y actitud ante el hecho nacional, simultáneamente está incorporando en su discurso la confrontación entre lo *fronterizo* y lo metropolitano. Esa construcción está asociada a usuales percepciones del *fronterizo* que se reconoce al margen, aislado de los canales de participación en la vida social de su correspondiente sociedad nacional, víctima de mecanismos mediante los cuales la metrópoli (Caracas o Bogotá) tiende a monopolizar los recursos fiscales sin permitir que fluyan hacia las regiones interioranas (Fals Borda, 1996, 17-18; Martens, 1992, 116). En sociedades con alta incidencia de la actividad del Estado, la lejanía *fronteriza* es sentida como una ausencia de la protección de las capitales y como señales de un centralismo metropolitano indolente y poco interesado en conciliar las políticas nacionales (proyectos de desarrollo nacionales, política exterior, v.g.) con las aspiraciones regionales *fronterizas*. Este tipo de percepciones pareciera estar presente en otras realidades y queda especialmente patente cuando se debaten los temas integristas (Achúgar y Bustamante, 1996, 136-137).

Frontera: espacio normativo

La percepción de *los fronterizos*, en cuanto a su diferenciación del resto de los habitantes de sus comunidades nacionales, no sólo se sustenta en un imaginario local. Las comunidades *fronterizas* son sujeto de legislaciones particulares que definen ámbitos espaciales de aplicación y crean reglas de funcionamiento diferentes a las aplicables en el restante territorio del Estado respectivo. Esas legislaciones suelen responder a visiones teóricas y políticas sobre el papel de la frontera en los esquemas de protección de la integridad territorial nacional.

Diversas teorías enfocan el tema de fronteras hacia los aspectos geoestratégicos, cuya visión extrema sostiene que la frontera más cierta y duradera será aquella que rechaza actividades humanas significativas (Morales Paúl, 1989, 280). Esta visión que prioriza el control territorial del Estado sobre sus linderos mediante la existencia de vacíos poblacionales coexiste con posiciones que coincidiendo en el objetivo varían en cuanto al método: consideran que el control territorial se garantiza mediante la concentración de fuerzas de los Estados colindantes (ibid., 1998, 183). Ambas posiciones conciben la frontera desde un punto de vista confrontacional y conducen al fortalecimiento militar, lo cual coloca las relaciones bilaterales con un sesgo marcadamente estratégico, es decir, en el plano de una marcada competitividad. Esta visión ha sido particularmente sostenida por el Estado venezolano en razón de la influencia del estamento militar en la política venezolana (Müller Rojas y Vivas Gallardo, 1992, 197), y por Colombia país que no ha sido ajeno al fenómeno de lo que Vivas llama "actorialismo militar" (Vivas Gallardo, 1999, 244). La visión confrontacional ha estado presente en la interacción de Venezuela y Colombia, siendo según autores colombianos "la dimensión dominante de las

relaciones, en franco desmedro de una maximización de la cooperación bilateral" (Obregón y Nasi, 1990, 17), y, según el venezolano Ramón León, "dominando la preeminencia de lo limítrofe (entendido como la definición de límites entre los dos países) sobre lo fronterizo (entendido como la atención a la problemática común de las poblaciones asentadas en cercanías de las delimitaciones)" (citado en Obregón y Nasi, 1990, 17).

Dos posiciones extremas quedan al descubierto, una que propugna la confrontación como método, y la preservación del control territorial y de la soberanía nacional como objetivo. Esta óptica privilegiaría la esfera de lo militar. Otra posición, de tipo cooperacionista, se expresa en la promoción de la acción binacional fronteriza buscando optimizar el factor localizacional de la frontera como método, tras el objetivo de mejorar el nivel de vida de las comunidades allí asentadas. Esta última óptica coloca el objetivo de la preservación de la soberanía sobre una base no exclusivamente territorial. Desde una visión militar venezolana, las dos ópticas "pueden ser antagónicas en tiempos de conflicto o coincidentes en una variedad de grados, culminando en la integración" (Rodríguez Ochoa, 1991, 160).

Entre estas dos ópticas extremas se encuentran posiciones que aceptan el objetivo prioritario de la defensa de la soberanía territorial y auspician como método el fortalecimiento de la presencia nacional en la zona de frontera impulsando el "desarrollo, el poblamiento y la presencia institucional" (Martens, 1992, 207). Esta última perspectiva en los casos de Venezuela y Colombia se inscribe dentro de tendencias latinoamericanas usuales en la década de los 60 que daban alta prioridad a la planificación estatal del desarrollo nacional y a la regionalización, teniendo como usual referencia la experiencia estadounidense de la Autoridad del Valle del Tennessee (Quero Morales, 1978, 584-588; Fals Borda, 1996, 29). La visión sobre el desarrollo nacional de las áreas de frontera, en el caso del Estado colombiano, fue objeto de legislación específica mediante la Ley Básica 10 de 1983 y la Ley por Medio de la cual se Dictan Disposiciones sobre Zonas de Frontera de 1994, esta última amparada en principios favorables a la integración binacional incluidos en la Constitución colombiana de 1991 (Lizarazo, 1995, 5-6).

Las visiones confrontacionales en el caso de la frontera de Venezuela con Colombia han cobrado cuerpo en la disposición de la estructura de seguridad fronteriza venezolana, convertida en un asunto militar sustentado argumentalmente en el litigio territorial. Por ello el tratamiento de problemas relacionados con actos ilegales realizados por grupos humanos en las zonas fronterizas —comunes en todas las áreas de ese tipo— tiende a ser atendido con mecanismos propios de la acción militar frente a conflictos bélicos (Müller Rojas y Vivas Gallardo, 1992, 217-218).

En 1976 fue promulgada la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, inspirada por la doctrina militar desarrollada por el gobierno estadounidense en la

segunda posguerra bajo la denominación de "Seguridad Nacional" (Varela, 1986, 16). Mediante dicha ley, el Estado venezolano procedió a crear las "zonas de seguridad" entendidas como franjas de territorio adyacentes a la línea fronteriza, declaradas de utilidad pública y cuya anchura sería establecida mediante decreto presidencial oída la opinión del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. En el ámbito de dicha zona, una vez delimitada, estarían vigentes diversas restricciones a la propiedad y al tránsito de personas bajo el control administrativo del Ministerio de Defensa. Algunas de esas restricciones incluso fueron consideradas como inconstitucionales en el marco de los derechos consagrados por la Constitución de 1961, vigente a la fecha de emisión de la ley (Gabaldón, 1992, 385-387). Los decretos con la determinación de los linderos de la zona de seguridad fronteriza fueron emitidos en 1993, con aplicación sólo en los estados Zulia, Táchira y Apure, todos ellos fronterizos con Colombia (Otálvora, 1994, 49).

A juicio del ahora extinto Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la zona de seguridad, salvo en lo atinente a la actividad asignada al Ministerio de la Defensa, no puede considerarse como una zona militar. La argumentación usualmente esgrimida por el sector militar venezolano apelaba al concepto *holístico* de la seguridad nacional, según el cual seguridad implica desarrollo, existiendo una correlación funcional entre la zona de seguridad fronteriza y la zona fronteriza, entendiendo esta última como espacio para el desarrollo nacional (Rodríguez Ochoa, 1991, 163). Visiones críticas respecto a la relación directa entre "seguridad" y "desarrollo" la consideran axiomática, dogmática, carente de comprobación y de validez como principio universal (Romero, 1986, 305).

Si bien la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa no es la única de aplicación en las zonas fronterizas (Gabaldón, 1992, 394-409), es muestra de una de las tendencias que han ganado cuerpo dentro del Estado venezolano en su tratamiento de lo fronterizo, en este caso priorizando el concepto confrontacional de seguridad.

Frontera: tema internacional

Enmarcado dentro de ópticas confrontacionales, cooperacionistas o en una combinación de ambas, el tratamiento que el Estado da a sus áreas de frontera posee impactos tanto de carácter interno como externo. Así, las decisiones nacionales referidas a sus fronteras forman parte integral de la política exterior del Estado "en cuanto esas acciones aceleran o retrasan procesos de acercamiento con el país vecino en su propia frontera" (Otálvora citado en MRE-Colombia, 1993, 42).

El tratamiento de lo fronterizo como parte del temario de política exterior dirigida al país vecino hace que, de alguna forma, la política fronteriza interna comience a formar parte de la lógica propia de las relaciones generales entre

los dos Estados colindantes, adquiriendo características resultantes de la diversidad de instancias institucionales (o no-institucionales) y áreas temáticas que dan cuerpo a las relaciones binacionales. La dinámica de la agenda bilateral, la intensidad en su ejecución, los conflictos y el impacto de los mismos, los mecanismos bilaterales y las coyunturas en las relaciones entre los dos países serán condicionantes de la política fronteriza, y probablemente en algún grado condicionados por ella.

En cuanto a las instancias institucionales (o no institucionales) en las cuales se genera la política exterior venezolana, se trataría de un sistema complicado, difícil de movilizar y coordinar (Cardozo de Da Silva, 1992, 107), con una fragmentación organizacional caracterizada por la proliferación de actores estatales como respuestas *ad hoc* a la necesidad de adaptarse espontáneamente a cambios profundos en la agenda global (Romero, 1992, 209). En el caso específico de las definiciones de la política fronteriza, el esquema institucional mostraba una dispersión y segmentación en la asignación de competencias, que hacía fallar diversos intentos para coordinar la acción pública de fronteras (Gabaldón, 1992, 416).

La agenda binacional ha estado marcada (como vimos en el punto anterior) por los temas de seguridad y de soberanía territorial, los cuales han incidido en el tratamiento del potencial temario binacional. Durante el siglo xx, los temas de delimitación de la frontera terrestre, hasta la década de los 40, y de delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela a partir de los años 60, "constituyeron el eje central de la agenda de relaciones entre los dos países" (Ramírez, et. al., 1999, 161). Pareciera existir un movimiento pendular que se expresa en el predominio alternativo de visiones confrontacionales o cooperacionistas, de enfoques pragmáticos o realistas en cuanto a la materia de seguridad entre los dos países, pudiéndose identificar lapsos de estabilidad o de tensión en las relaciones bilaterales (Vivas Gallardo, 1999, 240-242).

Amén de los temas limítrofes con su alta capacidad inhibidora en cuanto al desarrollo de otros asuntos, la agenda bilateral fue enriqueciéndose a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Es posible identificar tres momentos de ampliación de la agenda bilateral: uno, en 1942, cuando se firma el estatuto fronterizo constituyéndose en un programa multisectorial de acción bilateral; dos, a principios de la década de los 60, con la definición de una agenda de acción bilateral común; y, tres, en 1989, cuando se inician negociaciones globales que evidenciaron una amplia agenda de temas a cargo de las Comisiones de Asuntos Fronterizos tratados mediante la participación de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales (Cardozo de Da Silva, 1992, 99). Conceptualmente, la amplia agenda de 1989 tenía tras de sí la decisión de "desgolfizar" las relaciones bilaterales (Obregón y Nasi, 1990, 100), mediante un mecanismo que se denominó como de "globalidad" (Rey, 1988, 177), en

tanto procuraba ampliar la agenda, descentrarla del tema limítrofe, asumiendo la existencia de asuntos de interés mutuo cuyo tratamiento no debía estar condicionado a la resolución de la discrepancia sobre el golfo de Venezuela.

2. Concepción del proyecto

El general reconocimiento de la existencia de una realidad social específica, con alta capacidad de movilización en procura de sus intereses regionales, situada en la zona fronteriza que forman el estado Táchira y el departamento Norte de Santander, dio la pauta para que en 1989 se iniciara un proceso de definiciones de políticas para transformar esas condiciones previas en elementos de estímulo económico regional. Ese proceso tenía sus antecedentes en la normativa binacional que se había ido generando en el transcurso del siglo xx para regular la dinámica de poblaciones fronterizas.

A principios de la década de los 40, y tras la suscripción del tratado que declaró terminadas todas las diferencias sobre materias de límites⁵, ambos países se abocaron a normar el flujo de sus nacionales en la zona fronteriza. Así, en 1942 fue suscrito el Estatuto de Régimen Fronterizo, el cual entró en vigencia tras el correspondiente canje de ratificaciones en 1944. Mediante el Estatuto fue creada y delimitada una región fronteriza, definida como una franja a ambos lados de la línea limítrofe, siendo la primera señal de una política fronteriza bilateral. En su parte argumental, el Estatuto señala que dicho instrumento es producto del convencimiento de ambos gobiernos sobre las ventajas que "habrán de obtenerse facilitando las relaciones que forma el frecuente tránsito en las regiones limítrofes de ambos países". Para ello, mediante ese instrumento se estableció una normativa de aplicación especial en la región fronteriza, creando un documento de identidad con validez local, facilitando el flujo de personas con fines laborales y empresariales, y dando a las autoridades nacionales de la frontera potestades para actuar en temas de cooperación educativa, sanitaria, policial y ambiental.

a) Informe BID

Los primeros años de la década de los 60 marcan el segundo antecedente relevante, en cuanto al tratamiento binacional del tema fronterizo. En visita realizada a la zona fronteriza venezolana, el presidente colombiano Guillermo León Valencia suscribió con su homólogo venezolano Rómulo Betancourt el Acta de San Cristóbal, "que se constituyó en la explicitación de una alianza económica colombo-venezolana" (Ardila, 1991, 156). Los gobiernos de ambos

⁵ El Tratado de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes entre Venezuela y Colombia fue suscrito el 5 de abril de 1941 y el canje de ratificaciones se cumplió el 12 de septiembre de ese mismo año. El texto del tratado, una reseña de los debates acontecidos en el parlamento venezolano al ser considerado el tratado, así como el Estatuto de Régimen Fronterizo pueden encontrarse en Nicolas Perazzo (1981).

países, en medio de una línea de trabajo enfocada en la promoción del desarrollo fronterizo bajo el mandato del Acta de San Cristóbal, adelantaron gestiones en procura de apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la realización de un estudio sobre la realidad fronteriza que generara propuestas para la integración binacional. Con ese objeto fue designada por el BID una comisión técnica mixta. "El BID entregó un estudio en 1964, en el que diferencia de manera clara diversos segmentos de la frontera común y destaca la necesidad de atender las especificidades de cada segmento, de cada región de confluencia con características propias. El estudio en mención se constituyó en el intento más elaborado y serio realizado hasta ese entonces para la formulación de una agenda de desarrollo binacional y fronterizo" (García y Urdaneta, 1999, 293).

El diagnóstico elaborado por el BID encontró que "la integración espontánea de las poblaciones que ocupaban la zona fronteriza común mantenían un grado tal de organicidad histórica que sus relaciones se superponían y hasta obviaban cualquier restricción que pretendiera obstaculizar sus vínculos. Esta profunda articulación, en la que se definía la coexistencia cultural y la subsistencia socioeconómica de ambos grupos humanos, tenía una dinámica propia que debía ser interpretada por las políticas de desarrollo fronterizo" (Cendes-Cider, 1991, 25).

A los efectos del diseño de un programa de acción integracionista, el documento BID realizó el ejercicio pionero de dividir la línea limitrofe en segmentos (lo llamaron "zonificación"), atendiendo a características geográficas, económicas y culturales, declarando la no homogeneidad de dicha frontera y propiciando, en consecuencia, tratamiento diferenciado para cada espacio. Para determinar cuándo se estaba en presencia de una "zona fronteriza en el sentido socioeconómico", los técnicos del BID visitaron 40 centros poblados localizados en ambos países, desde la península de la Guajira hasta la confluencia de los ríos Orinoco y Meta, en los cuales realizaron mediciones de la movilidad de los factores de la producción. Cuando las mediciones indicaban que en determinado segmento de la frontera se producía un fenómeno de interdependencia y que la movilidad de factores parecía más pronunciada hacia el país, los técnicos del BID llegaron a la conclusión de estar en presencia de una "zona fronteriza en el sentido socioeconómico" (citado en Gabaldón, 1992, 380).

El programa de acción para las zonas fronterizas, a juicio de los autores del informe BID, presuponía la decisión de ambos países de conciliar y hacer coincidir sus criterios nacionales de desarrollo fronterizo, los cuales deberían quedar plasmados en un plan conjunto de desarrollo fronterizo que considerara las articulaciones de carácter histórico existentes entre las comunidades de la zona de frontera. Asimismo, el informe BID proponía adelantar un esquema normativo que desarrollara el contenido del Estatuto fronterizo de 1942.

La presentación del informe BID, a consideración de los gobiernos, coincidió con la creación en Venezuela de la Corporación de los Andes (Corpoandes), la cual fue no sólo una decisión gubernamental para atender a los estados interioranos, sino fundamentalmente la conclusión de un movimiento promovido por las élites andinas y acogido con vigor por sus comunidades (Rincón, 1987, 36; Velásquez, 1993, 44). Corpoandes inauguraba el esquema de división regional del país, y tenía como objetivo la planificación y promoción del desarrollo económico de la región andina, de la cual formaba parte el estado Táchira. "Aunque presentado cinco meses antes del nombramiento de la primera junta directiva de Corpoandes, dicha junta no lo tomó en cuenta; el enfoque dado al desarrollo del Táchira nada tuvo que ver con la estrategia propuesta por el organismo internacional" (Martens, 1992, 107). Algunas de las recomendaciones del BID, básicamente en el campo de las obras civiles, fueron atendidas bilateral o unilateralmente, pero sin que formaran parte de un plan de acción coordinada de los gobiernos.

El tratamiento bilateral de las especificidades fronterizas intentó ser adelantado mediante la creación de mecanismos *ad hoc*. En 1965 fue creada la comisión permanente colombo-venezolana de integración fronteriza, y 10 años después fueron designados, con rango de embajadores especiales y ajenos a la estructura formal de las cancillerías, dos representantes personales de los presidentes Carlos Andrés Pérez y Alfonso López Michelsen. Ambas iniciativas resultaron infecundas.

b) Decisión política binacional

La Declaración de Ureña de marzo de 1989 contiene un listado específico de temas a ser tratados por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, las cuales "en colaboración de los Ministerios competentes y demás entidades nacionales que sean del caso se ocuparán de los estudios y convenios relacionados con el tránsito de personas, de bienes y de vehículos, la integración económica fronteriza, la planificación conjunta del desarrollo urbano y el uso y preservación de los recursos naturales". Las comisiones deberían dar prioridad a cinco enunciados, uno de ellos expresamente dirigido a la zona de frontera Táchira-Norte de Santander: "El relativo al crecimiento e interconexión de las áreas urbanas de Cúcuta y Villa de Rosario en Colombia y de San Antonio y Ureña en Venezuela, con el objeto de ordenar su desarrollo dentro de un Plan Maestro de Infraestructura de Servicios Públicos y Sociales. El estudio comprenderá la conformación de un área metropolitana binacional para el desarrollo industrial y comercial, y podrá incluir otros municipios".

En octubre de 1989, los presidentes Pérez y Barco, reunidos para conocer los avances de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, suscribieron una declaración que extendió indefinidamente la existencia legal de las comisiones. Igualmente los presidentes enunciaron una serie de proyectos ya

identificados por las comisiones y que comenzarían a ser objeto de tratamiento operativo por parte de los respectivos gobiernos. La declaración suscrita por Pérez y Barco expresaba que: "Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos han iniciado el estudio conceptual de las Zonas de Integración Fronteriza Progresiva (ZIFP), y de la planificación conjunta de áreas metropolitanas binacionales, y consideran que las comisiones deben continuar profundizándolo" (MRE-Colombia, 1993).

En noviembre de 1990, Carlos Andrés Pérez se encuentra en San Cristóbal, Venezuela, con el recién posesionado presidente de Colombia, César Gaviria Trujillo. En la Declaración de San Cristóbal, los mandatarios encomendaron a las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos continuar los estudios y la elaboración de proyectos para el diseño e instrumentación de la ZIFP correspondiente al estado Táchira y el departamento Norte de Santander, pidiendo prioridad para los aspectos de saneamiento de la cuenca hidrográfica del río Táchira, al programa azucarero fronterizo y la construcción de una autopista entre la línea fronteriza y la capital del estado Táchira. Los presidentes calificaron la creación de la ZIFP Táchira-Norte de Santander como "proyecto piloto aplicable, en el futuro, a otras áreas de frontera común", a la vez precisaron de forma expresa que la ZIFP incorporaría no sólo a las poblaciones directamente situadas sobre la línea limítrofe sino que debería abarcar la zona metropolitana de San Cristóbal⁶.

El interés de los gobiernos de ambos países sobre la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) siguió expresándose reiteradamente, e incluso fue introducido dentro de las líneas de trabajo de la Comunidad Andina.

c) Inclusión en el temario andino

En 1989 se inicia un proceso de reactivación organizativa y temática del Acuerdo de Cartagena⁷. Los presidentes de los países miembros acordaron en febrero de aquel año reunirse semestralmente con el propósito de "examinar, impulsar y fortalecer el proceso de integración subregional andino" (Junac, 1991, 11). La novedad de los consejos presidenciales semestrales trajo una aceleración de las negociaciones buscando la redefinición del mecanismo de integración andino. Venezuela procuraba ajustar su inserción en la comunidad andina con los programas de liberalización económica y apertura comercial del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Al poco tiempo Colombia asumiría una línea

⁶ La ciudad de San Cristóbal, capital del estado Táchira, se encuentra localizada a 31 kms del paso fronterizo más cercano, al contrario de Cúcuta, la capital departamental colombiana, cuya área urbana se expande hasta la línea limítrofe.

⁷ El Acuerdo de Cartagena, documento base del Grupo Andino y de la actual Comunidad Andina de Naciones, fue suscrito en mayo de 1969 por representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Pese a que Venezuela había sido parte sustancial en la iniciativa, sólo se adhirió al Acuerdo en 1973. Chile se retiró del grupo en 1976.

análoga cuando César Gaviria Trujillo tomó posesión de la presidencia de su país.

Lo que se denominó oficialmente como el proceso de Profundización de la Integración Andina, se concretó en las declaraciones emanadas de los consejos presidenciales, mediante las cuales se emitieron instrucciones sobre los aspectos componentes del nuevo "diseño estratégico" para la región. El tratamiento del tema fronterizo vivió una acelerada transformación como reflejo del proceso que Venezuela y Colombia adelantaban bilateralmente.

El Manifiesto de Cartagena de Indias, correspondiente al primero de los Consejos Presidenciales Andinos (Cartagena de Indias, mayo de 1989), abordó el tema fronterizo dentro del esquema tradicional dado por la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), órgano técnico del para entonces Grupo Andino. "Fronteras" figuraba como parte del enunciado de "integración física, frontera, turismo y comunicaciones". Salvo la propuesta genérica de "acelerar la integración fronteriza, en beneficio de las poblaciones y territorios de frontera común", el documento no daba lineamientos específicos sobre el tema (Junac, 1991, 15).

El segundo encuentro presidencial (Galápagos, diciembre de 1989) conoció y aprobó el documento elaborado por la Junac, bajo el título de Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino (Junac, 1991, 35). Allí se incluyó la "integración fronteriza" como una de las nuevas áreas de actuación a corto, mediano y largo plazo, orientadas a áreas binacionales fronterizas. Se proponía, incluso, la constitución de nuevas "comisiones de vecindad"⁸ en seguimiento de la experiencia venezolano-colombiana.

El quinto encuentro presidencial (La Paz, noviembre de 1990) aprobó las Acciones para la Profundización del Diseño Estratégico. Los presidentes acordaron "institucionalizar" la integración fronteriza (Junac, 1991, 130), con lo cual el proyecto de creación de una ZIF en la frontera Táchira-Norte de Santander adquirió carácter de mandato multilateral. El documento presidencial ordenaba "delimitar las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como el escenario principal para la instrumentación de las políticas específicas de integración fronteriza, antes del 31 de diciembre de 1991". Igualmente la máxima instancia política andina acordó realizar perentorios estudios sobre la armonización del marco jurídico fronterizo, la definición de criterios sobre emplazamiento de controles aduaneros, migratorios, policiales y sanitarios, la planificación urbano-regional, el comercio fronterizo, la infraestructura, los proyectos productivos

⁸ Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, nombre asignado en la Declaración de Ureña, comenzaron a ser denominadas por la prensa colombiana como Comisiones de Vecindad. Este último nombre fue incorporado por los técnicos de la Junac en sus documentos. Referencias a las comisiones de vecindad y al derecho vecinal se encuentran en Sainz (1994).

y de servicios. Los documentos de la Junac comenzaban a reflejar la experiencia bilateral que se desarrollaba entre Venezuela y Colombia, tanto en el mecanismo de las comisiones⁹ como en el enfoque hacia una ZIF. Sin embargo, existía un contraste en cuanto a la zona que podría ser declarada ZIF. Mientras en Junac se pensaba en una zona situada sobre el límite político que sólo incluiría a Cúcuta (capital del colombiano departamento Norte de Santander) y a la población limítrofe venezolana de San Antonio, en Caracas y Bogotá se pensaba en un área mayor.

d) Proyecto binacional

Desde 1989, poco tiempo después de la creación de las Comisiones de Asuntos Fronterizos, la Corporación Venezolana para el Desarrollo de la Región Suroeste (Corposuroeste), inició un trabajo de diagnóstico regional procurando la definición de una microrregión fronteriza. Al poco tiempo, Corposuroeste junto a su homóloga nortesantandereana Corponor conformarían un equipo de trabajo técnico binacional, cuyo objetivo sería el proyecto ZIF, trabajando juntamente con las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos.

Julio Esteves, coordinador del equipo venezolano, expuso ante un escenario público en Caracas, en abril de 1990, el estado del trabajo realizado por un equipo binacional, integrado casi exclusivamente por profesionales nativos y residenciados en la zona fronteriza (Estêves, 1991, 172-185). El informe de Esteves adelantó resultados del diagnóstico realizado en cuanto a los flujos comerciales y laborales, la infraestructura de transporte, productiva, energética, el sistema jerárquico de ciudades, el equilibrio entre las zonas metropolitanas, la legislación vigente, en los cuales subyacía un enfoque analítico del tipo asociado a las regiones nodales. Señaló una propuesta de delimitación del perímetro que debería ser declarado como una ZIF, en la cual se establecería un "régimen aduanero especial" con libre comercio al detal para los residentes, y funcionaría como el centro del intercambio de bienes entre los dos países. Liberalizar el flujo de personas y bienes en el área propuesta equivaldría, según el informe, a la conformación de un mercado de un millón de personas, y a la creación de condiciones para un incremento notorio del comercio, la industria, el turismo, lo cual permitiría atenuar las crisis cíclicas en la economía fronteriza asociadas a los vaivenes cambiarios de ambos lados de la frontera.

A medida que los trabajos binacionales se adelantaban, sus resultados eran expuestos en las periódicas reuniones plenarias que realizaban las Co-

⁹ Basándose en el esquema de la comisión venezolano-colombiana, Colombia creó comisiones de vecindad junto con Ecuador (1989), Panamá (1992), Brasil (1993) y Perú (1993). Al respecto ver MRE-Colombia (1994).

misiones Nacionales de Asuntos Fronterizos¹⁰, a la vez que el tema comenzaba a ser debatido tanto en la prensa regional fronteriza como en los medios capitalinos. En 1991, con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las comisiones nacionales solicitaron al venezolano Ramón León (investigador del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV-Cendes) y al colombiano Rodolfo Villamizar (funcionario de Corponorte) la redacción de una versión final del proyecto binacional de las ZIF, basaba en los múltiples debates escenificados en las comisiones, los avances hechos por las corporaciones de desarrollo, los aportes teóricos procedentes del Cendes¹¹, así como las conclusiones de un proceso de consultas institucionales realizadas por los consultores contratados.

Los bocetos elaborados por ambos consultores, los cuales eran propuestas de carácter técnico, no obligante ni vinculante para ninguno de los dos países, incluían los siguientes aspectos (León y Villamizar, 1991):

- (i) Propuesta de delimitación de la ZIF.
- (ii) Propuesta de estructura organizativa que debería crearse para la administración y gerencia de la ZIF. Dicha estructura contemplaba la creación de un Consejo de la ZIF, un Directorio Binacional de Integración Fronteriza, un Comité Ejecutivo Binacional y una Coordinación Técnica Binacional. Las diversas instancias estarían constituidas por representaciones paritarias de ambos países y tendrían funciones de planificación, promoción, coordinación, enmarcadas en criterios de "planificación conjunta", "ejecución compartida" y "coordinación administrativa". Estos criterios se correspondían con definiciones provistas por la Junac.
- (iii) A los efectos de la organización territorial de la ZIF, los autores proponían la necesidad de planificar y administrar "el sistema vial binacional" y planificar una redistribución de las actividades de cada centro poblado dentro de la ZIF.
- (iv) Propuestas de acciones de promoción de sectores económicos específicos.
- (v) Propuestas para una normativa que regulara y promoviera la actividad económica fronteriza.

¹⁰ Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos realizaron 19 reuniones plenarios en el lapso desde su creación en 1989 hasta la finalización del periodo constitucional 1989-1994, amén de promover reuniones intergubernamentales técnicas sobre temarios específicos.

¹¹ Institucionalmente y mediante la participación de Alberto Urdaneta, Director de ese Instituto, y de Ramón León, el Cendes formó parte activa de los debates sobre el tema fronterizo iniciados en 1989. Su experiencia previa en el abordaje de la temática fronteriza mediante trabajos con contrapartes académicas colombianas, quedó reflejado en: León y Urdaneta (1991). Junto al Cendes, la Universidad de los Andes (Núcleo Táchira) y la Universidad Experimental del Táchira UNET, se hicieron presentes mediante la participación de profesores e investigadores involucrados en los temas fronterizos.

e) Proyecto andino

Como respuesta a las directrices presidenciales andinas, la Junac con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contrató un grupo de consultores para definir una “programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina”. El estudio referido a la frontera venezolano-colombiana fue encomendado al ingeniero venezolano Alberto Urdaneta del Cendes y al arquitecto colombiano Edgar Forero. El documento en cuestión presentó un diagnóstico de los distintos segmentos de la frontera, centrando su atención en la sección Táchira-Norte de Santander. La estrategia propuesta para esa región fronteriza incluía: reestructuración de la organización territorial; dinamización, diversificación e internacionalización del comercio y las actividades productivas; mejoramiento de las condiciones y ampliación del mercado laboral; mejoramiento de la oferta pública de servicios y de las condiciones ambientales; adecuación institucional para la gestión de integración fronteriza y compatibilización de las políticas territoriales, económicas y migratorias. Los autores propusieron instrumentar las directrices expuestas a través de la “inmediata definición, conformación, estructuración y posterior consolidación” de la ZIF Táchira-Norte de Santander. Incluyeron además una definición operativa de la ZIF, al caracterizarla como “el contexto territorial colombo-venezolano, establecido por consenso político entre los dos Estados, donde la confluencia de intereses fronterizos, binacionales y multilaterales encuentran respuesta institucional coordinada y sistemática”. Una precisión adicional especifica que la ZIF “será un área en la cual cada Estado tendrá que hacer los arreglos políticos, jurídicos, administrativos y operativos necesarios para compartir responsabilidades con su homólogo vecino en el ejercicio cotidiano de las actividades de control y regulación de los procesos fronterizos comunes” (Forero y Urdaneta, 1990, 146-180).

3. Muerte del proyecto

El proyecto para crear una ZIF en el segmento Táchira-Norte de Santander de la frontera venezolano-colombiana no se realizó. Luego del intenso trabajo de definición y promoción del proyecto, con la participación de múltiples actores nacionales, bilaterales y multilaterales, el interés por el mismo fue menguando como consecuencia de una diversidad de hechos regionales y nacionales.

a) Opiniones y crisis política

Fronterizos en contra

Diversas apreciaciones sobre la forma como las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos abordaron su trabajo coinciden al resaltar la participación dentro del mecanismo no sólo de los despachos ministeriales sino de actores privados, locales y nacionales (Cardozo de Da Silva, 1992, 99), la inclusión de

distintos sectores políticos, la divulgación de sus labores, la coordinación entre las comisiones de ambos países (Obregón y Nasi, 1991, 100-101), la concepción de relevancia a los temas de contenido social (Zamora Cardozo, 2001, 178), entre otros. Sin embargo, el trabajo de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos se produjo en un escenario donde confluyeron presiones en contra, por parte de actores locales y nacionales de ambos países.

Localmente, entre las comunidades políticas de la zona fronteriza se produjo una reacción contraria a la implantación de una ZIF, a pesar de que en los trabajos técnicos para su diseño participaron las corporaciones de desarrollo regional Corposuroeste de Venezuela y Corponor de Colombia y que los consultores cumplieron un dilatado (en el tiempo) y amplio (en cuanto a los participantes) proceso de consultas locales. La prensa tachirenses fue escenario de un intenso intercambio de opiniones que centraban los ataques al proyecto ZIF con base en tres argumentos: la falta de consulta a las fuerzas vivas de la región, la elaboración del proyecto bajo la coordinación de "gente de Caracas" y la inminencia de una migración masiva de colombianos hacia el estado Táchira, valiéndose de la facilidades de tránsito de personas que imperaría en la hipotética ZIF, lo cual dejó en evidencia un discurso "chovinista" entre diversos voceros regionales (Martens, 1992, 392-398).

Como consecuencia de la falta de consensos mínimos a escala local sobre la conveniencia del proyecto ZIF, el gobierno venezolano planteó en el ámbito de la Comunidad Andina la paralización del tratamiento multilateral de este asunto. Como resultado de los trabajos de diagnóstico sobre las fronteras andinas, la Junac presentó a consideración de los países miembros un proyecto de resolución mediante la cual se elevaría el proyecto para la creación de ZIF a la condición de normativa multilateral andina. Venezuela expuso en septiembre de 1992, en la Reunión de Autoridades Fronterizas del Acuerdo de Cartagena, su interés de mantener el tema de la definición de zonas de integración fronteriza como un asunto de orden bilateral, sin adquirir compromisos multilaterales que pudieran limitar las negociaciones que seguía con Colombia (Copaf, 1993, 275). La posición contraria de Venezuela aceptada por Colombia y el poco interés por parte de los restantes países miembros frenaron el avance del tema ZIF dentro de la agenda multilateral andina¹².

Visiones conflictivistas y fin de gobierno

Los mecanismos creados en 1989 por Venezuela y Colombia y el enfoque cooperacionista del temario acordado generaron algunas reacciones contrarias

¹² El tema de la creación de zonas de integración fronteriza sólo regresó a la agenda andina en 1999, cuando con el voto favorable del gobierno de Venezuela se aprobó la Decisión 459 sobre política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo, la cual sirvió de base a la Decisión 501 del 2000, mediante la cual los gobiernos andinos acordaron definiciones y características para la creación de ZIF en la región.

en ambos países. Personalidades colombianas tradicionalmente interesadas en el tema limítrofe con Venezuela expresaron dudas o rechazo a la política iniciada en 1989, al considerar que se trataba de un triunfo de la diplomacia venezolana al prorrogar indefinidamente las negociaciones para la delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela (Obregón y Nasi, 1991, 67). Simultáneamente en Venezuela, sectores de la opinión pública expresaban cautela y hasta rechazo ante la política cooperativa binacional. Dos elementos estaban presentes: el diferendo sobre el golfo de Venezuela y los problemas de seguridad y de orden público en las zonas de frontera (Cardozo de Da Silva, 1992a, 346). Finalmente, la crisis política que se produce en Venezuela como consecuencia de los intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992, determinó cambios en la intensidad de las acciones de política exterior venezolana y muy especialmente en la dirigida hacia Colombia.

El tema de las relaciones con Colombia formó parte del discurso expuesto por los militares insurrectos de febrero de 1992 quienes exigían la renuncia de las comisiones negociadoras con aquel país, acusaban al presidente Carlos Andrés Pérez de "traición a la patria" y denunciaban, entre otros aspectos, la creación solapada de "condominios" sobre el territorio venezolano bajo la forma de áreas y ciudades binacionales, en clara alusión al proyecto de ZIF (citado en Garrido, 2000, 75-84). Por otra parte, el Consejo Consultivo designado por Pérez luego del intento de golpe del 4 de febrero, incluyó, entre el cuerpo de sus recomendaciones, aspectos específicos al tratamiento de las relaciones con Colombia, resaltando la necesidad de someter a la más amplia consulta nacional la eventual solución a que pudieran arribar las comisiones en materia limítrofe entre los dos países¹³.

Tras la decisión del Congreso de la República, en junio de 1993, de autorizar el enjuiciamiento a Carlos Andrés Pérez, el parlamento venezolano designó a Ramón J. Velásquez para ejercer la Presidencia de la República hasta finalizar el período de gobierno. Las instrucciones presidenciales de quien hasta ese momento presidió por Venezuela la Comisión Nacional de Asuntos Fronterizos fue la de posponer nuevas gestiones en relación con el golfo de Venezuela, y sólo adelantar la elaboración de informes de actividades cumplidas por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, para su entrega al gobierno que sería electo en diciembre de 1993 (Otálvora, 1994, 80).

Con la llegada en 1994 de Rafael Caldera a la Presidencia de la República, el papel de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos se modificaría sustancialmente, en tanto que la agenda bilateral comenzó a estar determinan-

¹³ El Consejo Consultivo fue una instancia *ad hoc* cuyas recomendaciones fueron hechas públicas en abril de 1992. Al respecto ver Consejo Consultivo de la Presidencia de la República (1992), *Recomendaciones*, Talleres Gráficos del Congreso de la República, Caracas.

temente atada a los aspectos de seguridad fronteriza. No sería sino hasta 1997 cuando una nueva etapa de actividad bilateral desde una perspectiva cooperacionista se activaría, gestándose un nuevo programa de desarrollo integral fronterizo elaborado con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento (García y Urdaneta, 1999, 287). El plan de desarrollo de 1997, en cuya elaboración participaron técnicos que ya habían formado parte de los equipos que intentaron diseñar la ZIF, no incluyó entre sus recomendaciones la creación de alguna definición territorial de aplicación privilegiada para las acciones fronterizas (BID-Intal-CAF, 1997).

b) Apertura andina

Tal como se comentara previamente, los países andinos en el marco del Acuerdo de Cartagena iniciaron en 1989 un proceso de cambios en sus relaciones comunitarias que fue denominado como la “profundización de la integración andina”. Esos cambios se correspondían con “un nuevo paradigma de política económica” con acento liberal, que en el caso venezolano fue impulsado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez propugnando la eliminación de restricciones comerciales y el libre flujo de capitales, dándole especial significación al éxito exportador (Bello Rodríguez, 2000, 413-414). Una “atmósfera aperturista” análoga a la venezolana fue impulsada en Colombia por el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) quien lanzó un programa de internacionalización de la economía (MCE-Colombia, 1993, 11).

El Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino fue aprobado en la Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en 1989, como parte de la Declaración de Galápagos (Junac, 1991, 37-78). Dicho diseño incorporó la ejecución de un programa para la consolidación del “espacio económico andino”, que incluía acciones a corto plazo para la liberación comercial. Después, el consejo presidencial reunido en Cartagena en diciembre de 1991, aprobó la liberación de gravámenes y restricciones en el comercio intrarregional andino y la entrada en vigencia de un arancel externo común, ambos a partir del 1 de enero de 1992 (ICE, 1992, 8). Estas decisiones sólo fueron implementadas por Venezuela y Colombia, con lo cual a principios de 1992 comenzó a funcionar una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera entre los dos países.

En los tres años que siguieron a la implantación de la Zona de Libre Comercio, el flujo comercial entre Venezuela y Colombia se incrementó a una tasa interanual promedio de 33,76%, mientras las exportaciones venezolanas hacia Colombia aumentaron en promedio 59,95% interanual (cálculos propios basados en CAF, 2001). La relevancia del comercio bilateral venezolano-colombiano, dentro del contexto de la comunidad andina, quedaba patente en las exportaciones venezolanas que representaron 37,9% de todo el comercio interandino en el lapso 1993-1998. El creciente comercio venezolano-

colombiano, que equivalía a 44% del comercio total interandino en 1999, transitaba por la zona fronteriza entre los dos países, y básicamente a través del segmento Táchira-Norte de Santander (CAF, 2001, 21).

En 1990 la Junac aprobó la Decisión 271 referida a un sistema andino de carreteras, lo cual fue seguido por la iniciativa de la CAF de financiar un estudio sobre los requerimientos de infraestructura vial para la zona de libre comercio interandino (CAF, 1993). Sin embargo, al menos en el caso de la frontera venezolano-colombiana no fueron ejecutadas las obras consideradas necesarias. Dentro del temario de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, el tema de la infraestructura vial era uno de los más tratados en los diversos encuentros y su análisis había sido incorporado al macro tema de la ZIF. Los diagnósticos sobre la infraestructura carretera señalaban que el proceso de integración se estaba realizando con francas deficiencias en los sistemas de transporte, en virtud de los innumerables obstáculos geográficos que las carreteras tienen que salvar, por lo que resultaba urgente identificar nuevos corredores internacionales de transporte o el mejoramiento de los existentes (Colmenares, 1993, 133).

El marco normativo andino para la liberalización de los flujos comerciales contempló medidas de liberalización del transporte de carga por carreteras, con lo cual las empresas transportistas con sede en el estado Táchira, de baja capacidad técnica y financiera, “pasaron a convertirse en meros espectadores del paso de vehículos” (CAF, 2001, 151). Como aparente consecuencia de esa situación, se produjeron en la frontera venezolana acciones de protesta en abril de 1998 y mayo de 1999 exigiendo el cierre de la frontera a las empresas de transporte extranjeras.

La no ejecución del plan de obras de infraestructura de transporte fronteriza con el adicional deterioro de la ya existente, y la incapacidad del sector de empresarios de transporte de la frontera venezolana para vincularse con provecho a las nuevas realidades comerciales, son dos de los aspectos usualmente más resaltantes del impacto fronterizo de la apertura comercial puesta en vigencia por Venezuela y Colombia en enero de 1992.

Epílogo

Una primera interpretación del material expuesto pareciera llevar a la necesidad de someter a escrutinio empírico cualquier discurso sobre globalización (ya sea favorable o en contra) que obvie los elementos de territorialidad asociados al Estado nacional, a las comunidades nacionales, e incluso a las comunidades de alto contacto externo como lo son las fronteras.

En segundo lugar, pareciera posible afirmar que las políticas de desarrollo fronterizo, ya sean nacionales o cooperativas binacionales, están influenciadas

por circunstancias locales, nacionales y extranacionales, en lo que hemos calificado como una realidad tríplice. Así, las reacciones de sectores de la sociedad fronteriza, rechazando el proyecto ZIF que se producía localmente, contrastaban con una general aceptación o indiferencia ante los lineamientos que a escala extranacional coetáneamente se estaban emitiendo e instrumentando sobre el mismo tema. Este hecho pareciera corresponder con un fenómeno ya observado en otras realidades. Las comunidades nacionales se sienten en ocasiones, y por algún motivo, más cómodas o mejor representadas con decisiones de política generadas en las instancias multilaterales (como la Unión Europea, la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Corte de Derechos Humanos de la OEA, por ejemplo) antes que con decisiones emanadas del centro político nacional (Savater, 1995; Parejo, 1998, 168). Las instancias extranacionales entran a formar parte de las instituciones que emiten normas de aplicación nacional, por lo cual se convierten en objeto de presión política para influir en sus decisiones. A su vez, como parte del esquema de relaciones locales, nacionales y globales, pareciera estarse practicando un esquema mediante el cual las comunidades nacionales buscan protección en sus gobiernos nacionales ante decisiones de las instancias extranacionales, o viceversa, dependiendo de cuál sea el emisor de las medidas causantes del malestar.

Las complejas relaciones entre los *fronterizos* y sus respectivos gobiernos nacionales, en la pugna centralismo-descentralización, pudieran responder a distintos roles que asume el *fronterizo*: venezolano; venezolano fronterizo; venezolano con relaciones históricas, culturales, familiares, económicas, vecinales, etcétera, con los *fronterizos* colombianos; venezolano defensor de la nacionalidad venezolana; venezolano víctima de los intereses nacionales colombianos; venezolano fronterizo aliado con colombianos *fronterizos* en defensa de intereses regionales. Las combinatorias posibles son múltiples y adquieren mayor complejidad cuando se incorporan las nuevas realidades extranacionales, por lo que el *fronterizo* cumple nuevos roles ya sea como agente de la globalización o víctima de la misma. Esta multiplicidad de roles asumibles y asumidos por los *fronterizos* incide en cualquier intento para la creación de consensos regionales alrededor de programas, planes o políticas dirigidos a la frontera.

Desde una perspectiva nacional, lo *fronterizo* continúa siendo percibido como parte de las políticas de seguridad y defensa, con fuerte acento conflictivista, que procuran determinar o influir en las políticas de desarrollo fronterizo nacional y en la política exterior del país. En el caso de la frontera con Colombia, esta percepción se ve reforzada en razón de la existencia de asuntos limítrofes no resueltos, los cuales son objeto de alta sensibilidad y de atención permanente por determinados sectores nacionales. En no pocas ocasiones, grupos de opinión interesados en el tema limítrofe tienden a exigir soluciones del tipo "single undertaking", rechazando cualquier aproximación cooperativa con Colombia calificándola de cesiones de activos en la negociación limítrofe.

La influencia del discurso conflictivista es alta en ambos países, por lo cual tiende a ser incorporado en los programas políticos de forma demagógica. Quizás el ejemplo más reciente se encuentre en la acción de los militares que intentaron derrocar al gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, quienes presentaron los temas limítrofes y fronterizos con Colombia como argumentos para su fallido golpe de Estado. Ya como presidente de la República desde 1999 bajo el llamado gobierno "bolivariano", Hugo Chávez, líder del fracasado golpe de Estado de febrero de 1992, actuaría en los temas fronterizos y limítrofes ante Colombia dentro del mismo esquema de negociación bilateral creado en 1989 y que antes había censurado. Incluso, en mayo de 1999, el gobierno venezolano aprobó en el seno de la Comunidad Andina la implementación de la misma ZIF que en 1992 había sido calificada por los actuales gobernantes como la creación solapada de condominios sobre el territorio venezolano, y, en consecuencia, delito de lesa patria por parte del gobierno que intentaron derribar.

La sensibilidad política nacional sobre el tema fronterizo convive con percepciones diferenciadas acerca la participación en los esquemas extranacionales integracionistas. Eso explicaría que mientras algunos sectores rechazaban los planes bilaterales en la frontera, coetáneamente se percibía positivamente la alianza comercial con Colombia que entró en vigencia en enero de 1992. Lo fronterizo, como espacio de tránsito del comercio liberalizado por la integración, pareciera verse desde una perspectiva nacional como disociado, no relacionado o independiente de la propia integración. Así, mientras en medio de la crisis política de 1992 lo fronterizo formaba parte del debate nacional originando que el proyecto de ZIF desapareciera de la agenda binacional, la apertura económica andaba con una dinámica propia que le permitió demostrar sus bondades mediante un crecimiento sin precedentes del flujo comercial binacional.

Después que en 1999 el gobierno venezolano, oyendo las presiones regionales tachirenses, estableció un sistema de trasbordo fronterizo para la carga procedente de Colombia, el comercio entre los dos países obvió esa situación mediante un incremento en la utilización de opciones marítimas o la creación de empresas venezolanas de capital colombiano. Una medida típica de control soberano del territorio (prohibir el ingreso de camiones de propiedad extranjera) quedaba así sin efecto práctico ante la dinámica transnacional entre dos países cuyos aparatos productivos procuran expandir su comercio exterior, entre otras vías, mediante los acuerdos de integración. Este ejemplo, sin ser concluyente, pareciera reiterar el papel marginal que las comunidades fronterizas poseen en el esquema de definiciones de las políticas aplicables en su propio espacio.

El entramado de vínculos globales, nacionales y locales, así como las diversas esferas donde operan las relaciones entre las comunidades fronterizas con sus entornos próximos y lejanos, pareciera ratificar la necesidad de una visión que coloque el estudio y las formulaciones políticas fronterizas dentro de una perspectiva amplia que asimile los conceptos y valoraciones de lo local y lo global, sin desoír las fuerzas nacionales preexistentes.

La *glocalización* como intento de superar el conflicto conceptual entre lo global y lo local requiere considerar e incorporar la esfera de lo nacional, cuyas referencias siguen aún vigentes.

Bibliografía

- Achúgar, Hugo y Francisco Bustamante (1996): "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario" en Néstor García Ganclini (coord.), *Culturas y Globalización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ardila, Martha (1991): *¿Cambio de Norte?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Arenas, Nelly (1999): "Globalización, integración e identidad: América Latina en las nuevas perspectivas" en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, vol. V, n° 1.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Bello Rodríguez, Omar (2000): "Pagar sin darse el vuelto: socios y rivales" en Asdrúbal Baptista (coord.), *Venezuela siglo xx. Visiones y testimonios*, Caracas, Fundación Polar.
- Bendeck Olivilla, Jorge (1994): *La corbeta solitaria*, Bogotá, Grijalbo.
- BID-Intal-CAF (1997): *Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo-Venezolano*, Caracas, (xerox).
- Briceño Monzillo, José Manuel (1982): *Nuestras fronteras con Colombia*, Mérida, Apula.
- Cardozo de Da Silva, Elsa (1992): "El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela" en Carlos A. Romero (coord.), *Reforma y política exterior en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad.
- _____ (1992 a): "La frontera y la política exterior hacia Colombia" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- Colmenares Finol, Guillermo (1993): "Venezuela. Proyectos viales de integración" en CAF, *Proyectos viales de integración fronteriza*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos (Copaf) (1993): *Informe de actividades cumplidas. 1989-1993*, Caracas (xerox).
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (1993): *Proyectos viales de integración fronteriza*, Caracas, CAF.
- _____ (2001): *Transporte sin fronteras*, Caracas, CAF.

- Consejo Consultivo de la Presidencia de la República (1992): *Recomendaciones*, Caracas, Talleres Gráficos del Congreso de la República.
- Cunill Grau, Pedro (1992): "Política y organización territorial y ocupación del espacio fronterizo occidental venezolano" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- Esteves, Julio (1991): "Zona de integración fronteriza. El caso Táchira-Norte de Santander" en Copaf, *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Caracas, Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.
- Fals Borda, Orlando (1996): *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Forero, Edgar y Alberto Urdaneta (1990): *Programa de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana. Informe Binacional*, Caracas, Junac-BID (xerox).
- Gabaldon Domínguez, Armando (1992): "Aspectos jurídicos de la cuestión fronteriza venezolana" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- García, Andelfo y Alberto Urdaneta (1999) "Desarrollo fronterizo: imperativo binacional" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Garrido, Alberto (2000): *De la guerrilla al militarismo*, Mérida, edición del autor.
- González de Luca, María Elena (1998): "La economía durante el guzmancismo" en Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela, *Repaso de la historia de Venezuela*, Caracas.
- Gutiérrez, José Murguey (1988): *Controversia Colombo-Venezolana en la construcción del gran ferrocarril del Táchira*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- Junac (1991): *Profundización de la integración andina. Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino en 1989 y 1990*, Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena.
- Kennedy, Paúl (1993): *Preparando para el siglo XXI*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- León, Ramón y Alberto Urdaneta (1991): *Relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia (desde la perspectiva venezolana)*, Caracas, Cendes.
- León, Ramón y Rodolfo Villamizar (1991): *Zona de integración fronteriza Norte de Santander-Táchira. Delimitación, diseño e instrumentación*, Caracas, Segunda revisión (xerox).
- Lizarazo Ocampo, Antonio (1995): *Ley de Fronteras*, Cúcuta, leiaf "Luis Carlos Galán".
- Martens, Juan Claudio (1992): *El espacio regional tachireño. Historia y desarrollo*, San Cristóbal, Universidad Experimental Nacional del Táchira.
- MCE-Colombia (1993): *Colombia y Venezuela. La integración*, Bogotá, Ministerio de Comercio Exterior.

- Morales Paúl, Isidro (1989): *Política exterior y relaciones internacionales*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- MRE-Colombia (1993): *Colombia-Venezuela. Un nuevo esquema bilateral*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- _____ (1994): *Comisiones Binacionales de Vecindad* (cinco tomos), Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Müller Rojas, Alberto y Freddy Vivas Gallardo (1992): "Política de seguridad y defensa de la soberanía" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- Muñoz, Arturo Guillermo (1985): *El Táchira fronterizo. El aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899)*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- Obregón, Liliana y Carlos Nasi (1990): *Colombia Venezuela: conflicto o integración*, Bogotá, Fescol-Uniandes.
- Otalvora, Edgar C. (1992): "La frontera occidental venezolana: una visión tendencial" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- _____ (1994): *La paz armónica*, Caracas, Pomaire.
- Parejo Alfonso, Luciano (1998): "La descentralización española" en Carlos Mascareño (coord.), *Descentralización, gobierno y democracia*, Caracas, Cendes-Glocal.
- Parker, Dick (1999): "Arqueo Bibliográfico" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Perazzo, Nicolás (1981): *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.
- Pérez, Carlota (1999): "Cambios de patrón tecnológico y oportunidades para el desarrollo sustentable" en Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela, *El hombre venezolano y el siglo XXI. Memorias de las jornadas geográficas*, Caracas.
- Quero Morales, Constantino (1978): *Imagen-Objetivo de Venezuela. Reformas y fundamentos para su desarrollo*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Ramírez V., Socorro, Elsa Cardozo, Carlos Romero, José Luis Ramírez, Miguel Ángel Hernández y Angelina Jaffé (1999): "Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Rey, Juan Carlos (1988): *Los desafíos de la democracia*, Caracas, Tierra de Gracia Editores.
- Romero, Aníbal (1986): *La miseria del populismo*, Caracas, Centauro.
- _____ (1991): "Política exterior hacia Colombia" en *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Caracas, Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.

- Romero, Carlos A. (1992): "La complejidad organizacional en el sector externo de Venezuela" en Carlos A. Romero (coord.), *Reforma y política exterior en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Richardson, Harry W. (1973): *Economía regional. Teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*, Barcelona, Vicens-Vives.
- Rincón Noriega, Freddy (1987): *Ramón J. Velásquez. Un venezolano que hace historia*, Caracas, Centauro.
- Rodríguez Ochoa, Arnoldo (1991): "Definición de la zona fronteriza" en Copaf, *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Caracas, Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.
- Sainz, Juan Carlos (1994): *Las Comisiones de Asuntos Fronterizos como herramientas de política exterior*, tomado de <http://www.cefir.org.uy/docs/dt08/16sainz.htm>, bajado en octubre 2001.
- Salazar, José Miguel y Germán Rey (1999): "Imágenes, opinión y consumo cultural: visiones mutuas de colombianos y venezolanos" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Savater, Fernando (1995): "La universalidad y sus enemigos" en *Claves*, n° 49, Madrid.
- SELA (1996): "Riesgos y oportunidades de la globalización" en *América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización*, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano.
- Valenzuela Arce, José Manuel (1996): "Etnia y nación en la frontera México-Estados Unidos" en Néstor García Ganclini (coord.), *Culturas y globalización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Varela, Antonio (1986): *Elementos de análisis. De una teoría de seguridad para la democracia venezolana*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.
- Velásquez, Ramón J. (1990): *Con segunda intención*, Caracas, Centauro.
- _____ (1993): "El Táchira en la dinámica fronteriza" en Copaf, *Lo fronterizo y la integración económica*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos.
- Vivas Gallardo, Freddy (1999): "La seguridad en el contexto de las relaciones fronterizas colombo-venezolanas: estado de la cuestión y tendencias futuras" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Zamora Cardozo, Elizabeth (2001): *Tramas de vida. La frontera colombo-venezolana*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos.

TEMA CENTRAL

**CAMBIOS INSTITUCIONALES
RECIENTES EN VENEZUELA**

DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL PODER ELECTORAL EN VENEZUELA

**Eladio Hernández M.
Tibisay Lucena**

Si reflexionamos que los diputados o representantes de los pueblos no se han reunido por vía del encantamiento en el Colegio Legislativo, sino por actos positivos de un poder anterior a su existencia; que antes que los legisladores lo fuesen hubo quien los escogiese para legisladores, y quien tuviese la facultad para dársela; que este poder reside de un modo imprescriptible, e inajenable en la masa de los ciudadanos; y que de este poder se derivan luego los demás poderes: tendremos una idea bastante exacta del Poder Electoral.

(Del *Anglo-Colombiano*, Caracas, 17-8-1822. Documento n° 61, 342-343, en:
Democracia y voto, tomo I, 342-343)

Introducción

El presente trabajo tiene por finalidad el análisis politológico sobre la creación del Poder Electoral en el ordenamiento político y jurídico del Estado venezolano a partir de 1999. Este nuevo poder reviste importancia singular dentro del sistema político y jurídico, por las implicaciones de sus funciones en todo el entramado social del país y por la consolidación orgánica de su independencia y autonomía de los otros cuatro poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ciudadano.

Dividir el poder del nuevo Estado democrático y social de derecho y de justicia debe tener una fundamentación teórica en la ciencia política y jurídica; esto lo emprendemos, con las limitaciones del espacio, en la primera parte de este trabajo. En la segunda parte, realizamos una pequeña reseña histórica de los antecedentes más importantes en la concepción de la separación de los poderes del Estado. De igual forma, en la parte tercera, abordamos las más relevantes consideraciones de la praxis política sobre el espíritu, propósito y razón que inspiraron al constituyente venezolano para la creación y formulación del Poder Electoral. Por último, unas conclusiones de carácter preliminar que consolidan la existencia de varias razones de carácter social, político y jurídico para crear el Poder Electoral en Venezuela.

Aspiramos a demostrar la relación implícita del Poder Electoral con la concepción de un "Estado pluralista" que favorece la democracia participativa en contraste con la democracia representativa que ha privado en las anteriores Constituciones venezolanas, particularmente la de 1961.

En el análisis no nos eximimos de opinar, politológicamente hablando, pero esa opinión está basada en la rigurosidad científica y metodológica que la investigación arroja, la cual se expresa definitivamente en las conclusiones.

1. El Poder Electoral

El Poder Electoral como rama del poder público se consagra institucionalmente en Venezuela a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV, 1999)¹. En su exposición de motivos la Constitución de 1999 habla del "salto cualitativo que supone el tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica...". Para que ello sea así, y en relación con otros aspectos del texto constitucional, es imprescindible que un órgano superior garantice todas sus implicaciones². De esta forma resulta obligante, para el constituyente, crear un poder que dirija, regule y supervise, con absoluta independencia de las otras ramas del poder público nacional, sus alcances políticos y objetivos democráticos³. Dentro de estos paradigmas, y siendo consecuente con sus fines y propósitos, ha sido la única de 26 Constituciones que hemos tenido desde 1811 hasta la de 1999 de vida republicana, que fue debidamente examinada y aprobada por una amplia mayoría de la voluntad general de los venezolanos, consultada en referendo el 15 de diciembre de 1999.

¹ *Gaceta Oficial* n° 5453 Extraordinario de 24-3-2000.

² Humberto Njaim (2000) nos dice que es una concepción constitucional, en donde la participación se antepone a la representación la cual predominaba en las anteriores Constituciones. De igual manera señala Njaim sus principios rectores: voluntad política, ciudadanía, protagonismo, descentralización y democracia; pero advierte: "Sin embargo, el desarrollo legislativo y la interpretación jurisprudencial y doctrinaria tendrán que orientarse a superar algunas de las tendencias aquí encontradas, ya sea radicalizando los postulados de la democracia participativa y protagónica o evitando los peligros de la democracia plebiscitaria para lo cual será necesario reforzar los elementos representativos no como fines en sí mismos sino como medios para salvar la estabilidad de la Constitución y su primacía por encima de las vicisitudes políticas y la arbitrariedad de los gobernantes de turno".

³ "Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Ciudadano y Electoral".

a) Orígenes de su creación

El Poder Electoral se crea como una nueva rama del poder público, cumpliéndose así dos exigencias de carácter histórico en las formas políticas modernas del Estado venezolano: una dimensión social y otra política. En lo social, porque responde a un requerimiento evolutivo e institucional de los mecanismos e instrumentos que resguardan debidamente la voluntad general del soberano en los actos electorales⁴. Esta evolución institucional se puede constatar a partir de la Constitución de 1811 con la proclamación de la independencia de Venezuela y nuestra primera Carta Magna, y se ha ido estableciendo a través de sucesivas reformas de los postulados y órganos electorales de hecho y por derecho. En lo político, por las particularidades intrínsecamente observadas en las relaciones de poder que existen y han existido en Venezuela, las cuales han derivado y procurado, por parte de los mismos actores sociopolíticos, que las reglas electorales (jurisdicción) sean aisladas del conflicto político cotidiano y faccional.

b) Organicidad participativa

Cuando hablamos de elementos interconectados e integrados en el texto constitucional de 1999, estamos haciendo referencia no sólo al título V, De la organización del poder público nacional, capítulo V, del Poder Electoral, sino también al título III, De los derechos humanos y garantías, y De los deberes, capítulo IV, De los derechos políticos y del referendo popular: como se dice en la Exposición de Motivos:

Se expresa esta nueva concepción [se refiere a las formas de participación] a través de la implementación de instituciones políticas como la elección de funcionarios públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, cuyas decisiones revisten el carácter de vinculante, entre otros (CRBV, 1999).

En consecuencia, debemos convenir, sin lugar a dudas, que existe una clara concepción de la democracia participativa la cual se consagra, para todos sus efectos, en el nuevo y derivado ordenamiento político y jurídico de la nación y el Estado⁵ venezolanos. De igual manera no limita la relación Estado-sociedad exclusivamente a las organizaciones con fines políticos, sino que las

⁴ Por lo general en América Latina la norma es que la estructura institucional sea independiente y autónoma de los otros tres poderes estatales (Jaramillo, 1998, 210 y ss.).

⁵ Hildergard Rondón (2000, 230), citando una ponencia del magistrado José Peña Solís en relación con un expediente (nº 004) de la Sala Electoral del TSJ, afirma que: "Considero al efecto el nuevo organismo que la creación de los dos poderes (Electoral y Ciudadano) en la Constitución de 1999 no obedeció a meras razones de técnica legislativa o de racionalidad en la distribución orgánica del poder, sino que implicó una nueva concepción del Estado".

amplía a los grupos organizados de la sociedad civil y, en forma directa, a la soberanía popular:

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente (...) Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella estarán sometidos (art. 5°).

c) Principios reguladores

Cinco principios deben ser garantizados por la legislación electoral. Estos atributos se recogen a lo largo del espíritu del texto constitucional, y ellos son: igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia, los cuales deben ser orientadores del sistema electoral y de cualquier proceso comicial que se realice en el país (ver Exposición de Motivos y artículo 293). Estas cualidades deben ser resguardadas.

Se habla también de Poder Electoral porque es la facultad constitucional para establecer los mecanismos de consulta democrática y participativa de las organizaciones con fines políticos, y no sólo en la relación de éstas con el Estado como expresiones de la sociedad civil y de la ciudadanía⁶, sino también a lo interior de ellas; es decir, en su forma y modo de interrelación interna, "... a los cuales deben igualmente sujetarse los estatutos que regulen la vida de estas instituciones" (Exposición de Motivos).

d) Cobertura institucional

Es Poder Electoral porque sus funciones lo exigen, entre otras cosas, por ser el órgano garante de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, nacional, regional y municipal, como también de los referendos⁷; es decir, de él dependerá la legalidad y legitimidad de los más importantes funcionarios públicos, tanto su elección como su revocación. De igual manera se integran en su seno orgánico-estructural otros aspectos del funcionamiento del Estado como lo es el registro civil, además del registro de electores. La organización, dirección y supervisión de estos dos registros, cuya importancia es obvia, son la base fundamental que garantiza la transparencia de la participación ciudadana en las consultas electorales y los referendos. También debe organizar, vigilar o supervisar las elecciones sindicales, gremiales y de las propias organizaciones con fines polí-

⁶ Como disposición a argumentar y a escuchar las razones dadas por los demás, abstenerse de la violencia y coerción, Esta visión de la ciudadanía republicana en pluralismo es planteada por Miller (1997, 69-92).

⁷ Esta garantía debe cubrir todo el país y delegar funciones en las entidades regionales y municipales: "El principio de descentralización de la administración electoral implica que el Consejo Nacional Electoral necesariamente tendrá que delegar sus funciones en las entidades territoriales, otorgándoles amplios poderes de decisión. Es decir, que se exige algo más que una simple desconcentración administrativa" (Rondón, 2000, 225).

ticos y otras organizaciones civiles que así lo solicitasen o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia⁸.

e) Atribuciones orgánicas del Poder Electoral

La Constitución le otorga al órgano supremo del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral): independencia, autonomía funcional y presupuestaria. Su independencia debe ser de los partidos, su autonomía funcional debe ser extendida a todos los ámbitos de la división político-territorial del país y de las instituciones sociales. Los miembros integrantes del órgano supremo deben ser escogidos o postulados (para lo que se crea un comité) del seno de la sociedad civil, de las universidades y del Poder Ciudadano, todo ello como garantía de su independencia de las otras ramas del poder público (Exposición de Motivos y art. 294).

f) División del poder público

Por último, en relación con el poder público, se amplía la clásica división de los poderes; es decir, la forma tradicional que se concibe el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial se extiende a cinco, agregando además del Poder Electoral el Poder Ciudadano. Se crea una jurisdicción contencioso electoral (Sala Electoral) (art. 262) como función del Tribunal Supremo de Justicia, el cual será el órgano superior que velará por la justa interpretación de los actos del órgano electoral, así como también de las otras ramas del poder público y de la propia sociedad.

Esta división del poder público, en nuestra opinión, tiene que ver más con la concepción de la pluralidad política que recoge el espíritu, propósito y razón de la Constitución de 1999 en comparación con las anteriores; así como también una concepción de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Exposición de Motivos y arts. 2 y 6).

Esta interpretación del pluralismo en la Constitución de 1999 dirige sus postulados hacia la concepción de un Estado pluralista, el fortalecimiento de las múltiples y diversas agrupaciones de la sociedad civil como intermediarias, y de los ciudadanos como sujeto de la política. En consecuencia, no habrá un solo ente intermediario, llámese partido, asociación, grupo, gremio o sindicato, todos pueden serlo, pero bajo la condición de que la intermediación sea congruente con el interés ciudadano, no el individuo. Los órganos del poder público velarán porque sea así, y estos últimos se controlarán entre ellos.

⁸ Rondón lo expresa desde una visión jurídica: "La existencia de un poder propio para la materia del sufragio y del referéndum obliga a la conformación de una jurisdicción contencioso administrativa especial, que es la jurisdicción contencioso electoral, ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (2000, 223).

g) La separación del poder público en Venezuela

En Venezuela la división del poder en su forma tradicional existe desde el mismo instante en que se creó la República y se formalizó la primera Constitución:

El poder supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos cuerpos independientes entre sí y sus respectivas facultades (Preliminar, Constitución de 1811).

Este aspecto nunca ha sido objeto de grandes discusiones teóricas, por el contrario, ha existido un consenso sobre el principio político⁹ que los inspiró y en la colaboración que debe existir entre ellos; además, recordemos que es un paradigma de la república como forma de Estado. Ahora bien, ¿se justifica la creación de una nueva rama del poder público? ¿Responde el Poder Electoral a una necesidad o es un artificio? ¿Cuáles fueron las razones para su creación? Las respuestas a estas y otras interrogantes es lo que pretendemos abordar de inmediato.

2. La división del poder

La división del poder o separación de los poderes es un hecho político, una consecuencia directa de la acción de los hombres sobre la forma de gobernarse, del modo como debe funcionar y ejercerse el poder a través del Estado. La división del poder público es un efecto de acontecimientos históricos paradigmáticos, y es muy relevante para la ciencia política.

La división del poder público define unas competencias para el Estado en sus relaciones con los ciudadanos, y en las de éstos con el Estado. Pero, el que se divida el poder público de una forma determinada no define en sí mismo la división del poder político de la sociedad, el cual es uno e indivisible. Las formas de gobierno se distinguen del Estado en cuanto a los fines de este último, pero no con respecto a la estructura del poder social y la relación entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder (ver Bobbio, 1989, 68-187). En consecuencia, cuando hablamos de la división del poder público no sólo hacemos referencia a las tipologías clásicas de las formas de gobierno, sino también a las formas del Estado y a las relaciones de este último con la sociedad y sus ciudadanos.

En el caso venezolano debemos considerar que se ha modificado, a través del texto constitucional de 1999, la clásica visión del Estado representativo por un Estado participativo, al igual que la transformación que sufrió el Estado es-

⁹ A pesar de que en algunas no se recoja expresamente, como lo son las de 1864, 1874, 1881, 1891, 1893 y, en el caso del texto, de 1914, por confusión entre las funciones del Ejecutivo y el Legislativo.

tamental en relación con el representativo. El supuesto ético de la representación de los individuos, tomado singularmente, se ha transformado en el supuesto ético de la participación del ciudadano y su protagonismo colectivo (arts. 62 y 70, CRBV, 1999).

a) Concepción clásica sobre la división del poder estatal

Un breve recuento analítico sobre la separación de los poderes, nos retrotraería, vía filosofía y teoría política, hasta el libro IV, *La Política*, de Aristóteles, en donde se plantea por primera vez¹⁰. Pero, ella se formaliza en la praxis política de las naciones modernas y concretamente se inicia como resultado de la revolución inglesa de mediados del siglo XVII, con la decadencia del absolutismo como forma de Estado y de gobierno. Es en la república y el protectorado de Oliver Cromwell donde se practica la separación del poder estatal después de decapitar a Carlos I de Inglaterra y establecerse el parlamento inglés como segundo poder del Estado. El Lord protector Cromwell es la fuente de inspiración de John Locke (1990), quien propone tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Federativo, este último se encargaría junto con el parlamento de las relaciones exteriores y los asuntos de la seguridad del reino; el segundo sería el más importante, ya que consideraba al Ejecutivo como un ente funcional.

Pero sería, definitivamente, el barón de la Brède y de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, quien le imprimiría el valor científico y teórico al tema. Son los debates en el parlamento inglés durante la revolución los que, junto al pensamiento de Locke, más influirían en su trabajo. Montesquieu (1987) logra sistematizar y popularizar su reflexión a través de su obra sobre el espíritu de las leyes, la cual resulta ser el texto clásico por excelencia sobre el tema de la división del poder.

En el libro XI se puede leer la siguiente afirmación, refiriéndose al abuso del poder por parte de los hombres: "Para que no se pueda abusar del poder se requiere que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder". Y esta forma la concibe el barón de Montesquieu a través del ejercicio de la soberanía nacional de varios representantes, quienes por el propio interés de sus atributos serían fieles centinelas del ejercicio del poder. En otras palabras, la división clásica de la separación de los poderes se inscribe sobre la base de la concentración y abuso del poder, en consecuencia, en la medida en que más lo dividamos menos iniquidad habrá. Y, por otra parte, no olvidemos que en la formulación de Montesquieu el control de la legalidad de la administración pública era competencia única del cuerpo legislativo, pero la modernización de

¹⁰ Los antecedentes se encuentran en las libertades y franquicias de la Edad Media, a través de las cuales los monarcas se comprometían a reconocer ciertos privilegios a determinados grupos sociales, pero no poseían el carácter racional del poder, por ejemplo, la Bula de Oro de Hungría de 1222 o los Privilegios de la Unión Aragonesa de 1286 (García-Pelayo, 1984).

las instituciones y la evolución de la vida política han traído como consecuencia también un incremento, heterogéneo y considerable, de las acciones del Estado, por lo cual no resulta incongruente establecer un mejor control sobre sus funciones y clásicas atribuciones.

Esta visión logra consagrarse en la Revolución Francesa, en sus teóricos y forjadores políticos. Se glorifica como dogma constitucional con el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "Un Estado que no acoja la garantía de los derechos individuales y el principio de la separación de poderes, carece de Constitución".

La revolución estadounidense también recoge este principio; Madison en *El Federalista* lo hace explícito cuando afirma que la concentración de los tres poderes en las mismas manos sería una tiranía. Y, durante la revolución venezolana, Bolívar, en el Congreso de Angostura, también asume el principio constitucional sobre la conveniencia de la división de los poderes, y es durante su discurso de instalación cuando propuso la creación del Poder Moral y el Poder Electoral, como una reafirmación de su particular creencia en la separación del poder según las características propias de cada pueblo y de cada nación¹¹.

Resumiendo, podemos encontrar elementos comunes en la división de poderes: el primero de ellos apunta hacia la desconcentración del poder como fórmula absoluta de funcionamiento del Estado; segundo, evitar el abuso del mismo por parte de los representantes de la soberanía nacional; tercero, la división se presenta como una necesidad producto de la experiencia histórica de las naciones y en ese sentido hay que observarlo; cuarto, en ningún caso se presenta como dogma imprescriptible que deben ser tres, a pesar de que históricamente así se ha recomendado¹²; y, quinto, no hay afirmación contraria a que puedan ser cuatro o cinco o más¹³.

b) Lo básico de la división del poder estatal

Desde la revolución inglesa hasta nuestros días han transcurrido más de 350 años, lapso en que las formas políticas de los Estados han sufrido pocas

¹¹ A pesar de que el Congreso de Angostura no aprobó la creación del Poder Electoral para Venezuela, Bolivia sí lo acogió en su Constitución fundacional de 1826.

¹² Para Manuel García-Pelayo (1984, 1407), por ejemplo, a pesar de que la propuesta de Montesquieu pueda ser válida en el Derecho Constitucional de la época liberal, ello no quiere decir que el modelo sea eterno, ni que sus criterios sean los únicos. Por el contrario, sostiene el autor: "... no hay un modelo patentado, ni un dogma de la división de poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de actualización".

¹³ Benjamín Constant propuso un cuarto poder, el del Jefe de Estado (Poder Real) como neutro ante los otros tres, como regulador de sus desarreglos.

modificaciones producto de las consideraciones y reflexiones iniciales de los pensadores.

La creación de los nuevos poderes y la consecuente división del poder público en la Constitución de 1999, en nuestra opinión, tienen que ver más con la concepción de la pluralidad política que recoge el espíritu, propósito y razón del texto fundamental, en comparación con las anteriores; así como también con una concepción de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Exposición de Motivos y arts. 2 y 6, CRBV, 1999). El pluralismo forma parte de los principios fundamentales y valores superiores del ordenamiento político y jurídico del Estado democrático y social de derecho y de justicia. Es decir, a partir del pluralismo es que la división del poder debe entenderse, es una división horizontal del poder público, ya no tan sólo transversal, como ha sido la tradición en nuestras Constituciones.

c) El pluralismo como fundamento del Estado

El pluralismo, como ideología, descarta al individuo como concepción básica de la relación Estado-sociedad y enarbola la bandera del ciudadano como entidad funcional del individuo en sociedad. Una diferente relación entre la sociedad y el Estado está planteada. No es la intermediación de los partidos políticos la que garantizará la "orientación de la política nacional" (art. 114, Constitución 1961), son los ciudadanos de forma directa o a través de organizaciones con fines políticos quienes están obligados a actuar en la definición de las políticas públicas de las diversas instituciones garantes de los fines esenciales del Estado (Exposición de Motivos y art. 3, CRBV, 1999).

Esta interpretación del pluralismo en la Constitución de 1999 dirige sus postulados hacia la concepción de un Estado pluralista, o un poder público plural; el fortalecimiento de las instituciones¹⁴ y las múltiples y diversas agrupaciones de la sociedad civil como intermediarias, y a los ciudadanos como sujeto de la política. En consecuencia, no habrá un solo ente intermediario, llámese partido, asociación, grupo, gremio o sindicato, todos pueden serlo, pero bajo la condición de que la intermediación sea congruente con el interés ciudadano, no el individuo. Los órganos del poder público velarán por que sea así, y estos últimos se controlarán entre ellos:

... no hay que olvidar las conexiones que el pluralismo tiene con otros aspectos fundamentales, a saber: los derechos y libertades de los individuos y sus grupos; la limitación del poder estatal mediante la separación de poderes (...) las elecciones...

¹⁴ El neoinstitucionalismo, o nuevo institucionalismo, permite superar el análisis clásico de la organización a partir de la idea de que la sociedad se constituye a través de una multiplicidad de lógicas institucionales, y al mismo tiempo se produce un retorno a la sociedad. Sobre este particular ver R. Alford y R. Friedland (1991). Y para los postulados básicos del nuevo institucionalismo, ver el artículo de J. G. March y P. L. Olsen (1993).

nes disputadas periódicas, y, formalmente, la existencia de una armónica relación entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad (Verdú, 1979, 153).

d) Complejidad del Estado democrático moderno

Las funciones administrativas del Estado moderno se han hecho cada vez más complejas y difíciles de aplicar. La gobernabilidad de las naciones es cada vez más delicada por los instrumentos tecnológicos que las sociedades han venido incorporando a su forma de vida. De igual forma, las necesidades de una mayor eficiencia y eficacia son reclamadas como consecuencia de la profesionalización del Estado y de sus representantes. Las sociedades se masifican día tras día, trayendo como consecuencia mayores exigencias participativas en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas públicas; y, por último, la globalización de los asuntos particulares y sociales de las naciones exige una mayor ponderación de sus efectos, ya que el Estado no es el único ente actuante en la vida de los ciudadanos y de las comunidades modernas.

Cada nación posee sus propias características, resultado de su propia evolución y desarrollo histórico. Lo que puede ser válido para la India no lo es para Ecuador, como también debemos acordar que algunas cosas sí lo son. Mientras que el racismo no es un problema de Estado en Venezuela, para Alemania sí lo es. El terrorismo ocupa la mayor parte de la función de Estado del reino de España, en Costa Rica ni se acuerdan de él. Pero, de igual forma, para la India, Alemania o Venezuela el problema del empleo es un asunto prioritario del Estado. En consecuencia, si Francia ha podido construir un ente que se ocupe de los procesos comiciales con absoluta independencia, eficiencia y transparencia no tendrá necesidad de aumentar esa independencia, eficiencia y transparencia pero por el contrario, si la República del Perú no lo ha logrado por sus particularidades, sí tendrá que ocuparse de que su organismo electoral sea más eficiente, claro y autónomo, si acaso éstos fueran sus problemas.

e) El pluralismo y la ciudadanía

Desde un punto de vista pluralista y de democracia radical (Mouffe, 1999, 89-105), los ciudadanos tienen derecho a satisfacer sus legítimas necesidades sociales de la misma forma como lo hace el Estado en su relación con ellas, a fin de cuentas, el Estado es una consecuencia de ellas mismas. En otras palabras, en la medida en que las necesidades orgánicas de la sociedad lo requieran, de ese mismo modo podrán darse entidades para el cumplimiento de las funciones y objetivos requeridos, no extrañas al Estado, sino como complemento o enriquecimiento social del mismo:

... conviene señalar que el pluralismo es un postulado que desborda los confines, y aun las técnicas de la estructura política básica actual, es decir el Estado. Quiero decir que el pluralismo puede aplicarse a las estructuras políticas supra y postestatales (Verdú, 1979, 153).

El Estado multiplica sus funciones en relación directa con la complejidad que va adquiriendo la sociedad y las necesidades insatisfechas de los ciudadanos; pero, eso no significa que deba concentrarse más, sino por el contrario desconcentrar y descentralizar sus funciones. Esto último es básico en la formulación teórica de la división del poder. Así como el poder público se distribuye entre el nacional, estatal y municipal, igualmente debe dividir su funcionamiento. Es decir, la complejidad de las naciones y la profesionalización del Estado lo lleva a que, en búsqueda de una mejor racionalidad en su relación con los ciudadanos y las agrupaciones sociales, divida los órganos y las entidades del poder central, en la medida de sus probabilidades fácticas y de acuerdo con los requerimientos posibles¹⁵.

f) Pluralidad en el Estado

La separación de los poderes o pluralismo de Estado no significa autarquía por parte de cada una de las ramas del poder público; por el contrario, al definir claramente las competencias y aumentar la capacidad de control y fiscalización entre los poderes, se aumentan las garantías de un mejor funcionamiento y de una mayor legitimidad del Estado y la participación pública de los ciudadanos (ver Palmer, 1997, 179 y ss). Actualizar las funciones del Estado en nuestra época moderna tiene por fines los:

... de contribuir a la racionalidad del Estado introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando así el ejercicio del poder (García- Pelayo, 1977, 60).

Un efecto consecuente debería ser el mejoramiento de la representación de las agrupaciones en la sociedad civil, así como de su responsabilidad. Una entidad pública podrá ser más eficiente y eficaz en la medida en que sus atributos sean claramente reconocidos y adecuadamente establecidos sus compromisos, de esta forma se podrán superar los problemas de gobernabilidad por los que ha franqueado Venezuela en las últimas décadas.

3. El Poder Electoral venezolano

Tal como lo hemos expresado en la primera parte de este trabajo, concebimos la creación del Poder Electoral como una evolución institucional que implica una dimensión social y otra política. La dimensión social está referida a los mecanismos e instrumentos que resguardan la voluntad general del soberano en los actos electorales; y la dimensión política tiene relación con los requerimientos y aspiraciones de los actores sociopolíticos en cuanto a las reglas electorales. En las Constituciones, en requerimientos sociales y en la le-

¹⁵ Sobre el pluralismo como forma de decisión, ver Eva Josko de Guerón, 1975, 68 y ss.

gislación venezolana encontramos elementos de estas dos dimensiones que nos permiten señalar que el Poder Electoral se fue configurando y estableciendo a lo largo de nuestro desarrollo institucional, constitucional y legislativo por imperativo social.

En esta segunda parte, analizaremos esos elementos que nos permiten argumentar sobre la paulatina constitución de este nuevo poder público. Nos enfocaremos básicamente en dos aspectos. El primer aspecto se refiere a las actividades de los otros poderes en la administración electoral, como es el caso del Ejecutivo (durante gran parte de nuestra historia electoral formó parte de la autoridad electoral); y el segundo aspecto trata de las competencias electorales centralizadas en el organismo electoral a partir de 1936. Consta de dos secciones, en la primera analizamos la organización y administración de los procesos electorales en las Constituciones venezolanas, y en la segunda analizamos el desarrollo institucional del actual organismo electoral desde su creación en 1936. La idea es señalar los cambios ocurridos a través del desarrollo legislativo por exigencias políticas y sociales, en cuanto a las competencias del ente electoral.

a) El Poder Electoral en las Constituciones venezolanas

Para Felice Castillo (1991, 13-14), por el hecho de presidir las asambleas electorales, tal y como se establece en la Constitución de 1819, el Poder Ejecutivo formaba parte de la autoridad electoral. Asimismo, resalta la participación del Poder Judicial por primera vez en la administración electoral en 1830 al otorgársele la facultad para convocar las elecciones. Sin embargo, en las Constituciones de 1811 (art. 24) y 1821 (art. 13), se les asigna a los jueces la función de presidir las asambleas parroquiales, equiparándose con el Poder Ejecutivo, en la función de autoridad electoral.

A partir de los años 30 del siglo xx, cuando el país institucionalmente comenzó a centralizarse, estas competencias fueron pasando al órgano electoral. En otras palabras, tanto el Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial ceden inicialmente la parte de sus competencias relativa a la administración electoral, al Consejo Supremo Electoral (CSE), el cual se creó mediante la Ley de Censo Electoral y Elecciones del 11 de septiembre de 1936. Posteriormente, en las sucesivas leyes electorales, el CSE concentra toda la actividad electoral en cuanto al área técnico-electoral (elaboración de boletas, cuadernos de votación, etc.), el registro de electores, y lo que es más importante, en 1970, mediante la reforma de la normativa electoral, adquiere las características de autonomía funcional y presupuestaria, recogidas en el articulado sobre el Poder Electoral¹⁶.

¹⁶ En el artículo 294 sobre los principios que rigen el Poder Electoral se incluyó la autonomía funcional y presupuestaria, esta última es resaltada en el artículo 293 sobre las funciones del Poder Electoral, el cual dice en el numeral segundo que el Poder Electro-

b) Experiencia de la administración electoral

En las primeras Constituciones de la República podemos encontrar la materia electoral en gran detalle, no solamente en lo que se refiere a la fórmula electoral (mayoritaria en todos los casos, con algunas diferencias en cuanto al tipo de mayoría que los candidatos debían alcanzar para obtener el cargo)¹⁷, sino también en lo que se refiere a la administración electoral:

El Jefe del Gobierno actual, o el Presidente del Senado cuando lo haya, abrirá, a presencia de la Legislatura provincial, que se hallará reunida, las votaciones que se remitan de los partidos para contar los votos. Se tendrán elegidos para representantes los que hayan reunido a su favor la mayoría del número total de los electores nombrados; en caso de igualdad de mayoría entre dos o más personas, elegirá entre ellos la legislatura; pero si ninguna llegase a reunir la mitad, la legislatura entonces escogerá de los que hayan tenido más votos, un número triple o doble, si fuere preciso, de los representantes que toquen a su provincia para elegir entre éstos los que deban serlo. Para esta elección podrá atenderse a cualquiera especie de mayoría, añadiendo a los votos de la legislatura los que cada uno hubiese obtenido desde las congregaciones electorales de las cabezas de partido. En caso de igualdad en la última elección de la legislatura, decidirá el voto del Presidente (art. 24, Constitución de 1811).

Los que resulten con mayor número de votos se declararán constitucionalmente nombrados para electores. Cuando hubiere igualdad de sufragios en dos o más personas decidirá la suerte (art. 30, Constitución de 1830).

Hasta 1858 se mantuvieron, en términos generales, los procedimientos establecidos en la Constitución de 1811 para realizar las elecciones:

La falta actual que hay del registro civil ordenado por el artículo anterior para establecer las calificaciones de los ciudadanos podrá suplirse autorizando los Cabildos a los mismos que nombren para presidir las Asambleas primarias o parroquiales para formar un censo en cada parroquia con vista del último formado para el actual Congreso, y del eclesiástico autorizado por el Cura o su Teniente y cuatro vecinos honrados, padres de familias y propietarios del pueblo que, bajo juramento, testifiquen tener los comprendidos en el censo las calidades requeridas para ser sufragantes o electores.

Obtenida por este medio la población total de la parroquia, se sabrá el elector o electores que le corresponden, y se formará una lista por ella de los ciudadanos que resulten con derecho a sufragio y otra de los que estén hábiles para ser electores en la corporación capitular.

ral debe formular su presupuesto (previsión incluida en las leyes electorales desde los años 40), y tramitarlo directamente ante la Asamblea Nacional. Para una discusión sobre la autonomía funcional y presupuestaria del CSE (ver Felice Castillo, 1991).

¹⁷ Las constituciones más recientes (1947-1999), si bien incluyen la fórmula electoral a utilizar (representación proporcional), es poco lo que señalan en cuanto a la administración electoral.

Estas tres listas se llevarán por el comisionado a la Asamblea primaria o parroquial para que los sufragantes, con conocimiento de ella, procedan a nombrar de los de la última lista el elector o electores que correspondan a aquella parroquia.

Verificado esto, se presentará todo ello por el comisionado al Cuerpo Municipal del partido para que sirva a formar el registro civil provisional, mientras por el Congreso no se establezca otra fórmula (arts. 35-38, Constitución de 1811).

Entre las características más resaltantes están las de localidad y regionalidad (Felice C., 1991), es decir, las elecciones se realizaban desde la unidad más pequeña (parroquias y cantones) hacia arriba. La asamblea parroquial, compuesta por sufragantes parroquiales, votaba públicamente por los electores correspondientes al cantón. Los electores conformaban los colegios electorales que elegían a los presidentes y vicepresidentes de cada estado, a los senadores y sus suplentes, a los representantes y a los diputados provinciales (art. 36, Constitución de 1830). La Constitución de 1857 establece que los electores provenientes de los cantones eligen al Presidente y al Vicepresidente de la República. Posteriormente, éstos pasaron a ser elegidos por el colegio electoral compuesto por miembros del Senado y de la Cámara de Diputados. En uno y otro caso, el Congreso realizaba el escrutinio, "El Congreso se convierte en la máxima autoridad electoral, al menos en lo relativo a la elección de las más altas autoridades" (Felice C., 1991, 15). Las funciones de la asamblea parroquial eran nombrar a los electores y remitir a la autoridad civil del cantón el registro de las elecciones celebradas; elegir el juez del departamento, los miembros municipales, el juez de la parroquia y los jurados¹⁸. Las asambleas electorales, compuestas por los electores designados por los cantones, tenían entre sus funciones, además de elegir a los representantes y sus suplentes correspondientes al departamento, examinar el registro de las elecciones parroquiales para los miembros municipales; hacer el escrutinio de todos los sufragios de las parroquias y declarar legítimo el nombramiento del número constitucional de vecinos que reúnan la mayoría absoluta de votos:

Concluidas las elecciones parroquiales, el juez que haya presidido la asamblea remitirá a la autoridad civil del cantón que designe la ley el registro de las celebradas en su parroquia en pliego cerrado y sellado.

La autoridad indicada en el artículo anterior, asociada con el concejo municipal, abrirá en público los registros de las asambleas parroquiales luego que estén reunidos y hará el escrutinio de todos los votos asentados en ellos.

Los que resulten con mayor número de votos se declararán constitucionalmente nombrados para electores. Cuando hubiere igualdad de sufragios en dos o más personas decidirá la suerte.

¹⁸ Sobre las funciones de la asamblea parroquial, ver Constituciones de 1811 hasta la de 1830.

La autoridad que haya hecho el escrutinio remitirá su resultado al concejo municipal de la capital de la provincia y dará aviso inmediatamente a los nombrados para que concurran a la misma capital el día designado por esta misma constitución.

Las asambleas o colegios electorales se componen de los electores nombrados por los cantones.

El día primero de octubre, cada dos años, se reunirán los colegios electorales en la capital de la provincia, presididas por el Concejo Municipal de ella, mientras el colegio elige de entre sus miembros un presidente por mayoría absoluta de votos.

Los colegios no se reunirán con menos de las dos terceras partes de todos los electores.

Las funciones de electores durarán dos años. Las faltas que ocurran por vacante o por impedimentos temporales se suplirán cuando sea necesario con los que hayan obtenido mayor número de sufragios en las asambleas parroquiales.

Reunidos los colegios electorales con los requisitos que prescribe esta Constitución, procederán en sus respectivos periodos a las elecciones correspondientes, a saber:

- 1.º De Presidente del Estado.
- 2.º De Vicepresidente.
- 3.º De Senadores de la provincia y suplentes.
- 4.º De Representante o Representantes de la misma y de otros tantos para suplir sus faltas.
- 5.º De miembros para las Diputaciones provinciales y de igual número de individuos en clase de suplentes.

Los votos de estas elecciones se asentarán en otros tantos registros diversos. Los registros de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República serán remitidos a la Cámara del Senado, y el colegio electoral hará el escrutinio de las últimas tres clases de elecciones.

Las elecciones de senadores y representantes pueden recaer indistintamente en naturales o vecinos de la provincia que hace la elección; pero los miembros de las Diputaciones provinciales deberán ser vecinos de la provincia que los elige (arts. 28-38, Constitución de 1830).

Es interesante resaltar la desaparición paulatina de los detalles de las elecciones y su organización para la constitución de los poderes públicos, y la abundancia en relación con la elección presidencial, lo cual contrasta con la ausencia de información en cuanto a las elecciones en las regiones. Estos detalles pasaron a las legislaciones estatales, puesto que se les otorgó a los estados la potestad de legislar en materia electoral y de elegir a sus representantes regional y localmente. En las Constituciones entre 1858 y 1936 con algunas variaciones (como el voto directo para elegir a los diputados, la elección presidencial por el Congreso y no por los electores municipales, la edad para el ejercicio del voto, el

voto de las mujeres en las elecciones municipales), el esquema para la administración electoral, es el mismo utilizado durante el siglo XIX¹⁹.

El día 28 de octubre del último año del período constitucional se reunirán los Concejos Municipales de cada Estado y votarán para Presidente, primer Vicepresidente y segundo Vicepresidente de la República, declarando como voto del Distrito el de la mayoría absoluta de sus miembros. El resultado de la votación se remitirá a la Asamblea Legislativa del Estado.

La Asamblea Legislativa del Estado en los primeros días de su reunión hará el escrutinio de los votos de los Concejos Municipales del Estado y declarará como candidatos de éste a los ciudadanos que hubieren obtenido la mayoría de los votos de los Distritos. Del resultado se levantará una acta de la cual se compulsarán tres ejemplares que se remitirán: uno, al Senado de la República; otro, al Registro Principal del Estado, y otro, a la Corte Federal. En el caso de empate en las votaciones de que trata este artículo decidirá la suerte.

El escrutinio general lo hará el Senado de la República, y en caso de que ninguno de los candidatos hayan obtenido la mayoría absoluta de los votos, y en el de empate, se constituirán en cuerpo Electoral las Cámaras Legislativas y se perfeccionará la elección a los candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos. La agrupación de los Senadores y Diputados de cada Estado representará un voto, que será el de la mayoría de la agrupación.

El escrutinio de que se trata el artículo anterior, así como su perfeccionamiento por el Cuerpo Electoral se harán en una sola sesión a cuyo fin ni en uno ni otro caso podrá separarse del local ningún miembro sin el consentimiento del Cuerpo.

El escrutinio general de que trata el artículo 84 deberá ser practicado por el Senado dentro de los ocho primeros días de sus sesiones ordinarias. Si para entonces no se hubieren recibido todos los registros, la Cámara dictará todas las medidas conducentes para obtenerlos, debiendo diferir el acto hasta por cuarenta días si fuere necesario. Vencido este término, podrá efectuarse el escrutinio con los registros que se hayan recibido, siempre que no bajen de las dos terceras partes; y si no hubieren alcanzado a este número, se considerará el caso como de vacante absoluta de la presidencia y se procederá como lo disponen los artículos 76 y 77 de esta Constitución (arts. 82-86, Constitución de 1901).

Llama la atención que en la Constitución de 1936, año en que se crea el Consejo Supremo Electoral, no se mencione en ninguno de sus artículos. Con las elecciones de segundo grado todavía para la elección presidencial, la administración electoral dependía básicamente del Ejecutivo. El poder local y regional, es decir, municipios y gobernaciones, designaban las juntas electorales, las cuales dependían financieramente de estas entidades.

¹⁹ En 1912, al igual que en Constituciones de años anteriores, se establece el voto directo para la elección de los miembros a los concejos municipales, asambleas legislativas y la cámara de diputados, y el voto por delegación para todos los demás. Esta previsión cambiaría definitivamente en la Constitución de 1947, la cual establece el voto directo y secreto, y la elección de primer grado para los cargos de representación popular.

En la Constitución de 1961 se define la integración de los organismos electorales de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política y, asimismo, para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones, se establece que sus integrantes gozarán de los privilegios señalados en la ley (art. 113, Constitución de 1961).

c) Los otros poderes en la administración electoral

En cuanto a la participación de los otros poderes, encontramos que hasta 1947 el Legislativo se reservó constitucionalmente la actividad del escrutinio y en algunos casos la proclamación de los representantes electos. Los votos para elecciones nacionales eran contados por ambas cámaras del Congreso, aunque en ocasiones fue actividad exclusiva del Senado.

Los votos de estas elecciones se asentarán en otros tantos registros diversos. Los registros de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República serán remitidos a la Cámara del Senado, y el colegio electoral hará el escrutinio de las últimas tres clases de elecciones. Perfeccionadas las elecciones de Senadores, Representantes y miembros de las Diputaciones provinciales, el Presidente del colegio electoral comunicará a todos, sin demora alguna, sus nombramientos para que los Senadores y Representantes asistan a la próxima reunión del Congreso y los miembros de la Diputación a la capital de la provincia el día que se les designa (art. 37, Constitución de 1830).

El escrutinio de las elecciones estatales era realizado por la Asamblea Legislativa del estado:

La Asamblea Legislativa del Estado en los primeros días de su reunión hará el escrutinio de los votos de los Concejos Municipales del Estado y declarará como candidatos de éste a los ciudadanos que hubieren obtenido la mayoría de los votos de los distritos. El escrutinio general lo hará el Senado de la República... (arts. 83 y 84, Constitución de 1901).

En la Constitución de 1947 aparece por primera vez el escrutinio de los votos emitidos en la elección correspondiente, como parte de las funciones del organismo electoral, aunque el Legislativo se guarda la proclamación del presidente:

Son atribuciones de las cámaras reunidas en congreso: proclamar Presidente de los Estados Unidos de Venezuela al candidato electo de acuerdo con el escrutinio practicado por el organismo competente, y recibirle la promesa de Ley (art. 163, Constitución de 1947).

Asimismo, por primera vez, la fecha de las elecciones es decidida por el organismo electoral (CSE). La cual, al igual que la convocatoria, había sido potestad de los estados, y en algunos casos de las autoridades municipales.

En cuanto al escrutinio podemos agregar lo siguiente: a mediados del siglo XIX, la autoridad civil del cantón asociada con el concejo municipal (1830) realizaba el escrutinio de los votos y remitía los resultados al Concejo Municipal, asimismo, se encargaba de avisarle a los nombrados para que concurriesen a la capital. A partir de 1830, quien preside los colegios electorales es el Concejo Municipal.

Analizando la participación del Poder Judicial, podemos observar que en la materia electoral fue menor que la del Poder Legislativo o el Municipal; sin embargo, las asambleas parroquiales eran presididas por el juez o los jueces de la parroquia y en caso de fallar la instalación del Congreso de la República para realizar el escrutinio de la elección del Presidente, los registros de los resultados pasaban a la Alta Corte Federal, la cual fijaría la fecha de realización del escrutinio, y el Presidente electo sería juramentado ante la Alta Corte de la Constitución venezolana de 1893. Igualmente, en caso de falta absoluta del Presidente, el Presidente de la Corte Federal convoca las elecciones en la Constitución venezolana de 1901.

d) Legislación y Poder Electoral

El articulado sobre el Poder Electoral en la Constitución de 1999 recoge los principales avances establecidos en las reformas electorales de los años 90. Entre ellos podemos considerar la autonomía funcional y presupuestaria, la despartidización del ente rector, la automatización del proceso de votación y el control del financiamiento de las organizaciones con fines políticos. Desde la creación del Consejo Supremo Electoral en 1936 hasta la creación del Poder Electoral en 1999, podemos encontrar un desarrollo legislativo que paulatinamente fue incorporando competencias que inicialmente formaban parte de otras instancias del poder público. Nos vamos a referir especialmente a aquellas funciones que durante más de 100 años fueron realizadas por los poderes públicos y que con la creación del órgano electoral pasan a ser paulatinamente parte de sus funciones principales.

Si bien, como hemos visto, las elecciones continuaban siendo de segundo grado para la elección presidencial, para el momento de la creación del Consejo Supremo Electoral se le establecen básicamente cuatro atribuciones, las cuales pasan a ser fundamentales para el desarrollo de las funciones del organismo electoral en la legislación de los años siguientes. En primer lugar se le considera como el cuerpo de apelaciones de las juntas estatales, las cuales tuvieron su origen en las Constituciones del siglo XIX, se le atribuye el control de la formación del censo electoral y la vigilancia del proceso electoral. El Poder Legislativo aún se reserva el escrutinio y la proclamación para las elecciones nacionales.

Para 1940 las funciones operativas electorales comienzan a concentrarse en el Consejo Supremo Electoral, y las juntas estatales comienzan a depen-

der progresivamente del órgano supremo electoral. Es decir, el CSE prepara las boletas de votación y las remite a las Juntas Estadales de todo el país.

Dos nuevas e importantes funciones se le agregan al ente electoral: la primera, fijar la fecha de las elecciones, reservada para el Ejecutivo en algunas Constituciones, y para el legislativo nacional o regional en otros; y, la segunda, conocer de las remociones que se promuevan contra los miembros de las Juntas Estadales.

Asimismo, y en este mismo orden de ideas, la ley de 1941 le otorga a la Corte Federal y de Casación, en Sala Política y Administrativa, la función de conocer las remociones que se promuevan contra los miembros del CSE.

La siguiente legislación electoral, promulgada en 1945, continúa la institucionalización de la organización electoral. Adicionalmente a las atribuciones antes mencionadas para los años anteriores, al CSE se le atribuye la función de organizar los procesos electorales, preparar las boletas y los libros de votación para las mesas electorales, así como determinar los caseríos que deben tener mesas electorales.

En 1947 se realiza un cambio fundamental. De acuerdo con la Constitución, el Estatuto Electoral regula las elecciones directas y el sufragio universal para todos los ciudadanos mayores de 18 años. Allí se establece que el CSE no solamente conoce en apelación de las decisiones de las juntas principales, y de las remociones de sus miembros, sino que ahora, designa los miembros de las juntas electorales principales. Así mismo, participa a la Comisión Permanente del Congreso y a la Corte Suprema de Justicia el resultado electoral, función que había sido parte de las atribuciones de las asambleas parroquiales y los colegios electorales durante el siglo XIX y de las juntas parroquiales al principio del siglo XX. Desde entonces, se le otorga al órgano electoral la responsabilidad presupuestaria al permitirle elaborar su proyecto de presupuesto de gastos y disponer los recursos financieros relativos al proceso electoral.

En 1951, se le da al supremo ente electoral la función de convocar al electorado para que concurra a las elecciones, y en 1957 se le asigna la capacidad de organizar la propaganda electoral.

En cuanto a la reglamentación, ésta aparece en 1957 cuando la ley establece que debe organizar lo relativo a la votación y dictar el reglamento para efectuarla, y, en 1958, que debe reglamentar el funcionamiento de los organismos electorales y ordenar la remoción de los miembros de órganos electorales subalternos cuando lo juzgue conveniente. Se le atribuye también el escrutinio, adjudicación y proclamación del Presidente de la República y de los senadores y diputados por cuociente nacional. A nivel regional, las juntas se

encargan de esas funciones las cuales durante años fueron realizadas por los municipios y las asambleas legislativas de los estados.

En 1970, al igual que en 1947, se da un salto cualitativo en el fortalecimiento del organismo electoral. La Ley Orgánica del Sufragio le da carácter permanente al registro electoral, y establece un grado de mayor complejidad en su formación y control cuando le atribuye la fiscalización del proceso de identificación civil:

Cuidar de la oportuna y correcta expedición de la C.I. y de los documentos requeridos para su obtención. A tal efecto podrá comisionar funcionarios para la fiscalización necesaria en las dependencias encargadas de las tramitaciones y expediciones correspondientes y solicitar de la autoridad competente todas las informaciones que requiera sobre la materia (art. 43, numeral 12, Ley Orgánica del Sufragio de 1970).

La reforma de 1989 hace énfasis no solamente en el sistema electoral, sino también en el control sobre la duración de las campañas electorales:

Modificar o señalar, de acuerdo con esta Ley, la duración de las campañas electorales, así como determinar los medios de publicidad que puedan ser usados en las mismas, e investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a éstas y limitarlos, si fuere el caso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (art. 46, numeral 31, Ley Orgánica del Sufragio de 1989).

En 1993, conoce de los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las juntas electorales principales. Otro cambio sustancial que podemos considerar como parte de los antecedentes inmediatos de los órganos subordinados del Poder Electoral lo constituye la creación de la Oficina Nacional de Registro y de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997. Asimismo, se establece entre sus funciones la elaboración del Reglamento General Electoral y el Reglamento de Referendos contentivos de las normas y procedimientos complementarios a la ley; éste es un antecedente a la iniciativa legislativa en materia electoral consagrada en la Constitución de 1999 para el Poder Electoral.

4. Conclusiones

Podríamos afirmar, como conclusión preliminar, que existen varias razones de carácter político y jurídico para crear el Poder Electoral en Venezuela, y más que una "creación" es la consolidación de una nueva rama del poder público nacional.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1999 responde, en el seno de sus debates, a dos requerimientos de carácter histórico e institucional sobre los mecanismos e instrumentos que deben resguardar la voluntad general del so-

berano en los actos electorales. Estos requerimientos no son tecnicismos jurídicos o de simple racionalidad orgánica del poder, sino que responden a los principios fundamentales que implican una nueva concepción del Estado, nutriendo de esa manera un nuevo ordenamiento político del Estado democrático y social de derechos y de justicia venezolano: la participación y el protagonismo del ciudadano. Lo cual se demuestra claramente a través de la concatenación de su articulado y elementos interconectados e integrados en el texto constitucional de 1999.

Cinco principios fundamentales deben ser asegurados por el Poder Electoral y la legislación correspondiente en el nuevo ordenamiento político: igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia; los cuales deben ser orientadores de la legalidad y legitimidad en todo acto o proceso comicial que se realice en el país. Y éstos deben garantizarse en la elección y revocación de cargos de representación popular en los poderes nacionales, regionales y municipales, así como también de los referendos y consultas populares; elecciones sindicales, gremiales, autoridades de entidades autónomas, en general en toda agrupación o asociación que asuma representación de la sociedad civil. Tamaña responsabilidad no se puede ejercer sin adquirir plena autonomía de las otras ramas del poder público nacional.

La Constitución de 1999 dirige sus postulados hacia la concepción de un Estado pluralista como un elemento más de garantía para la participación y el protagonismo del ciudadano, indicando el fortalecimiento de las múltiples y diversas agrupaciones de la sociedad civil como intermediarias, y a los ciudadanos como sujeto de la política. Esto lo debemos interpretar, política y jurídicamente hablando, como ampliación de la intermediación entre el ciudadano y el Estado; en consecuencia, no debe existir un solo ente intermediario en la relación Estado-ciudadano, como se estableció en la Constitución de 1961, sino que toda agrupación ciudadana con fines políticos o no, llámese asociación, grupo, gremio o sindicato, puede serlo, pero sobre la base de que la intermediación sea congruente con el interés ciudadano; y todas las ramas del poder público velarán porque sea así.

En esta original división del poder se resguardan los principios fundamentales y clásicos que motivaron la separación del poder: desconcentración del poder como fórmula para el funcionamiento del Estado; segundo, evitar el abuso del mismo por parte de los representantes de la soberanía popular y, tercero, la separación como una necesidad de la evolución histórica e institucional de la república.

Por último, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que la soberanía, como en todas las otras Constituciones, reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través de las nuevas formas de participación e indirectamente a través del sufragio. El Poder Electoral es el asiento donde los otros poderes se constituyen en forma directa o indirecta, es conce-

bido en la Constitución como el conjunto de órganos que cumplen la función de organizar, supervisar y llevar a buen término las elecciones y referendos, y en general los procesos electorales, para que el pueblo, mediante ellos, ejerza democráticamente su soberanía. El Poder Electoral en consecuencia reside en el pueblo, quien lo ejerce a través de los órganos electorales, su esencia es el ciudadano, verdadera base de la democracia.

El Poder Electoral se consolidó política y jurídicamente en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ahora está en la acción de los ciudadanos su fortalecimiento institucional.

Bibliografía

- Alford, R. y R. Friedland (1991): *Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia*, Buenos Aires, Manantial.
- Bobbio, Norberto (1989): *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Felice Castillo, Carlos (1991): "La administración electoral venezolana 1810-1990" en *Democracia y voto*, tomo I, Caracas, Consejo Supremo Electoral.
- García-Pelayo, Manuel (1977): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- _____ (1984): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza.
- Jaramillo, J. (1998): "Los órganos electorales supremos" en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, México, ediciones del FCEP.
- Josko de Guéron, Eva (1975): "Pluralismo intergubernamental" en *Politeia*, n° 4, Caracas, IEP/UCV.
- Locke, John (1990): *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza.
- March, J. G. y P. L. Olsen (1993): "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en revista *Zona Abierta*, n° 63-64, pp. 1-45.
- Miller, D. (1997): "Ciudadanía y pluralismo" en *La política, Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, n° 3, Buenos Aires, Editorial Paidós, octubre, pp. 69-92.
- Montesquieu (1987): *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.
- Mouffe, Ch. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona (España), Paidós.
- Njaim, Humberto (2000): "El sistema político. Democracia y participación: principios rectores y consecuencias" en VVAA, *La Constitución de 1999*, Caracas, ediciones de la Bacps, Serie Eventos, n° 14.
- Palmer Valero, Ramón (1997): *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta.
- Rondón, Hildergard (2000): *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*, Caracas, Exlibris.
- Verdú, Pablo Lucas (1979): *Principios de ciencia política*, tomo II, Madrid, Tecnos.

LA POLÍTICA MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?

Ricardo Sucre Heredia

Tras sucesivos cambios políticos y a partir de 1958, en Venezuela se logró el control civil de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN). Con ello, los militares se convirtieron en los garantes de la institucionalidad democrática definida en la Constitución de 1961, mientras los actores políticos se encargaron del ejercicio del poder a través de partidos políticos inclusivos, para adelantar un proyecto de país de tipo reformista. Los intentos de golpe de Estado de 1992 rompen con el alejamiento de los militares de la participación directa en la política, y ante el desprestigio de las instituciones civiles las fuerzas armadas pasaron a ser el centro de la política. Hoy, son muchos los rumores sobre lo que ocurre dentro de la corporación militar. Luego del golpe de Estado del 11 de abril de 2002, el público percibe una erosión del apoyo de los militares al presidente Chávez. En un reciente estudio de opinión sobre el tema civil-militar (IVAD/Comprensión de Venezuela, agosto de 2002), ante la pregunta si los militares apoyan al jefe del Estado luego de los hechos del 11 de abril, 40% opinó que sí lo apoyan, mientras que 51% dijo que no. Sin embargo, ante la interrogante sobre si las fuerzas armadas apoyarían una salida no institucional del Presidente, 38% dijo que sí lo harían, mientras que 51% señaló que rechazarían una salida no institucional del mandatario. "Hay ruido en los cuarteles", se afirma insistentemente, y cada día se espera el pronunciamiento de algún oficial en contra del gobierno. Sin embargo, esta afirmación hay que matizarla porque las relaciones del presidente Chávez con las fuerzas armadas han pasado por tres momentos.

El primer momento va desde su ascenso al poder en febrero de 1999 hasta la designación de José Vicente Rangel como ministro de la Defensa a comienzos de 2001. Está caracterizado por un apoyo de los militares al presidente Chávez, en la idea de que el mandatario desplazaría a los actores de Punto Fijo —lo que efectivamente hizo— y seguiría con un proyecto tecnocrático, centrado en la reforma del Estado, con las fuerzas armadas como participantes a través de cuadros profesionales. Esta etapa puede ser llamada de "apoyo".

El segundo momento iría desde el nombramiento de José Vicente Rangel hasta el 11 de abril de 2002, y estuvo caracterizada por la separación progresiva de oficiales de alto rango del Presidente y el rechazo a su proyecto político al percibirlo como un esquema comunista, politizador del estamento militar, autoritario y que separaba a la oficialidad de fuentes de privilegios propios de la institución armada. Tuvo su punto culminante con su derrocamiento el 11 de abril de 2002. Este momento puede ser llamado de “conspiración”.

En la tercera, a partir del 11 de abril de 2002, se produce una separación de las fuerzas armadas del Presidente en términos de apoyo al proyecto político de éste, pero no del deber constitucional que tienen. En este momento se refuerza su rol profesional¹, sujeto a unas normas definidas en la Constitución, por lo que el papel de árbitro de las fuerzas armadas parece quedar reducido a cómo los civiles canalicen sus conflictos. Este lapso puede llamarse de “apoyo condicionado sujeto a la Constitución”.

En el modelo que adelanta la administración Chávez, las fuerzas armadas son la institución central. Así las cosas, ¿a qué y a quién están subordinadas: a la Constitución o a un proyecto político? Una forma de abordar qué ha cambiado en Venezuela desde 1958 a 2002, en relación con ellas, es referirse al elemento militar en las Constituciones de 1961 y 1999. Este trabajo tiene como propósito examinar estas referencias constitucionales para inferir su papel en el diseño institucional que establece la Carta Magna de 1999, desde la perspectiva de un análisis politológico que aborde cómo se define en la Carta Magna la relación civil-militar, sobre la base de las capacidades que se le atribuyen a cada uno.

El trabajo se divide en dos partes, que se abordan de forma simultánea. La primera, una descripción sobre la evolución de las relaciones civiles-militares a partir de 1958, donde se resalta el papel que al inicio del modelo democrático tuvo el liderazgo civil. Se sostiene que la subordinación de los militares al liderazgo civil tuvo como base que éste era legítimo y pudo presentar a la sociedad un proyecto de país de alcance nacional, que compitiera con la visión desarrollista asignada a los militares, muy marcada durante la década militar (1948-1958). Los políticos construyeron organizaciones nacionales, partidos políticos inclusivos que adelantaron un proyecto modernizador, que tuvo su apogeo en el lapso 1950-1970. La segunda parte examina cómo esta evolución en las relaciones civiles-militares se observa en los textos constitucionales de 1961 y 1999, con énfasis en la Constitución vigente.

¹ El cambio de discurso es evidente. Después del 11 de abril no se habla tanto de “revolución” sino del apego a la Constitución.

De Punto Fijo a la V República

La política militar del presidente Chávez puede sintetizarse en lo siguiente: descentralización hacia afuera de las fuerzas armadas; centralización hacia adentro. Para entender este cambio, hay que partir de la doctrina militar del modelo político de 1958, reflejada en el artículo 132 de la Constitución de 1961, el cual establece que:

Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política.

La Constitución de 1999 dice (art. 328):

La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y la soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

Los contenidos revelan el criterio político seguido para estructurar las relaciones civiles-militares. El modelo de Punto Fijo definió como política militar que las fuerzas armadas se mantuvieran alejadas del debate político. Es la llamada doctrina de la "abstención mutua" (Arroyo Talavera, 1988), para lo cual fue necesario que el Estado respondiera a los intereses que tienen las fuerzas armadas como corporación y evitara la intervención militar en los conflictos intergrupales de los civiles, definiendo mecanismos de negociación entre las élites (Müller Rojas, 1989). Para esto, se tomaron algunas decisiones sobre su organización y misión: las más relevantes fueron la eliminación del Estado Mayor General y la creación del Estado Mayor Conjunto, con el decreto 288 (27-6-1958) el cual otorgó autonomía a las cuatro fuerzas que componen la organización militar venezolana (Ejército, Armada, Aviación y Fuerzas Armadas de Cooperación)², y eliminó la concentración del poder de decisión que

² Las consecuencias de este decreto han recibido abundante discusión en Venezuela. Los críticos de él sugieren que complicó la conducción estratégica de las FAN, estimuló rivalidades entre las fuerzas, incrementó los gastos y focalizó la atención en la Presidencia de la República, la que ejerció un control real del componente militar al ser la

tenía el Estado Mayor General; el pase a retiro de oficiales y suboficiales de carrera, luego de cumplir 30 años de servicios, definido en el decreto 533 (17-1-1959)³; la definición de una orientación hacia los problemas estratégicos y de defensa nacional una vez consolidado el sistema político (comienzos de los 70); y el mejoramiento profesional y la calidad de vida del personal militar⁴.

La redacción de la Constitución de 1961 fue congruente con la idea de alejar a las fuerzas armadas del debate político y enfatizó en su carácter profesional. En este punto, existe un amplio consenso en los estudiosos del tema

última instancia de decisión (v. Müller Rojas, 1989). También, en la entrevista realizada al general Jacobo Yépez Daza, éste dijo que el decreto "quintuplicó la burocracia militar" (Castellanos, 1985). Los defensores del decreto afirman que hizo posible la autonomía de cada fuerza y su crecimiento como componente de las FAN; permitiendo el desarrollo de fortalezas para maniobras conjuntas: se cita, como ejemplo de la eficacia de esta autonomía, la capacidad de respuesta que tuvieron cuando, en agosto de 1987, la corbeta colombiana Caldas incursionó en aguas venezolanas, y aquéllas movilizaron en 18 horas 30 mil efectivos y varias docenas de miles de toneladas de equipos y suministros desde diversos puntos del país. Resaltan, también, que este decreto hizo imposible los golpes de Estado al no existir un mando conjunto; se pone de ejemplo el fallido golpe del general Jesús María Castro León, en septiembre de 1958. Véase la entrevista al almirante Ricardo Sosa Ríos (Castellanos, 1985). En todo caso, el tema de la unidad de mando parece ser una tendencia actual en el mundo militar. El tema, entonces, no es la idea de mandos conjuntos, sino para qué se establece un mando conjunto. En una sociedad con controles, esto no sería motivo de preocupación pero sí, como ocurre en Venezuela, donde los controles son débiles, que se establezca una unidad de las fuerzas puede significar un desbalance con respecto al mundo civil. Esto es lo importante.

³ Éste ha sido otro tema polémico. Aunque, en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (G.O., 26-9-1983), el tiempo de servicio activo aumentó a 33 años, la rotación de los mandos ha sido polémica y quizás es éste un punto donde hay consenso en que se debilitó la formación de un liderazgo militar, lo cual ha generado un vacío dentro de las FAN sobre todo desde 1989. La rotación fue empleada por la élite política para dividir a las FAN y poder ejercer el dominio, pero tuvo como efecto no deseado la propia destrucción de la élite política de Punto Fijo y del cuerpo de generales y almirantes. Véase el análisis del general Carlos Julio Peñaloza Zambrano, publicada en *El Universal*, en marzo de 1992. Argumenta Peñaloza que es a partir de 1979 cuando "adquiere un frenesí caótico la práctica del carrusel militar; es decir, la política de purgar anualmente en forma masiva e irresponsable a la cúpula castrense (...). Pero además ha logrado un objetivo adicional: el desprestigio del generalato". En el proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Armada que ya recibió la aprobación en primera discusión el día 26-9-2002, el tiempo de servicio se extiende a un máximo de 35 años (art. 137), con un límite de edad de 60 años (art. 141).

⁴ El tema del profesionalismo en las fuerzas armadas, si bien se reforzó en el período democrático, ha sido de vieja data en la corporación militar en una dualidad prusianismo-profesionalismo, donde la última parece haber ganado. Bigler (1981), al estudiar el contenido temático de la *Revista de las Fuerzas Armadas* en el lapso 1931-1971, halló que 40,3% de los temas se dedicaron al área técnica y profesional. Lo que se debatirá en el futuro será el contenido y el alcance del profesionalismo militar.

tanto en los institucionalistas como en los críticos (Bigler, 1981; Müller Rojas, 1992). Si alguna dimensión va a resaltar en el debate civil-militar en el futuro – hoy ya son evidentes los contenidos – serán las amenazas al profesionalismo de las fuerzas armadas y si su misión es la defensa de la Constitución o la de un proyecto político particular. Si de algo se precian los militares venezolanos es del carácter profesional e institucional logrado, no sin sacrificios importantes.

Esta organización del componente militar fue funcional mientras operó el acuerdo de élites y la capacidad redistributiva del Estado era amplia. Cuando el “sistema populista de conciliación” (Rey, 1988) entró en crisis en los 80, también ésta se manifestó en las fuerzas armadas. La progresiva oligarquización del liderazgo político distanció a los militares y aparecieron síntomas de tensión⁵. Los cinco factores descritos por Bigler (1981) que hicieron posible el control civil de los militares a inicios de la democracia se deterioraron en la madurez del sistema político venezolano:

El rechazo a restaurar un régimen militar. La cultura política venezolana es democrática. Sin embargo, a diferencia de los inicios del modelo democrático en 1958, cuando el compromiso popular con el sistema era alto y se revelaba en magnitudes de abstención que representaban (en el lapso 58-73) un promedio en las elecciones presidenciales de sólo 6,54%; en los comicios 1978-2000 este indicador salta a una media de 26,96%. Hoy aparecen tendencias hacia un autoritarismo. La encuesta de Baloyra y Torres (1983) mostró que sólo 10% de los consultados favorecían una dictadura. Trece años después, en el estudio mundial de valores coordinado por Ronald Inglehart (1996), este guarismo ascendió a 28%⁶ para Venezuela (Subero, 1998). No obstante, los cambios políticos que experimenta Venezuela parecen reforzar el apego hacia la democracia por parte de los ciudadanos. El Latinobarómetro (agosto de 2002) reveló que el respaldo a la democracia en Venezuela subió de 57% en 2001 a 75% en 2002.

La división interna de los militares. Cuando nace el sistema democrático, durante el gobierno del presidente Betancourt (59-64), se comenzó a aplicar el decreto 533, pero Betancourt otorgó gran estabilidad al alto mando militar, con

⁵ Cuestionamientos a ascensos, casos de corrupción y críticas conceptuales como la realizada por el coronel José Machillanda Pinto (1988). Pero dos hechos fueron indicativos de esta ruptura: el discurso de entrega del Comando del Ejército pronunciado por el general Carlos Peñaloza Zambrano el día 20-6-1991, donde hizo severas críticas a la conducción política del componente militar, y los intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992.

⁶ Aunque autoritarismo y régimen militar no son lo mismo, lo que se sugiere es que la población venezolana tiene una disposición mayor a aceptar alternativas que pueden ser autoritarias; p. ej., la amplia aceptación a aplicar la pena de muerte. En otras palabras, una dictadura ya no tiene por qué ser militar, puede darse en un contexto civil y podría ser aceptada por un buen número de venezolanos.

sólo dos ministros de la Defensa en todo su período. El gobierno de Chávez, en tres años, ha contabilizado cuatro ministros de la Defensa. El “carrusel militar” —la rotación cada año de los mandos militares— del que habla el general Peñaloza Zambrano alcanzó niveles máximos durante los 80 y 90, y tuvo como propósito colocar a oficiales dóciles e incondicionales que debilitaron el liderazgo militar y el prestigio del generalato.

Esta situación se mantiene en la actualidad, aunque la forma de hacerlo es diferente. El presidente Chávez ha desarrollado mecanismos para dividir a los militares: por una parte, al establecer una categoría entre oficiales leales a la Constitución y aquellos que no son leales; y, por otra parte —con base en el desprestigio del generalato—, entre estos oficiales y los oficiales medios, a quienes apela en sus discursos a la hora de hablar del apego de la fuerzas armadas a la Constitución.

Unidad y prestigio del liderazgo civil. A diferencia de 1958, donde liderazgos políticos (Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba, Rafael Caldera, Gustavo Machado, Rafael Pizani, Fabricio Ojeda, p. ej.,) y militares (Wolfgang Larrazábal, Ricardo Sosa Ríos, Antonio Briceño Linares, Martín García Villasmiel, Homero Leal Torres, Fernando Paredes Bello, por nombrar algunos) tenían un ascendiente político claro y apreciado por las instituciones civiles y militares, a partir de 1978 aumenta el desprestigio de las organizaciones políticas y los políticos. Puede hablarse de una crisis de hegemonía que tuvo como resultado el cambio político iniciado en 1999 (Álvarez, 1996). Mientras las FAN como institución gozan de prestigio, los políticos son cuestionados. Situación diferente a la de 1958 en la que la milicia estaba cuestionada y el liderazgo civil estaba fortalecido.

Reglas establecidas para el comportamiento del gobierno y la oposición. Los actores políticos de 1958 fueron capaces de dirimir sus conflictos a través de acuerdos entre las élites, con diversos mecanismos, sustentados por la renta petrolera. Una vez agotado el proyecto político de 1958, lo que explica el origen de la Comisión para la Reforma del Estado (Copre) en 1985, se elabora otro “proyecto nacional”, pero el faccionalismo y la competencia intergruppal hacen imposible que los actores lleguen a consensos mínimos para el cambio institucional, siendo indicadores de esta falta de acuerdo el Pacto Social durante el gobierno de Jaime Lusinchi (Guevara, 1989) y la abortada reforma constitucional de 1992, que enfrentó a la élite política y a la económica de los medios de comunicación social, resultando en un desprestigio de la primera y de una institución clave en democracia: el parlamento.

En la actualidad, no existe un patrón de reglas claro entre los actores políticos. Desde 1999, Venezuela puede definirse como una “democracia delegativa” (Hartlyn, 1999), en la que la intermediación partidista ha sido sustituida por la relación directa de los ciudadanos con figuras políticas; y la política ha sido cambiada por la calle, lo que asemeja no una democracia liberal, sino una democracia plebiscitaria.

La amenaza de agresión externa. En 1958, la amenaza la representaron Fidel Castro y la penetración guerrillera en Venezuela que obligó a redefinir la visión de las fuerzas armadas, ya no tanto como dispositivo de orden interno, sino en consideraciones sobre la defensa y la estrategia. Consolidado el proceso democrático, una razón de amenaza interna no estuvo presente. Los conflictos con Colombia y Guyana llenaron la atención y se trataron por los canales diplomáticos; al componente militar le quedó un poder de veto y prepararse para una guerra hipotética, pero no se percibió a ambas disputas como una amenaza directa e inminente a los intereses de la nación, sino que estimuló un crecimiento en el gasto de armas, dentro del juego de la Guerra Fría, con un impacto importante en la deuda externa de Venezuela (Müller Rojas, 1982). El problema colombiano tomó la forma de "narcoguerrilla" y el tema Guyana se condujo hacia el uso de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Ginebra de 1966. Esto originó que el liderazgo político manejara el tema fronterizo con ligereza⁷. Para otros, la misión de las fuerzas armadas se distorsionó: la élite política las convirtió en un cuerpo represivo para el dominio autoritario de la sociedad (Müller Rojas, 1989a).

Durante la crisis del sistema político venezolano nacido en 1958, se estaba en presencia de unas Fuerzas Armadas con un elevado grado de desarrollo y un concepto profesional de su misión (Agüero, 1993), pero en un entorno político que no fue capaz de dar respuesta a las nuevas demandas de los militares por un respeto a su carácter profesional; por no cambiar el patrón de relación civil-militar, necesario al inicio de la democracia en 1958, pero agotado una vez consolidada ésta; y por definir una nueva misión, en función de las realidades políticas y económicas del momento⁸. Más bien, la respuesta del sector político fue la de buscar liderazgos militares incondicionales y no abordar las tareas de reforma necesarias dentro de la institución, y en reforzar la doctrina de la "abstención mutua", que ya había llegado a su límite y era disfuncional: las fuerzas armadas eran vistas como la reserva moral, mientras que los políticos como una casta inmoral. Se pensó que la política de contención del descontento, mediante la división del liderazgo militar y la insuficiente atención a aspectos de calidad de vida, sería suficiente para acallar los cuestionamientos internos. Sin embargo, las condiciones políticas de los 80 y 90 eran diferentes a las de 1958: el liderazgo civil no fue capaz de responder a la complejidad de una sociedad madura, producto de la socialización democrática iniciada en 1958. A los 50 años, cuando muchos oficiales pasaban a retiro, sentían que su experiencia profesional no había sido utilizada. Se sentían ciudadanos de segunda con una formación de primera, dentro de un sistema político que no sa-

⁷ Las continuas declaraciones del ex presidente Carlos Andrés Pérez sobre el golfo de Venezuela, fueron interpretadas como el reconocimiento a Colombia de derechos en aguas venezolanas, días antes del intento de golpe de febrero de 1992.

⁸ Machillanda Pinto (1988, 179) afirma que "los partidos políticos no han podido dar una clara misión a las fuerzas armadas, después del 73 en adelante; les ha costado interpretar la necesidad del comando operacional de sus fuerzas".

bía qué hacer con ellos. La crisis militar de los 90 fue, también, una crisis de madurez y modernización de las fuerzas armadas.

¿Son capaces las instituciones civiles? *That's the Question*

Diversos teóricos, plantean que la supremacía civil sobre las fuerzas armadas es fundamental para robustecer el sistema político (Serra I. Serra, 2001; Diamint, 2002). Para que el mundo civil alcance la supremacía es necesario la “producción de políticas de defensa”. Es decir, la defensa es un bien público que no excluye a nadie y tampoco rivaliza con otros. Puede ser, en consecuencia, una política pública. Es aquí donde se establece la conexión con la sociedad civil. Ésta no tiene recursos capacitados para la defensa –argumenta Diamint– pero los suple a través de instituciones que produzcan políticas de defensa. Una muy importante es un Ministerio de la Defensa civil, que produzca políticas de defensa y sirva de equilibrio dentro de las fuerzas armadas (Serra I. Serra, 2000). En conclusión, el punto central parece ser la capacidad de las organizaciones civiles y no tanto si a los militares les gusta intervenir o no en política. La relación sugiere que con instituciones civiles fuertes, se da una mayor subordinación militar al poder civil; y con instituciones civiles débiles, se produce una mayor disposición a la participación política de los militares.

A partir de 1999, Venezuela experimenta transformaciones políticas de importancia. En el campo civil-militar es importante definir cuál dimensión del análisis es la más adecuada. Algunos estudiosos han tomado, por ejemplo, el Plan Bolívar 2000 como punto de crítica hacia la política militar del gobierno de Chávez. Sin embargo, este tipo de programas no es nuevo en Venezuela (Soto Tamayo, 1986), ni tampoco el tema de la participación de los militares en el “desarrollo nacional”⁹. El cuestionamiento tendría que fundamentarse no en la existencia de un plan de este tipo sino en su extensión y propósitos, porque la participación de los militares en el desarrollo nacional no ocurre sólo en Venezuela (Goodman, 1996). Lo que se debate es la extensión y el tiempo de esa participación (Diamint, 2002). Además se ha criticado, la presencia de militares en puestos de gobierno. Tampoco este cuestionamiento parece ser suficiente porque en el pasado ocurrieron situaciones similares (Arroyo Talavera, 1988, 314-315)¹⁰. De nuevo, la crítica no debe sustentarse en la participación de militares en puestos públicos, sino en el sentido y alcances que tiene esa participación en la Venezuela de hoy. Es éste el punto clave para abordar las relaciones civiles-militares en la Venezuela actual.

⁹ Agüero (1993, 179) reconoce que para los años 80 las FAN eran un “formidable complejo organizacional” capaz de actuar en la defensa de la soberanía y en tareas de desarrollo nacional. Por otra parte, durante la lucha subversiva de los 60, desarrollaron planes de acción cívica similares al Plan Bolívar 2000.

¹⁰ Ya para 1981, Bigler (1981, 129) comentaba que “seis diferentes oficiales prominentes son considerados para estar con posibilidades para la candidatura [presidencial]”.

Una respuesta tentativa es que el debate sobre las relaciones civiles-militares, y su participación en lo público, tiene que tener como fondo el indagar sobre cuál visión tiene el grupo gobernante de la sociedad en términos de la dimensión pluralidad versus unidad. Abordar esta dimensión abre las puertas para aproximarse a lo que podrían ser las relaciones civiles-militares en Venezuela desde una perspectiva novedosa, y su conexión con la democracia, para evitar caer en lugares comunes ya conocidos. La dimensión pluralidad-unidad es relevante porque apunta a determinar qué capacidades tienen las organizaciones de la sociedad, incluidas las fuerzas armadas. Una idea presente en Venezuela es que las organizaciones civiles no son capaces de desarrollar el país porque se enfrascan en luchas faccionales por el poder y no logran definir un interés nacional, trabajando en ello de forma sostenida en el tiempo. En cambio, las FAN, como herederas de una tradición de lucha por la independencia, se asumen portadoras de un interés nacional, por lo que son capaces de ordenar a la sociedad y no aceptan el faccionalismo en su interior. A esto hay que añadir la disciplina de la organización que muchas veces se confunde con eficacia. De aquí que muchos concluyen que las fuerzas armadas están más capacitadas que los civiles para adelantar el desarrollo del país¹¹.

Para competir con esta visión —comenzando la década de los 40— el liderazgo civil tuvo que demostrar que podía tener una visión nacional que superara el caudillismo y faccionalismo propios del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Esto explica el surgimiento de partidos nacionales en Venezuela en oposición a figuras caudillescas y lo anónimo del partido frente a la identidad del caudillo. Para 1936, sólo existían en el país dos organizaciones nacionales: el Ejército y la Iglesia. El reto que se planteó la élite política de los 30 y 40 fue crear organizaciones políticas de carácter nacional. Con Gómez se unifica y se centraliza el país, y la acción política ya no podía ser la de partidos regionales o la soberanía de caudillos, como ocurrió en la Federación, en donde la gobernabilidad se garantizó por un acuerdo entre caudillos. La realidad de 1936 era diferente y era indispensable una visión nacional. Nacen los partidos políticos nacionales, de carácter policlasista, capaces de competir con las FAN en el desarrollo del país, desde el punto de vista de la visión y la organización. No es casual que esa haya sido una época de programas políticos, y que el 18 de octubre de 1945 haya logrado combinar dos elementos de esa nueva realidad: la modernización, ya existente en el pensamiento de los positivistas y adelantada por los gobiernos presididos por militares (Gómez, López Contreras y Medina Angarita); pero lo novedoso fue la incorporación de la democracia —es decir la capacidad de articular demandas nacionales del pueblo— que fue lo que trajo

¹¹ La historia venezolana ofrece ejemplos de lo anterior. El más acabado fue el Nuevo Ideal Nacional del general Marcos Pérez Jiménez (1953-1958), que buscó subordinar la diversidad social en una visión desarrollista del país, teniendo a las FAN como modelo y con manifestaciones en el mundo civil, como la llamada Semana de la Patria, actividades que buscaron unir lo civil con lo militar mediante la simbología del desfile militar, en el que participaban escolares, empleados públicos y militares, entre otros.

AD a la política venezolana. El binomio modernización-democracia es la innovación política de los 40 y lo que garantizó un arreglo entre los civiles y los militares, interrumpido por el golpe del 24 de noviembre de 1948, que llevó la relación al estado anterior: modernización sin democracia. El binomio se retoma en 1958, pero con el aprendizaje político del fracaso del período 1945-1948: la necesidad de generar acuerdos en torno de una visión de país y mecanismos para regular los conflictos interélites, y garantizar el apoyo popular a una visión del país. Al aceptar la complejidad de la sociedad —es decir, no imponer una hegemonía política—, los actores políticos sentaron las bases para el Pacto de Punto Fijo. Éste fue un mecanismo para canalizar la complejidad mediante la presencia de partidos políticos nacionales y representativos, y políticas económicas redistributivas, sustentadas en el petróleo, con una visión de un programa nacional, que fue reforzada por la lucha guerrillera de los 60, la que dio al país un sentido de misión: que se luchaba por consolidar el binomio modernización y democracia, que era la aspiración nacional¹². Los civiles y militares lograron entenderse al definir áreas de interés común y áreas propias.

Ya para los 80 esa visión nacional estaba agotada (Carrera Damas, 1999)¹³. En lo económico, el “viernes negro” de febrero de 1983 fue el indicador; en lo social, el 27 de febrero de 1989; y, en lo político, los intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992. En los partidos políticos apareció con fuerza el faccionalismo y se redujo su capacidad de articular intereses nacionales¹⁴ y, menos aún, la presencia de liderazgos nacionales. Los que había fueron disminuidos o desplazados por las llamadas “maquinarias” y “ortodoxias”. El desprestigio de la organización política por excelencia —los partidos— era muy alto, frente al prestigio de otras organizaciones que no tenían la tarea de los partidos: la Iglesia, las FAN y los medios de comunicación. La elección presidencial de 1998 fue una elección mediática y de personas. La época del partido, el programa y el candidato había finalizado. Se consolidaba la personalización de la política.

Lo interesante es preguntarse si en Venezuela existen actualmente organizaciones capaces de articular demandas nacionales, con liderazgos legítimos¹⁵, como elemento central que define un equilibrio entre los civiles y los militares. Es decir, si eventualmente los civiles son capaces de generar condiciones para que existan instituciones productoras de políticas de defensa. Los partidos no tienen ahora esa capacidad. Y aquí la importancia de la dimensión

¹² Para una crítica a los críticos de la política económica de ese período (llamada “cepalista”), puede leerse la entrevista realizada al economista Leonardo Vera y publicada en *Venezuela Analítica* (tomado de <http://www.analitica.com/va/research/9588941.asp>).

¹³ La creación de la Comisión para la Reforma del Estado (Copro) en 1985 así lo sugiere.

¹⁴ Este faccionalismo fue evidente en los dos principales partidos, AD y Copei, que llegó al máximo en las elecciones de julio de 2000, cuando ambas organizaciones no tuvieron candidatos presidenciales por primera vez en su historia.

¹⁵ Que no es lo mismo que populares. Se confunde legitimidad con popularidad.

pluralidad-unidad. Si se parte de la noción de que en el país no existen organizaciones con capacidad para articular demandas nacionales, el lado de la unidad se privilegia y será una organización la que tendrá esa capacidad: la FAN, como fue en el pasado, no las organizaciones civiles. Si, por el contrario, se asume que el país es diverso y plural, la articulación es, entonces, una tarea de muchas organizaciones, entre ellas las fuerzas armadas que se ocuparán primordialmente de lo militar y estarán sujetas al poder civil. En el primer caso, la relación es de subordinación o de tutelaje; en el segundo, la relación es de equilibrio, es horizontal. Esta es la dimensión relevante para analizar el marco de las relaciones civiles-militares en la Venezuela presente¹⁶. La política militar del presidente Chávez optó por la primera vía. No es ocioso este razonamiento: cuando, al recibir al presidente de la República Popular China, Jiang Zemin, en su visita a Venezuela en 2001, el presidente Chávez, parafraseando a Mao, dijo que “el ejército es al pueblo lo que el pez al agua”, sugiriendo una relación orgánica donde una organización –la Fuerza Armada Nacional– representa al pueblo; es decir, le dan identidad, proyección y programa. Son el agua, el continente; mientras el pueblo es el contenido.

¿Cual concepción de seguridad?

Si se quiere examinar la política militar en la Constitución de 1999, hay que ir más allá del artículo 328 que define las funciones de la ahora llamada “Fuerza Armada Nacional” (en singular). La Constitución es un todo orgánico, por lo que hay que remitirse al título relacionado con la seguridad y defensa. Es el título VII, “De la seguridad de la nación”. Aquí se define el marco en que se inserta la política militar. Si se asume una suerte de “metateoría” de la Constitución, puede afirmarse que la Constitución recoge contenidos que han sido centrales en el discurso militar venezolano. Principalmente, el de la soberanía que se entiende exclusivamente como espacio, lo que define el texto constitucional que enfatiza en lo espacial como definición de la soberanía (art. 11), y en lo estratégico como dominio exclusivo de los militares. Esto no es novedoso. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Lofan) –aprobada en 1983, durante el gobierno de Luis Herrera Campins– define las funciones de las FAN en las siguientes: la defensa de la nación, la cooperación en el mantenimiento del orden público, y la participación en el desarrollo nacional. La novedad no es sólo el rango constitucional que ahora tienen estas funciones, que antes estaban en una ley orgánica, sino que la FAN se construye como el eje sobre el que gira el proyecto de la V República. No es casualidad, por ejemplo, que en la Constitución se adjetive la participación, se dice “activa”; cosa que no está en la Lofan, donde se habla de la participación sin adjetivos. Pero esta presencia no es en términos de una dictadura, sino porque es una organiza-

¹⁶ Los nombramientos de oficiales militares en entes públicos clave como Pdvsa, la CVG, el ministerio del Exterior, la oficina del presupuesto, entre otros, sugieren que poco a poco la capacidad de gobernar se coloca en los militares ante la incapacidad que revelan los civiles comprometidos con el proyecto del presidente Chávez.

ción capaz de adelantar un proyecto nacional, (Sosa, 2002)¹⁷, con la consecuente capacidad para generar políticas de defensa. Así lo establece el artículo 323, al indicar que el Consejo de Defensa de la Nación (Codena), define el “concepto estratégico de la nación”. Puede decirse que la FAN es la institución central en la Constitución de 1999, tal como los partidos políticos lo fueron en la Constitución de 1961, sin que esto sugiera un modelo autoritario. Sencillamente, ellas son organizadas, representan los valores nacionales y tienen un proyecto desarrollista, que se centra, entre otros atributos, en la infraestructura pesada¹⁸. La tensión que vive la FAN es entre las demandas que se le hacen para que sea un actor político¹⁹, y la autonomía para desarrollar lo que es su proyecto como organización, dentro del marco de la Constitución de 1999. ¿Cuál de las dos se privilegia?

Desde el punto de vista morfológico, la diferencia entre el número de artículos relacionados directamente con las FAN en la Constitución de 1961 y con la FAN en la Constitución de 1999, no parece relevante. La primera tiene 5 artículos (131, 132, 136, 150 y 190); la segunda 9 artículos (41, 156, 266, 291, 324, 328, 329, 330, 331). Lo importante no parece ser un asunto numérico, sino cómo se construye la política militar en el texto constitucional de 1999.

¹⁷ Este proyecto político de las fuerzas armadas se infiere de los apoyos iniciales que tuvo el presidente Chávez entre oficiales que hoy lo adversan. Es el caso del general Gueaipo Lameda, quien le dijo a la periodista Milagros Socorro: “En aquel momento pensaba, y todavía pienso, que el Presidente tiene unas cualidades dignas de ser resaltadas: es un hombre de sensibilidad humana, con un sincero deseo de contribuir a sacar a las clases populares de su situación de exclusión y miseria, para lo que tenía un plan general que a mí me parecía útil y bien concebido. Ese plan partía de una estrategia que nos permitiera recuperar los precios del petróleo y ponerlos en un nivel lo suficientemente alto durante, por lo menos, tres años, período en el que desarrollaríamos inversiones en áreas no petroleras que estarían respaldadas por los ahorros permitidos por el ingreso petrolero excedente. —Ese cochinito de los ahorros era el FIEM. Efectivamente. Y eso fue lo que yo apoyé. Después, estaba planteado un segundo elemento: iríamos a una reestructuración del Estado que lo redujera en tamaño y en costos, complementada, claro está, con una elevación de la eficiencia para suprimir la corrupción. Y un tercer elemento, que consistía en que las fuerzas armadas entraba, por un año, en un plan de atención inmediata a la sociedad para solucionar problemas coyunturales, para generar la sensación de que éste era un Gobierno que sí se estaba ocupando hasta de los asuntos más nimios. Y la red más eficiente que se podía emplear con ese fin eran las fuerzas armadas. Esa era la idea del presidente Chávez, quien le puso el nombre de Plan Bolívar 2000, y que instrumentamos el general Raúl Salazar y el entonces coronel Gueaipo Lameda, según una planificación que establecía que este plan concluiría en diciembre de 1999” (Socorro en *El Nacional*, 4-8-2002, D-1).

¹⁸ A pesar de las críticas al desempeño del gobierno, los grandes proyectos de infraestructura marchan: la línea 4 del metro, el tren de los Valles del Tuy, el metro hacia Los Teques, el segundo puente sobre el río Orinoco, y los desarrollos hidroeléctricos del Caroní.

¹⁹ Los “pronunciamientos” que se le piden, y que “intervengan para proteger a la Constitución”.

La Constitución aporta elementos para identificar qué visión de sociedad es predominante en la élite gobernante y, por lo tanto, cómo visualizan las relaciones civiles-militares que se desarrollan en el texto constitucional. En el título VII, "De la seguridad de la nación", aparece el concepto de seguridad de la nación. Dice el artículo 326:

La seguridad de la nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Este artículo es antecedido por el artículo 156 que define las competencias del Poder Nacional. En el numeral 7 se dice que es competencia del Poder Nacional "la seguridad, la defensa y el desarrollo nacional", y le sigue el numeral 8, relativo a la "organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional". Para abordar la política militar de la Constitución, hay que relacionarla con ideas previas: una concepción de seguridad y defensa que, a su vez, sugiere cómo se visualizan las relaciones entre la sociedad y el estamento militar. Lo anterior se define en los artículos 132 y 328 de las Constituciones de 1961 y 1999, ya citados *supra*. Nótese la diferencia en cuanto a qué función se le atribuye a la Fuerza Armada. Mientras para el texto de 1961 la función primordial es la "defensa", para el texto de 1999 es "la independencia, soberanía, y la integridad del espacio geográfico". Se elimina lo relativo a la estabilidad de las instituciones y el respeto a la Constitución, que estaba en la Carta Magna de 1961. Para la de 1961, lo relevante son acciones hacia afuera; para la de 1999, es una concepción espacial que abre la puerta a la participación interna —tal como lo agrega la redacción del artículo 328, "la participación activa en el desarrollo nacional".

Una primera conclusión que puede formularse es que es un principio totalizante (Rey, 1999), que abarca todas las esferas de actividades y que, eventualmente, puede reducir la pluralidad²⁰. Es una visión en la cual se presume un bien superior al de los intereses particulares (Rey, 1980). Con esto no se quiere negar que exista un bien común. Al contrario, la existencia de una noción de bien común es necesaria para garantizar una libertad individual. Filósofos políticos como Quentin Skinner sugieren que son conciliables la idea de

²⁰ De nuevo, nos hallamos ante un dilema: si esto es novedad de la Constitución de 1999 o viene de antes. La respuesta es que en el pasado hay antecedentes de esta visión totalista, que ahora combina el desarrollismo propio del positivismo venezolano con la doctrina de seguridad social de los 60 y 70. Véase, p. ej., la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976.

la libertad individual con la existencia de un bien común (Roberston, 1999)²¹. Lo relevante a determinar es cómo la Constitución resuelve esta tensión y qué implicaciones tiene esto para definir un patrón de relaciones civiles-militares. El existir un principio totalizante como la seguridad de la nación puede llevar a una concepción única de la realidad, que desestima la diversidad y la pluralidad, y puede suponer que las fuerzas armadas son la única organización con capacidad de articular políticas y promover el desarrollo nacional y los valores de la seguridad de la nación, y no las organizaciones civiles que se consideran divididas y sin capacidad de agregación de intereses²². Esta visión puede extenderse a otras organizaciones. De tal manera que puede darse la "corresponsabilidad" de la que habla el artículo 326 de la Constitución, pero en donde el Estado tenga un rol activo y la sociedad civil un rol pasivo. Otros artículos de la Constitución pueden reforzar esta idea: los ascensos militares no tienen control civil (arts. 331 y 236, ord. 6), se establece una contraloría para la Fuerza Armada con rango constitucional (art. 291), se necesita la autorización del Tribunal Supremo de Justicia para enjuiciar a oficiales generales y almirantes (art. 266, ord. 3) y se le dan al Presidente amplias facultades en el campo militar (Rey y Pabón, 2000). Parece, pues, que el concepto de seguridad define el marco de las relaciones civiles-militares, y es una suerte de concepto que está por encima de la propia Constitución. La seguridad de la nación es supraconstitucional.

De nuevo, nos hallamos ante un problema de grados. No se afirma que el artículo 326 que define la seguridad de la nación conduzca *necesariamente* a una salida totalizante, hegemónica, en donde la FAN sea el sujeto activo de la relación de corresponsabilidad. Lo que se sugiere es que, si no existe un equilibrio entre las relaciones civiles-militares, esta salida es probable. Si no existen organizaciones civiles y liderazgos civiles con capacidad o no se les atribuye tal capacidad, el artículo 326 bien puede justificar la acción de la FAN en todos los ámbitos de la vida del país para adelantar los principios contenidos en el artículo, que son los de un proyecto de país.

Lo expuesto puede explicar la redacción del artículo 328 de la Constitución citado *supra*. La Fuerza Armada tendrá como función esencial la defensa de la "independencia y soberanía" de la nación, al definirla con un criterio espacial²³ (integridad del espacio geográfico), por lo que actuará en la defensa nacional, en el mantenimiento del orden interno y en la participación activa en el desarrollo nacional. Llama la atención que deje de lado un elemento doctrinario de la Constitución de 1961: la defensa de la Constitución, la democracia y las ins-

²¹ Este parece ser un debate importante en la filosofía política contemporánea.

²² Esto tampoco es nuevo en Venezuela. Las FAN y Pdvs, p. ej., han sido tratados como modelos, diferentes al resto de las organizaciones. Son vistas como enclaves.

²³ Müller Rojas (1992), en su artículo "Ideología militar", cuestiona esta concepción espacial de la soberanía al considerar que deja fuera otros dominios relevantes para el mundo contemporáneo: el conocimiento y la información.

tituciones. Muchas interpretaciones pueden formularse, pero una sugerente es que implica un cambio en la concepción del componente armado con respecto a su visión del país. En el modelo de 1961, bajo el esquema de la “doctrina de la abstención mutua”, afirmar la defensa de la Constitución y las leyes reflejaba el carácter apolítico de las fuerzas armadas. Su compromiso era con las instituciones. Estaban y no estaban dentro del sistema político. Estaban, en tanto garantizaban la estabilidad y vigencia del marco normativo en el que se realizaba el juego político doméstico. No estaban, porque se alejaban de ese juego doméstico. Su misión era clara: defender los procedimientos del juego político y no inmiscuirse en los contenidos del juego político. Su eliminación en la Constitución de 1999 puede significar que se rompe esa separación: ahora están comprometidas con los procedimientos y el contenido, por lo que hacer la separación ya no es necesario y esto se elimina del texto constitucional por redundante: la Constitución resume el proyecto nacional de “soberanía e independencia” y la FAN es garante de ésta, lo que se sugiere en el texto constitucional. Ya no está comprometida con una neutralidad institucional sino abrochadas a un proyecto político con procedimientos concretos. La “doctrina de la abstención mutua” ya no es necesaria: los intereses políticos y militares se funden bajo la idea de “independencia y soberanía” de la nación, centrada en el espacio geográfico como dominio fundamental de la soberanía. En otras palabras, si para estabilizar el sistema político nacido en 1958 había que alejar a las fuerzas armadas de la política, estabilizar las transformaciones para un nuevo sistema político en el 2000 pasa por lo contrario: politizarlas²⁴, si se parte de la base que son la única organización capaz de adelantar un proyecto nacional, aunque politizar no implica que deliberen. El texto constitucional se para lo que es su apoyo a un proyecto político de la deliberación. Se las politiza para dejar de lado a otros actores con la diferencia que los actores desplazados ya no pueden –como en los inicios de la democracia– buscar aliarse con los militares para derrocar al régimen. Hoy no tienen poder ni legitimidad²⁵ y la misma socialización democrática opera como una paradoja en contra del equilibrio civil-militar: ella ayuda a que se acepte la politización de la FAN co-

²⁴ Al comparar el proceso político venezolano con la caída de Allende en Chile, el presidente Chávez afirmó que la de Allende fue una “revolución desarmada, sin fuerza armada”. Lo que ocurre en Venezuela, de acuerdo con el Presidente, “es una revolución armada, que lleva por dentro una fuerza armada” (Ver *El Universal*, día 4-9-2000).

²⁵ Un ejemplo de esta debilidad comenzó con el video (junio 2000) del capitán (FAC), Luis García Morales, presentado como un indicador de descontento en las fuerzas armadas, pero que no tuvo mayores efectos políticos, más allá de la novedad mediática. Incluso, el mismo capitán pide al presidente Chávez que renuncie, no que los descontentos se alzarán. Hoy, buena parte del debate político venezolano se centra en buscar a los militares como aliados, y éstos (especialmente el Ejército) han expresado que no desean ser árbitros. Más que salidas políticas, los actores buscan una salida militar, pero que no se dice abiertamente, sino se le esconde con la expresión “cívico-militar”. En este sentido, de los civiles a los militares no ha habido cambio: parece que los políticos ven a los militares como un “comodín” que se mueve como forma de presión y para proteger intereses parciales.

mo evidencia de la aceptación de la pluralidad que existe en Venezuela y la madurez democrática (el voto militar), pero esa politización puede llevar a que los espacios democráticos se subordinen a la FAN, como organización vertebral de la política nacional, al margen de las organizaciones civiles, que pueden pasar a un plano secundario. A esta visión corresponde un rol del profesional de las armas: la participación en tres áreas clave: defensa nacional, orden interno y desarrollo nacional. Es decir, áreas de acción muy amplias, subordinadas a conceptos de mayor alcance: soberanía e independencia de la nación. Estos dos conceptos justifican la eventual participación en cualquier área y son conceptos circulares: la independencia implica el desarrollo nacional, lo que garantiza un Estado soberano ¿Cómo hacerlo? Ciertamente, no vive Venezuela una dictadura. En caso de ocurrir un autoritarismo, éste tomará nuevas formas. En esto también la orientación venezolana puede ser novedosa: será posiblemente un "ciudadano en armas", pero no a la manera de un ejército popular. Se buscará fundir el componente militar con el civil, para crear una unidad de tal forma que no pueda hablarse de una dictadura o régimen autoritario. Sería una relación natural: militares con derechos ciudadanos que ejercen puestos públicos. Sin embargo aparece una pregunta clave, ¿dónde termina lo militar y comienza lo civil?²⁶ Para el presidente Chávez no hay distinción. En una entrevista que le hizo el articulista de *El Nacional*, Ibsen Martínez (23-1-2000, D-1), dijo sobre la relación civil-militar:

Hay que ir muy atrás, hasta el siglo XIX, para entender esto. Entonces, en los albores de la Patria, Ejército y pueblo eran los mismos. Fíjate en Sucre, por citar un ejemplo: su familia se dedicaba a la agricultura, era hombre ilustrado, un militar, un diplomático. Los próceres eran eso: ciudadanos en armas. Se era "doctor y general"; o campesino y soldado. Era natural esa identificación.

Lo anterior se evidencia en uno de los elementos principales de la Constitución de 1961, para reforzar el apoliticismo de las FAN. El artículo 131 establece que la autoridad civil y militar no puede ejercerse simultáneamente, salvo en el caso del Presidente como Comandante en Jefe de las FAN. Este principio no se encuentra en la Constitución de 1999. En Venezuela se busca, en-

²⁶ Se considera que esta forma de abordaje de las relaciones civiles-militares en Venezuela es adecuada porque reduce los prejuicios que pueden existir hacia los civiles o militares, y se aleja de las visiones de que "estamos en una dictadura". El asunto que se quiere abordar no es si los militares pueden o no ocupar posiciones públicas o si participan en el desarrollo nacional (antes sucedía), sino que se quiere introducir tres dimensiones para analizar la relación civil-militar en un nuevo contexto político: extensión, temporalidad, y actividad. ¿Qué tan amplia es la participación militar en las actividades públicas? (extensión) ¿Durante cuánto tiempo y qué áreas tienen los programas de asistencia tipo PB-2000? (temporalidad) ¿Cómo se estructuran los roles, quién planifica y ejecuta en cuanto a organizaciones civiles y militares, en estos planes de asistencia? (actividad). No se trata de afirmar si Venezuela vive o no una dictadura, si va o no hacia un régimen de fuerza, sino de interrogarnos sobre el grado de participación en actividades civiles que deben tener los militares y sobre el grado de control y autonomía que tienen las instituciones civiles sobre el estamento militar.

tonces, el binomio militar-gerente y militar-político no deliberante, y la Constitución deja abierta la puerta para esto. Lo que se hace evidente con las designaciones de oficiales para puestos de gobierno importantes. Especialmente, los que producen y distribuyen recursos (Pdvsa con el general Guaicaipuro Lameda, y la oficina de presupuesto) y otras áreas clave (como la CVG). Para las fuerzas armadas, esto puede representar la desnaturalización de su rol profesional al convertirse en burócratas públicos pero, al mismo tiempo, revela la crisis de lo civil, ya que la carencia de liderazgos y organizaciones civiles sólidas, confiables y eficaces, permite que sean desplazadas y sustituidas por los militares. Éstos entran en la lucha política y pueden verse comprometidos con un gobierno que no representa sus intereses como corporación profesional, pero también puede significar que las fuerzas armadas se conviertan, ya no de derecho sino de hecho, en el gobierno efectivo de Venezuela, todo dentro de la Constitución.

¿Cómo garantizar, entonces, la no deliberación política en un cuerpo que tiene que ser político para garantizar la viabilidad de un proyecto? Con un civil en la cartera de la Defensa: la lucha entre los integrantes de las promociones militares por ascender al ministerio de la Defensa se cancela y la deliberación política se separa de lo militar, de tal forma que ahora podrán realmente dedicarse a lo suyo, a lo militar. Eso sí, tal como lo entiende la Constitución, mientras la deliberación política es sustraída con un ministro civil de la Defensa y con un Presidente de la República que tiene amplias facultades en materia militar, que lo hace el centro de gravedad de la institución, con una nueva dimensión: ya no se competirá por el ministerio de la Defensa, sino por las posiciones operativas —el Jefe Militar de la FAN y los comandos de fuerza o componente— y para los ascensos a oficiales generales y almirantes, que ahora los tiene el jefe del Estado por mandato constitucional. El Presidente tiene el mando real y el ministro de la Defensa el mando político. Así se desprende del artículo 236 de la Constitución de 1999, que define las funciones militares del Presidente, en sus numerales 5 y 6:

5.-Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ellas y fijar su contingente.

6.-Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.

La Constitución de 1961 sólo estableció el carácter de Comandante en Jefe como suprema autoridad jerárquica de las FAN y la de fijar el contingente de las mismas (art. 190, num. 3 y 4). Hoy ya no es sólo ejercer la suprema autoridad jerárquica en la FAN, sino que el jefe del Estado dirige y ejerce el mando supremo, lo que pudiera interpretarse como una personalización del mando que se institucionaliza, en la medida en que el proyecto de la V República está

atado al presidente Hugo Chávez²⁷. Se mimetiza el rol de mandatario con el de jefe militar.

Los criterios sugeridos por Agüero (1993), al analizar la irrupción de las fuerzas armadas de Venezuela en la política, parecen haber sido tomados por la administración Chávez y reformulados en la política militar, para garantizar la estabilidad del proyecto político que se adelanta en la actualidad, que recoge la Constitución de 1999:

Las relaciones instituciones militares-instituciones civiles. De acuerdo con este autor, la existencia de un liderazgo civil sólido reduce las posibilidades de una intervención militar. Luego de los intentos de golpe de Estado en 1992 y el deterioro de las instituciones políticas, en la actualidad se ha reforzado un liderazgo civil sólido a través de los siguientes mecanismos: el desprestigio de las instituciones políticas clave: partidos y parlamento, una concentración de poderes en el Presidente de la República que establece la nueva Constitución, un nuevo proyecto de país presentado por la administración Chávez que orienta el discurso político, la incorporación de militares en puestos clave, y un claro mandato de los electores al gobierno que se traduce en una condición de gobernabilidad política plena; en un modelo de un partido "cuasihegemónico", con una organización política con presencia nacional²⁸, dentro de una personalización de la política.

Nivel de unidad de las élites. Si algo caracteriza a esta administración es que sobrepasó el marco de las élites y tiene una política que se legitima directamente con el elector. De manera que rompe con los actores de Punto Fijo, a excepción de las fuerzas armadas, las cuales son las privilegiadas y parece buscar acuerdos más bien en el plano exterior, sea por la vía diplomática (de aquí los viajes presidenciales y la designación de un general como viced canciller) o en inversiones extranjeras. Las otras élites nacionales se asumen en un plan subordinado: sindicales, empresariales, políticas y de medios de comunicación social. Entonces, se tiene una relación directa del Presidente con los electores, con mediación de los órganos de difusión, sustentada en la FAN y con apoyo exterior, orientada a depender lo menos posible de los grupos internos, para adelantar un proyecto y generar nuevas élites para gobernar.

²⁷ Un indicador de esta eventual personalización es que los oficiales ya no se dirigen al Presidente como había sido tradicional, "señor Presidente de la República", sino ahora se escucha más "Mi comandante en jefe", por lo que se sustituye un rol civil por un rol militar, aunque quien lo ejerza sea un civil.

²⁸ El crecimiento electoral del MVR, con respecto a 1998 en la tarjeta para el legislativo nacional, fue de 100% en las elecciones de julio de 2000, si se compara con la caída de la votación en esta tarjeta con respecto a 1998 que tuvieron otras organizaciones: Copei, 63%; MAS, 43%; AD, 41%; y Proyecto Venezuela, 38%.

La confrontación con el descontento popular. Se ha hecho al buscar identificar un culpable de la situación que vive el país, “las cúpulas podridas”: AD y Copei, junto a las instituciones del Pacto de Punto Fijo, al mismo tiempo que se cuestiona el papel jugado por las fuerzas armadas el 27 de febrero de 1989 (de tipo represivo) con lo que se desactiva un mecanismo de control, y se les comunica otra visión: el respeto a los derechos humanos y la acción cívica, no la represión del descontento popular. Una forma de aumentar el liderazgo político actualmente es evitar el uso de la represión para controlar manifestaciones o desalojar invasores, ya que un elemento que contribuyó al deterioro del liderazgo político previo al del presidente Chávez es que apelaron a la represión como mecanismo para el control de las demandas populares y esto, en las fuerzas armadas, llevó a juzgar la legitimidad de quienes daban estas órdenes, ya que fueron señalados de ser los responsables de crear las condiciones para el uso de la represión. El descontento popular se ha abordado dejando que se exprese, evitando que llegue a situaciones de violencia sostenida y extrema —salvo en los hechos de abril de 2002 y otros posteriores— y comunicando que las fuerzas armadas no reprimirán más al pueblo sino, al contrario, se les involucra con el pueblo a través del Plan Bolívar 2000. Ellas son, entonces, el canal por excelencia para encauzar el descontento popular a través de programas sociales.

Salvaguarda de los intereses militares. La administración Chávez ha seguido dos caminos para abordar este asunto: la politización de las fuerzas armadas con lo que se las compromete en el devenir político del país al defender un proyecto político particular, pero buscando mantener su carácter profesional; el soldado-técnico, el soldado-gerente. Se usa lo aparentemente contradictorio para legitimar: se politiza no para debilitar sino para fortalecer porque la misión de estas fuerzas ya no es la defensa nacional ni la salvaguarda de la Constitución, sino la “independencia y la soberanía de la nación” que, de acuerdo con la Constitución, es amplia, es cualquier cosa: desde el ambiente hasta la economía. Los intereses de la FAN están ligados al proyecto político que se adelanta actualmente para garantizar la estabilidad política del Estado²⁹, al vincularlas al ejercicio del gobierno, mediante la unidad procedimien-

²⁹ Esto puede ser una distinción sutil pero no menos importante. Se podría decir que en el pasado era así pero la pregunta que surge es ¿a cuál proyecto político estaban ligadas las FAN? Para los años 80, ya no había tal proyecto. Por lo tanto, su liga con el sistema político era la defensa de las instituciones democráticas (los procedimientos y no los contenidos del juego político). Esto se evidencia en las declaraciones de militares. Luego del golpe de Estado de febrero de 1992, en un reportaje publicado por *El Universal*, uno de los diálogos con un oficial superior fue el siguiente: “¿Qué opinas de tus compañeros que se alzaron? —Cada quien, como ente individual, tiene sus propios conceptos y sus propias ideas. Ellos estaban en forma clara haciendo un acto desleal no contra el gobierno sino contra la Constitución” (Romanelli en *El Universal*, 9-2-1992, 1-18). Nótese la distinción que el oficial hace entre el gobierno y la Constitución. La deslealtad no fue hacia el primero, sino hacia la segunda. Es decir, se violentaron los

tos-contenidos. El binomio Estado (procedimientos) gobierno (contenidos) como unidad representada por un proyecto al que se vincula el sector militar. De aquí la idea del "ciudadano en armas". La segunda vía para preservar los intereses específicos de los militares es constitucional, al establecer una suerte de aislamiento hacia adentro y hacia el Presidente de la República de los temas militares más álgidos: los ascensos, la seguridad social y los mecanismos de control a la institución armada. En otras palabras, la FAN se descentraliza hacia afuera para ocupar espacios propios de los civiles; se centraliza hacia adentro para tener la capacidad y la organización que permitan el control de la sociedad y la defensa de un proyecto político particular.

¿Hacia un estamento militar alejado de la sociedad?

Se ha argumentado que la política militar de la Constitución de 1999 define un rol central a las fuerzas armadas, que tiene como base una tensión de vieja data histórica en Venezuela: la capacidad de los civiles y lo militares. No se trata de un "nuevo autoritarismo". Aquí hay continuidad y lo que se identifica es que la doctrina militar de Punto Fijo —expresada en el artículo 132 de la Constitución de 1961— cede a una corriente histórica, que estaba subterránea: el rol de los militares como actor relevante para adelantar un proyecto de país, que hoy define la Carta Magna de 1999. La Constitución de 1961 respondió a esta interrogante al establecer el alejamiento de los militares de la política, porque existían partidos y liderazgos políticos sólidos, nacionales y legítimos que adelantaron un proyecto de país inclusivo y moderno. En este contexto, el elemento desarrollista y pretoriano de las fuerzas armadas pudo minimizarse, lo que permitió que el rol profesional del estamento militar se separara de su condición de actor político. La profesionalización creciente y su institucionalización fue la respuesta a un sistema político estable, legítimo y eficaz, que caracterizó los primeros 20 años del modelo de Punto Fijo.

Con la madurez del sistema político, éste no atendió las demandas de cambio y cuando lo hizo ya era demasiado tarde. La respuesta no fue el cambio sino la supervivencia, y esto se observó en las fuerzas armadas. Un estamento militar ya profesional, que no fue atendido en relación con sus demandas y con una nueva misión, de tal forma que su rol profesional se resiente, y emergió una crítica hacia los actores políticos de Punto Fijo, cuyo prestigio estaba agotado. Así que para 1998 era una convicción casi unánime en el estamento militar que había que desalojar a los partidos históricos y transformar el sistema. Apareció, de nuevo, la arista política de las fuerzas armadas, con su proyecto político desarrollista, ante la incapacidad de las organizaciones civiles de ofrecer un nuevo rumbo al país. Esta visión es la que se incorpora en la Constitución de 1999. En ese sentido, no hay nada novedoso. Sólo que lo que estaba latente se hace manifiesto en virtud de la Carta Magna, y

procedimientos (la Constitución) pero no los contenidos (el gobierno), a pesar de que se iba a derrocar al gobierno.

los militares son una suerte de estamento separado del resto del país, dentro de una visión de seguridad y defensa –de corte organicista– por la que se define una suerte de supraconstitucionalidad del concepto de seguridad. La democracia está en función de la seguridad, y no al revés. La seguridad es un concepto totalizante, es la que indica que un proyecto político desarrollista está vigente, con un actor preferente: el estamento militar, que ahora participa activamente en el desarrollo interno, junto a sus tareas de defensa del Estado. La Constitución de 1999 sería, entonces, la culminación de una visión del estamento militar, que ya tenía legitimidad en las fuerzas armadas: ser agentes de un proyecto nacional, ante la carencia de alternativas civiles, producto de la erosión política iniciada en los 70, luego que el proyecto populista y modernizador finalizara con la nacionalización del hierro y del petróleo en 1975. Luego de esa fecha, el estamento político no fue capaz de reinventar a Punto Fijo, y sólo buscó sobrevivir en una política clientelar y burocrática. Lo que hoy se vive en Venezuela no es una dictadura sino, posiblemente, una suerte de corporativismo que tutela a la sociedad, pero para lograr ese desarrollo que ha sido anhelo de Venezuela. Ya no por la vía de una dictadura positivista, sino por una democracia delegativa. Esto es lo novedoso.

El diseño de la Constitución en cuanto a la política militar luce un complejo juego de pesos y contrapesos porque no es una dictadura militar. En el texto fundamental hay avances claros en derechos humanos pero, al mismo tiempo, hay una concentración de poderes en el Poder Ejecutivo. Igual ocurre con la política militar. Por ejemplo, el artículo 323 define lo que es el Consejo de Defensa de la Nación, y quiénes participan en él. Si se le compara con los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de la ley actual (art. 7), en éste participan funcionarios militares y del Ejecutivo principalmente. En cambio, en el Consejo de Defensa de la Nación que define el artículo 323 de la Constitución no se hace mención a miembros operativos de la FAN –como el inspector general, por ejemplo– y se incorporan a representantes de instituciones políticas y contraloras: los presidentes de la Asamblea Nacional, del Tribunal Supremo de Justicia, y del Consejo Moral Republicano. De la misma manera, el artículo 261 define que la justicia militar es parte integrante del Poder Judicial, y que “la competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar”. De tal forma que lo que tiene la Constitución es un sistema de pesos y contrapesos que se activará de acuerdo con la fuerza de las instituciones políticas y civiles. Es una suerte de “constitucionalismo *ad hoc*” que operará en función de cuál sector tenga el peso fundamental. Si son las organizaciones civiles, la respuesta será el equilibrio; en el caso que nos interesa, el equilibrio civil-militar. Si no es así, puede desplazarse el peso hacia el estamento militar.

Si es así, el riesgo de esta política militar es que puede crear un estamento que dirija al país, pero que al mismo tiempo esté separado de él. Ciertamente, hay avances en la política militar. Uno de ellos es la designación de un civil como ministro de la Defensa. Este no es el problema. Es la tendencia mun-

dial. El problema son las condiciones en que se designa a ese ministro civil, y el proyecto que está detrás de ese nombramiento. El verdadero indicador del equilibrio civil-militar será lo que haga ese ministro de la Defensa. Su trabajo será demostrar si el ministerio de la Defensa será una estructura decorativa – una suerte de “fusible político” que se queme en momentos de crisis– o si tendrá un peso decisivo en la definición de la política de defensa nacional. Este será el verdadero reto del ministro de la Defensa: cómo evitar que la ahora llamada Fuerza Armada se convierta en un estamento separado del país y, posiblemente, también a lo interno de ella, ya que una tecnocracia militar creará roces con los oficiales “troperos” (de tropa). La Constitución puede apoyar cualquiera de las dos opciones. Lo relevante –se sostiene– es si las instituciones civiles son fuertes.

Pero no todo termina aquí. Una primera prueba será el contenido y discusión de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada (Lofan), que sustituya la aprobada en 1983, ya que en ella se definirá la misión y estructura de las fuerzas armadas. Este proyecto ya recibió su primera discusión en la Asamblea Nacional. Aunque requeriría de un artículo separado, una primera reacción sobre este instrumento es que incorpora muchas de las disposiciones de la actual Lofan, pero también viejas aspiraciones: la idea de regresar a un Estado Mayor General, con cierto grado de centralización en el comando y en las adquisiciones. También el instrumento –al igual que en la Constitución– define una suerte de equilibrios entre el ministro de la Defensa y las demás autoridades militares, incluyendo al Presidente de la República, lo que permite inferir que la política militar puede tener diferentes centros de gravedad; un modelo de pesos y contrapesos que puede tener consecuencias positivas y negativas. Las primeras, porque puede ofrecer incentivos para que las fuerzas compitan entre sí –uno de los éxitos del modelo de Punto Fijo definido en el decreto 288, que dio autonomía a los cuatro componentes venezolanos– por recursos e influencia lo que puede hacer más transparente la relación de las fuerzas armadas hacia la sociedad; las segundas, porque puede crear una estructura muy burocratizada, con muchas instancias, que haga difícil la operación de la FAN y el centro de gravedad se traslade al Presidente de la República, con nuevos recursos para un mando directo –una suerte de *bypass*– al tener un comando operacional y establecer líneas de subordinación directa, por lo que se tiene un estamento militar en competencia permanente, pero un Presidente con líneas de mando directas: divide y reinarás, puede ser una consecuencia de la nueva Lofan.

Luego, la definición de la política de defensa nacional y, finalmente, el presupuesto militar. Allí veremos el equilibrio civil-militar que se logra, y el peso efectivo del ministerio de la Defensa. Aquí entra otro instrumento legal, que no puede separarse del anterior y de la Constitución. La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), la que también tuvo su primera discusión en la Asamblea Nacional. A diferencia de la Lofan donde existe un cierto equilibrio y mecanismos de control, la LOSN recoge la tradición desarrollista y de seguri-

dad y defensa, aunque más avanzada en cuanto a su concepto de seguridad —la define como algo perceptual— y busca equilibrar éste con nociones como libertad y democracia. Sin embargo, la seguridad mantiene su rol de concepto supraconstitucional y —a diferencia de la Lofan— el Presidente tiene en este instrumento amplios poderes, incluyendo la defensa civil. Podría decirse que lo que se gana en cuanto al control civil sobre el estamento militar en la Lofan, se pierde en la LOSN al definir al Presidente como una instancia que prácticamente puede valorar en qué condiciones una situación puede ser una emergencia que active los mecanismos de seguridad y defensa, y de excepción previstos en la Constitución de 1999.

Con las diferencias, en Venezuela se enfrenta una situación parecida a la vivida en Polonia durante la reforma de las fuerzas armadas ocurrida en ese país a partir de 1990, pero al revés: en la nación de Europa del este el reto era partir de unas fuerzas armadas políticas para llevarlas a un cuerpo institucional. En Venezuela, lo que se busca es cómo hacer de una corporación que vivió 40 años bajo una doctrina institucional un cuerpo armado comprometido con un proyecto político pero que, al mismo tiempo, no sea políticamente deliberante.

Durante la vigencia de la Constitución de 1961, se decía que las “Fuerzas Armadas son una institución *apolítica*, obediente y no deliberante”. Con la Constitución de 1999, se puede afirmar que las “Fuerzas Armadas son una institución *política*, obediente y no deliberante”. De la “abstención mutua” al “compromiso mutuo”, ha sido el tránsito de 1961 a 1999.

Bibliografía

- Agüero, F. (1993): “Las Fuerzas Armadas y el debilitamiento de la democracia en Venezuela” en VVAA, *Venezuela: la democracia bajo presión*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Álvarez, Ángel (1996): “La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos” en Ángel Álvarez (coord.), *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*, Caracas, UCV.
- Arroyo Talavera, Eduardo (1988): *Elecciones y negociaciones: los límites de la democracia en Venezuela*, Caracas, Pomaire/Conicit.
- Bigler, G. E. (1981): “La restricción política y la profesionalización militar en Venezuela”, *Politeia*, n° 10, pp. 85-142.
- Carrera Damas, Germán (1999): *El siglo xx venezolano: hombres e instituciones*, Caracas, Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela.
- Diamint, R. (2002): “Militares y democracia” en *El Universal*, Edición Especial, junio 10.
- Goodman, L. (1996): “Military Roles. Past and Present” en L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations in Democracy*, Baltimore/London, Johns Hopkins University Press/National Endowment for Democracy.

- Guevara, Pedro (1989): *Concertación y conflicto: El pacto social y el fracaso de las respuestas consensuales a la crisis del sistema político venezolano*, Caracas, UCV.
- Hartlyn, Jonathan (1999): *Contemporary Latin America, Democracy and Consolidation: Unexpected Patterns, Re-elaborated Concepts, Multiple Task*, Paper American Political Science Association, septiembre.
- IVAD/Comprensión de Venezuela (2002): *Percepción de la población acerca de la Fuerza Armada Nacional y los militares*, Caracas, Informe, agosto.
- Machillanda Pinto, José (1988): *Poder político y poder militar en Venezuela 1958-1986*, Caracas, Centauro.
- Müller Rojas, Alberto (1982): *El equipamiento militar en Venezuela: un análisis de políticas públicas*, Caracas, mimeo.
- _____ (1989): "Rómulo Betancourt y la política militar" en *VVAA, Rómulo Betancourt: historia y contemporaneidad*, Caracas, Fundación Rómulo Betancourt.
- _____ (1989a): "El uso impertinente de la fuerza militar" en *El Universal*, 27-1, pp. 1-4.
- _____ (1992): *Relaciones peligrosas: militares, política y Estado*, Caracas, Tropykos.
- Rey, Juan Carlos (1980): "Doctrina de seguridad nacional e ideología autoritaria" en Aníbal Romero (comps.): *Seguridad, defensa y democracia en Venezuela*, Caracas, USB.
- _____ (1988): *Los desafíos de la democracia*, Caracas, Tierra de Gracia Editores.
- _____ (1999): "Observaciones sobre los títulos VII y IX de las *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República* (propuesta del presidente Hugo Chávez Frías)", Caracas, mimeo.
- Rey, Juan Carlos y J. Pabón (2000): "Caminando por la cuerda floja. Los poderes del Presidente, la gobernabilidad y la legitimidad en la Constitución de 1999" en *Revista Sic*, n° 626, pp. 244-250.
- Roberston, N. G. (1999): "Montesquieu and Political Liberty: Possibilities for the Contemporary" en *American Political Science Association*, septiembre.
- Serra I. Serra, N. (2000): "La reestructuración de las Fuerzas Militares españolas, 1976-1989" en Escuela Superior de Guerra/Pontificia Universidad Javeriana (ed.), *El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo. Memorias de la conferencia internacional*, Bogotá.
- _____ (2001): *El control democrático de las Fuerzas Armadas*, mimeo, junio.
- Sosa, Arturo (2002): *Transformación y legitimidad*, Caracas, SIC-Centro Gumi-lla.
- Soto Tamayo, C. (1986): *Rómulo: democracia con garra*, Caracas, Ediciones Capriles.
- Subero, C. (1998): "La población respalda valores del sistema político", *El Universal*, 21-1, pp. 1-14.

LA POLÍTICA EXTERIOR EN LAS CONSTITUCIONES DE 1961 Y 1999: UNA VISIÓN COMPARADA DE SUS PRINCIPIOS, PROCEDIMIENTOS Y TEMAS

**Carlos A. Romero
María Teresa Romero
Elsa Cardozo de Da Silva**

Introducción

A partir de la Segunda Guerra Mundial, los estudios sobre las relaciones internacionales y las políticas exteriores reflejaron la tendencia a separar la reflexión jurídica sobre lo internacional de los aspectos constitucionales del análisis político. En la medida en que el enfoque realista enfatizaba en el poder por encima de la norma como factor principal de orden internacional y mientras que las alternativas a esa perspectiva se orientaban por aproximaciones psicológicas o microeconómicas, el derecho internacional fue relegado al campo de lo multilateral o estrictamente al ámbito del derecho internacional privado (Held, 1997).

En la actualidad el encuentro entre el derecho internacional público y el derecho constitucional vuelve a tener una importancia decisiva. Desde la perspectiva estrictamente jurídica, es de especial interés considerar el aporte de la profesora Anne-Marie Slaughter (1997). Según esta autora, se están desarrollando nuevos conceptos de legitimidad y de control en un mundo en el que se da una relación híbrida entre lo público y lo privado. Por ello, el Estado no está desapareciendo sino más bien reintegrándose en nuevos espacios, tiempos y relaciones. De hecho, hay una serie de tribunales, agencias del poder ejecutivo y legislaturas que tienen su red con sus contrapartes en el extranjero, creándose así un nuevo orden transgubernamental que desafía al Estado soberano y unitario; se trata de redes más flexibles y efectivas que las organizaciones multilaterales, en un mundo que va más allá de los Estados y que incorpora nuevas realidades como el modelo cosmopolita de ciudadanía y las definiciones postnacionales de identidad y lealtad (Slaughter, 1997; Spiro,

2000; Ciulla Karmack y Nye, 1999; Keohane y Nye, 2000; Pries, 1997; Barman, 2000; Viña, 2000).

Desde el punto de vista de la política doméstica, el constitucionalismo vuelve a jugar un papel destacado en la comprensión de los fenómenos políticos. Al igual que en el plano internacional diversas formas jurídicas van apareciendo a la par que la relación entre ideología y derecho vuelve a tomar auge en los estudios sobre la política comparada.

En este contexto, un estudio sobre el orden constitucional y la política exterior tiene especial pertinencia. De hecho, los estudios sobre los proyectos nacionales de los países, sobre estilos políticos, sobre los marcos institucionales, sobre las ventajas y desventajas del formalismo y sobre la relación entre el ordenamiento jurídico y la cultura política, han ido ganando nueva relevancia para el análisis político. Igualmente, en lo que respecta a la organización misma de la vida social, es evidente el reconocimiento de la contribución de los estudios constitucionales en la búsqueda y el establecimiento de reglas de juego y acuerdos formales.

El caso de estudio que aquí se presenta invita al acercamiento y la reflexión sobre el actual orden constitucional venezolano en su dimensión internacional, mediante un análisis comparativo de las Constituciones de 1961 y 1999 en materia de principios orientadores, procedimientos y temas relacionados con la política exterior. Los propósitos fundamentales del trabajo son, por una parte, precisar las semejanzas y diferencias que en los aspectos citados caracterizan a esas Constituciones; y, por otro lado, resaltar las ideas y propuestas ideológicas subyacentes que ambas Constituciones contienen en el área internacional.

Este artículo se divide en tres secciones: la primera se centra en los temas de democracia y derechos humanos; la segunda en los aspectos relativos a la integración y las relaciones económicas internacionales; y la tercera sección analiza los temas de seguridad y defensa desde la perspectiva exterior. En líneas generales, los autores del trabajo consideran que la mayor elaboración de la dimensión internacional de la Constitución de 1999 va acompañada de una propuesta ideológica más radical y revolucionaria que significa una ruptura con el marco ideológico reformista y liberal que prevaleció en la Carta Magna de 1961.

Democracia y derechos humanos

El análisis comparado de las constituciones de 1999 y 1961 en materia de política exterior pone de manifiesto que en la Constitución vigente se ha dado un cambio fundamental en cuanto a las ideas sobre la defensa y promoción de la democracia representativa –especialmente hacia la región latinoamericana– establecidas como principio fundamental en el Preámbulo de la Constitución venezolana de 1961. Como bien lo ha reconocido la mayoría de los estudiosos

y analistas de nuestra política exterior, ese principio fue uno de los principales lineamientos de la política exterior del Estado venezolano durante la denominada etapa de la democracia representativa, entre 1958 y 1998. Ciertamente, durante esas cuatro décadas Venezuela se distinguió en el hemisferio occidental por mantener una actuación internacional dirigida a defender, consolidar y expandir un sistema de pluralismo y libertades, y lograr el ideal de una América Latina democrática e integrada, como lo dejó tan bien establecido Rómulo Betancourt (1969).

*De la promoción de la democracia a la democratización
de la sociedad internacional*

De acuerdo con el Preámbulo de la Constitución de 1999 el fin supremo del Estado es “refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural”, mientras que el artículo 2 de ese texto constitucional establece que “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”. Sin embargo, en la nueva Constitución no se menciona, ni en el Preámbulo ni en el apartado “De las Relaciones Internacionales”, la promoción de la democracia como un lineamiento o fin de la política exterior venezolana, aun cuando en el Preámbulo se establece la democratización de la sociedad internacional, a pesar de que en el artículo 152 se especifica que la República mantendrá la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales. Este artículo reza textualmente:

Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales.

El artículo 153 establece que la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. Pero para nada se menciona el objetivo de defensa y promoción de la democracia representativa que contemplaba la Constitución Nacional de 1961 que, siguiendo el principio jurídico establecido en la Carta de la OEA, se expresaba en estos términos: “Sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra...”.

La no mención del objetivo de la defensa y la promoción de la democracia representativa en la Constitución de 1999 puede explicarse por la concepción de la democracia que guía esa Carta fundamental, así como por la visión de mundo idealista y de izquierda –que desafía a la concepción ideológica liberal– que en ella subyace. No por casualidad el fin supremo de la refundación de la República que se plantea sugiere de entrada que esa Constitución busca llevar a cabo un cambio político radical de las instituciones y del sistema político y, a la vez, establecer una sociedad democrática “participativa” y “protagónica”, en la que la democracia sea más que un sistema político, una forma de vida que no sólo configure las instituciones políticas sino también las sociales (Brewer-Carías, 2000, 41).

No es casual tampoco que en la Constitución de 1999 se destaque la eliminación, en relación con la tradición constitucional precedente, del calificativo “representativo” del gobierno, a pesar de que ello “es más por el prurito de insistir en el concepto de democracia ‘participativa’ que por desconocer el concepto de representatividad, ya que éste se consagra expresamente en el artículo 6, aunque en lugar de gobierno representativo se utilice el concepto de gobierno ‘electivo’, lo que en definitiva es lo mismo” (Brewer-Carías, 2000, 60).

Así como fue eliminado del texto constitucional, el objetivo de la defensa y la promoción de la democracia representativa, también desapareció del discurso gubernamental nacional e internacional de la administración del presidente Hugo Chávez, siendo reemplazado –de manera poco clara y contradictoria– por una tendencia a la promoción de una democracia participativa y revolucionaria en el ámbito latinoamericano y en el escenario mundial, haciendo énfasis en los principios de la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. De allí que durante la XXIX Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, realizada en la Ciudad de Guatemala en el mes de junio de 1999, el canciller venezolano José Vicente Rangel presentara un proyecto de declaración sobre “Democracia Participativa” que contrastó con la iniciativa norteamericana de fortalecer la tesis de la democracia representativa y de crear un grupo de países miembros de la OEA a fin de prestar asistencia institucional a países con problemas políticos. Con esta propuesta, el actual gobierno venezolano replanteaba la concepción democrática sobre la cual el Estado venezolano diseñó y desarrolló su política de promoción y defensa de la democracia en el continente americano y en el mundo por 40 años.

Viejas y nuevos procedimientos

En cuanto a reglas y procedimientos para la formación de la política exterior venezolana, podemos observar que la Constitución de 1999 no plantea cambios fundamentales en relación con la Constitución de 1961 (Cardozo, 2001). Una muestra de ello lo constituye el procedimiento para la aprobación de los tratados internacionales que, tanto en la Carta Magna de 1961 (artículo 128) como en la de 1999 (artículo 154), se prevé sean aprobados por el Poder Le-

gislativo (Congreso Nacional o Asamblea Nacional) antes de su ratificación por el Presidente de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales: a) se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República; b) aplicar principios expresamente reconocidos por ella; c) ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales; o d) ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo nacional.

Es más, se podría alegar como argumento en favor de la democratización que el nuevo texto de 1999 abre a la consulta popular la aprobación de ciertos compromisos internacionales. En efecto, el artículo 73 de la Constitución de 1999 establece en su segundo párrafo:

Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea o por el quince por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

Sin embargo, debilita en general el papel del Legislativo —ahora Asamblea Nacional unicameral— como contrapeso al Ejecutivo. En ese sentido favorece una mayor concentración del proceso de formación de decisiones en el Presidente. Esto estuvo presente durante la vigencia de la Constitución de 1961, pero en un marco de referencia que ofrecía posibilidades de mayor contrapeso y control desde un Congreso bicameral y no sujeto a la posibilidad de disolución desde la Presidencia.

De allí que el artículo 226 numeral 21 y artículo 240 aboguen por “la remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional”, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, lo que faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

Una nueva dimensión de los derechos humanos

Por último, en lo que se refiere a Derechos Humanos, no cabe duda que la Constitución de 1999 es mucho más avanzada que la de 1961 al incorporar importantes innovaciones. Una de esas innovaciones ha sido precisamente en materia internacional al otorgar rango constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos, siguiendo en parte los antecedentes de la Constitución de Perú de 1979 y de la Constitución argentina de 1994. Al efecto, el artículo 23 de la Constitución vigente establece que “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la

medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a los establecidos en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público". Este artículo se complementa con el 31 que le da el derecho a toda persona, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a los derechos humanos.

Estos avances y retrocesos de la Constitución de 1999 con respecto a la de 1961 en materia de concepción democrática internacional, en cuanto a procedimientos y reglas para la formación de la política exterior, así como en relación con el tema de los derechos humanos en lo que tiene que ver con la dimensión internacional, ponen de manifiesto las diversas visiones, ideologías y opiniones que estuvieron presentes en la Asamblea Constituyente, sin mediar entre los constituyentes un consenso básico en relación con la concepción general que debía orientar a la nueva Constitución. Asimismo, ponen en evidencia el apremio que caracterizó el proceso de elaboración de la Carta Magna, lo que dio lugar a imprecisiones, incoherencias y omisiones.

Con todo, y exceptuando la lamentable omisión con respecto al principio de la promoción y defensa de la democracia representativa el cual ni siquiera fue sustituido por uno que expresamente se refiriera a la necesidad e importancia de promover y defender la democracia participativa y protagónica, sostenemos una opinión positiva de la Constitución vigente en materia de democracia y derechos humanos en lo concerniente a las relaciones internacionales. El problema ha estado en la puesta en práctica de esas disposiciones constitucionales, un problema que si bien no es ajeno a la historia constitucional venezolana no cabe duda que se ha manifestado desde el primer momento de vigencia de la Constitución Bolivariana de Venezuela.

Integración y relaciones económicas internacionales

El estudio de la dimensión económica de la política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999 se concentra en tres aspectos: las concepciones contenidas en los principios generales en los que se sustentan las relaciones económicas internacionales y las previsiones sobre el régimen económico con sus orientaciones para la política exterior; las disposiciones específicas en materia comercial y de integración, financiera, petrolera y en el ámbito de la propiedad intelectual junto a algunas referencias a aspectos procedimentales que ya tienen tratamiento especial en el análisis del tema de la democracia; y, finalmente, la aproximación a las tensiones entre las normas constitucionales, así como entre ellas y su práctica efectiva.

Ideas económicas que orientan las relaciones con el mundo

En materia de relaciones económicas con el mundo las referencias a principios generales son, sin duda, más extensas y detalladas en la Constitución de 1999 que en la de 1961. Esto se pone en evidencia, en primer lugar, en el Preámbulo. El enunciado de propósitos del texto constitucional de 1961 asume –con los principios de la justicia social y con la idea de fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre– una orientación cooperativa de las relaciones con las “Repúblicas hermanas del continente”; esto lo hace desde la exigencia de respeto a la soberanía que –en lo económico– se manifiesta como repudio del predominio económico como instrumento de política internacional. Desde una formulación muy semejante, la Constitución de 1999 incorpora de manera más precisa el *desiderátum* de la integración. En efecto, contiene desde su concepción fundamental el compromiso con la cooperación pacífica entre las naciones y con la consolidación de la integración latinoamericana. Esto es enunciado, sin embargo, en el marco del respeto a la soberanía y con referencias explícitas a los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos.

En adición a lo planteado en los Preámbulos, las dos Constituciones desarrollan de manera muy desigual en su parte dispositiva las concepciones y visiones sobre las relaciones internacionales y sobre el lugar de Venezuela en el mundo, en general, y en las relaciones económicas internacionales, en particular. Ciertamente, el texto de 1999 contiene –respecto al de 1961– referencias más detalladas en ambos ámbitos.

La sección dedicada a las relaciones internacionales expone en primer término la orientación general de las relaciones internacionales de la República (artículo 152). En esas orientaciones, que recogen lo esencial del Preámbulo, se vuelve a encontrar la concepción de unas relaciones con el mundo en las que se reafirman principios de independencia, igualdad, libre determinación (de los Estados) y no intervención, el compromiso con la solución pacífica de controversias y con los principios de la cooperación. Pero a esto, muy similar a lo planteado en la Constitución de 1961, se añaden dos nuevas ideas sobre la solidaridad internacional, de interés político y económico: la que se desarrollará “con los pueblos en la lucha por su emancipación” y la que se promoverá con la práctica de la democracia en organismos e instituciones internacionales. En esos dos ámbitos, se estarían sentando los supuestos para una política exterior que privilegia el apoyo incluso económico a actores subnacionales que reivindicquen su emancipación del control de un Estado; además, se estaría también asentando constitucionalmente el propósito de modificar las organizaciones y los sistemas de decisión en organizaciones internacionales, incluidas las de naturaleza económica.

Luego, de manera expresa y directa, son definidos en esa sección el régimen constitucional para los procesos de integración económica (art. 153) y lo

relativo a la aprobación de tratados internacionales por parte de la Asamblea Nacional (art. 154) y a la cláusula sobre solución pacífica de controversias (“cláusula Calvo”, artículo 155) como en el primer aspecto –régimen de los procesos de integración– en el que se observan cambios y avances mayores en materia de política exterior económica.

En efecto, es grande el contraste entre la orientación muy general contemplada en el artículo 108 de la Constitución de 1961 y lo más detalladamente elaborado en materia de integración en el artículo 153 del nuevo texto. El artículo 108 establecía que: “La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes”. En tanto que el artículo 153 de la de 1999 señala que:

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribiega, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Ibero América, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

Esta concepción de la integración va más allá de su contenido económico para ampliarla hacia la promoción de sus aspectos sociales, políticos, culturales y ambientales, también con referencia específica a Latinoamérica –igual que en la Constitución de 1961– y añadiendo únicamente al Caribe y a las relaciones con Ibero América, pero sin hacer referencia al conjunto de países americanos y a otras posibles relaciones extracontinentales. Además, como se verá más adelante, en referencia a las reglas y procedimientos, el compromiso jurídico con los acuerdos de integración regional es mucho más explícito en el texto de 1999.

Finalmente, la concepción del régimen económico en la Constitución de 1999 (artículo 299) profundiza y elabora rasgos presentes en el artículo 95 del texto constitucional de 1961. En ambos se encuentra el propósito de fortalecer la soberanía económica, otorgándole un papel central al Estado. En la Carta Magna de 1999 se añaden los principios de libre competencia y productividad así como el del trabajo conjunto del Estado y el sector privado para promover el desarrollo económico armónico; sin embargo, mantiene y presenta de manera más precisa las bases para el desarrollo de una economía fuertemente

estatista y proteccionista en su desarrollo de disposiciones sobre materias específicas.

Reglas y procedimientos sobre áreas económicas específicas

En la Constitución de 1999 se encuentran disposiciones explícitas en materia de política comercial, inversiones, política agrícola, propiedad industrial y petróleo. Estos aspectos más específicos han dado lugar a análisis y evaluaciones muy concretos acerca de las implicaciones del tratamiento constitucional de temas que, en general, ya han sido objeto de acuerdos internacionales. En cada materia se proyectan los principios previamente resumidos, de manera que se pone en evidencia que aunque la nueva Carta “constituye un sensible avance en materia de integración comunitaria regional, sus disposiciones sobre política comercial, inversiones extranjeras y propiedad intelectual representan un desmejoramiento significativo respecto [a la Constitución de 1961]” (FICI, 1999).

En materia comercial —no tratada por el texto de 1961— la nueva Constitución (art. 301), concentra los objetivos de la política comercial en la protección de empresas nacionales dejando de lado tanto una visión integral de los objetivos de la política comercial —que debería incluir la promoción del desarrollo, la defensa de los consumidores y el bienestar colectivo (FICI, 1999)— como las reglas y principios de regímenes comerciales de los que Venezuela es parte, y que limitan las medidas permisibles de intervención y protección de la actividad productiva por parte del Estado.

En materia de integración económica se encuentran importantes avances respecto a la Constitución de 1961, no sólo por la amplitud de su concepción y la ampliación —aunque insuficiente— de su cobertura geográfica, sino por el compromiso jurídico que expresa la nueva Constitución (art. 155) al señalar expresamente que “la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración” y además al acoger, en el ya citado artículo 153, el principio de la supranacionalidad, según el cual: “Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”. Esto resuelve constitucionalmente serios y recurrentes problemas derivados de la aplicación de normas y la participación en esquemas de integración (Brewer-Carias, 1999; FICI, 1999).

En todo caso, conviene recordar que, aunque el procedimiento para la aprobación de tratados internacionales se mantiene esencialmente igual en la Constitución de 1999 (art. 154) respecto a la de 1961 (art. 128), sin embargo existe ahora la previsión de referendos aprobatorios para aquellos tratados que comprometan la soberanía o transfieran competencias a órganos supranacionales (art. 73).

En materia de inversiones, no tratada en la Constitución de 1961, ahora se establece en el artículo 301 que: "... No se podrá otorgar a empresas y organismos o personas extranjeros regímenes más beneficiosos que los establecidos para los nacionales. La inversión extranjera esta sujeta a las mismas condiciones que la inversión nacional". Al respecto, se ha señalado (FICI, 1999) que esta equiparación del trato a la inversión nacional y extranjera tendría como efecto eliminar ciertos beneficios que se conceden al inversionista extranjero entrando en conflicto con lo acordado en más de 20 tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones, a la vez que podría desestimular la firma de nuevos acuerdos. Más específicamente, hace inconstitucionales las normas que han establecido reservas, trato especial o reciprocidad, con el objeto de promover la presencia de capital extranjero y/o nacional en ciertos sectores.

En política agrícola, el propósito de velar por la seguridad alimentaria tiene rango de norma constitucional en el texto de 1999 (art. 305). La amplitud de las competencias del Estado en este sector, al igual que lo que ocurre en materia de política comercial, contiene el potencial para obstaculizar el desarrollo integral de la economía, para mejorar su competitividad internacional, para hacer al sector atractivo a inversiones extranjeras, y para cumplir con acuerdos comerciales y de integración económica.

El tema de la propiedad intelectual es cada vez más importante dentro de las relaciones económicas internacionales y es más detalladamente atendido en la Constitución de 1999 que en la de 1961. Entre las competencias del Poder Público Nacional (art. 156) se encuentra legislar en materia de propiedad intelectual, artística e industrial. Sin embargo en los artículos en los que esta materia es tratada (arts. 98 y 156) hay vacíos, imprecisiones terminológicas y abierta contravención de lo establecido en el régimen mundial de protección de la propiedad intelectual (de autor e industrial) y en acuerdos de los que Venezuela es parte, como —en materia de protección de variedades vegetales— la decisión 345 de la Comunidad Andina o el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (FICI, 1999).

También en materia petrolera la Constitución de 1999 es más detallada que la de 1961, a la vez que más expresamente estatista al establecer constitucionalmente el sustento para políticas que fortalezcan el control del Estado sobre la industria, limitando los ámbitos para la apertura y las inversiones privadas en el sector. Aunque el fortalecimiento del papel del Estado en la industria petrolera no está reñido con la apertura, este sustento constitucional expresa una concepción en la que el petróleo vuelve a ser considerado un recurso estratégico de poder y cada vez menos un recurso económico cuyo aprovechamiento deba ser evaluado en términos de la eficacia y proyección a futuro del negocio.

Rasgos generales del texto y de la práctica

En conjunto son cuatro los rasgos que merecen ser destacados tras esta esquemática revisión de la dimensión económica en los dos textos constitucionales. La Constitución de 1999 es en esta materia bastante más detallada que la de 1961. Es así tanto en sus aspectos conceptuales y de principios, como —muy especialmente— en sus aspectos dispositivos. Esa mayor especificidad da rango constitucional a áreas muy importantes de la vida económica que nos relacionan con el mundo, tales como comercio, integración, petróleo, seguridad alimentaria y propiedad intelectual.

Los principios de “justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad” (art. 299) constituyen una más explícita expresión de lo ya propuesto en la Constitución de 1961. Pero, además, en el conjunto de las disposiciones constitucionales sobre las relaciones económicas internacionales, la Constitución de 1999 introduce cambios en la orientación general de la política económica que podrían llegar a tener enorme relevancia en su proyección internacional: en primer lugar, al hacer al Estado y al sector privado corresponsables del desarrollo económico armónico; y, en segundo lugar, al hacer un compromiso constitucional preciso y amplio con la integración económica.

En la expresión misma de principios y de reglas se evidencian, sin embargo, importantes contradicciones entre las cuales la más importante es la que se manifiesta en un texto muy estimulante y abierto en su concepción y en su compromiso jurídico con la integración, pero muy regulador, cerrado y hasta contradictorio en materia de comercio internacional y temas conexos (agricultura, inversiones y propiedad intelectual) al punto que genera serios obstáculos para el cumplimiento de compromisos internacionales contraídos por el Estado venezolano.

La práctica misma de las relaciones económicas internacionales ha mostrado —especialmente en el surgimiento y tratamiento de conflictos comerciales en la Comunidad Andina de Naciones y también en la dificultad para desarrollar una visión integral de la integración tanto subregional, como regional y hemisférica— la continuidad de un sistema de economía mixta, pero que ha visto resurgir el peso del Estado. De manera que, en términos efectivos, la política exterior económica se ha regido más por la intervención proteccionista del Estado que por los principios de competencia y productividad enunciados como parte del régimen económico.

En síntesis, cabe señalar que en lo concerniente a las relaciones con el mundo se mezclan rasgos tradicionales de socialismo, colectivismo y capitalismo de Estado con orientaciones de eficiencia, seguridad jurídica y compe-

tencia privilegiadas en una visión de libre mercado. Esa mezcla no es nueva, sólo que ahora es más abierta y detallada la referencia a ambas, y se otorga peso fundamental a la primera.

Seguridad y defensa desde una perspectiva externa

Las áreas específicas relacionadas con la seguridad y defensa presentes en las Constituciones de 1961 y 1999 se pueden organizar en dos grupos. Aquellas vinculadas *strictu sensu* con la seguridad y defensa, y aquellas referidas de manera más *laxa* al tema de la política exterior. Dentro de este proceso, cabe destacar la creciente incoherencia entre los conceptos y doctrina de raigambre liberal y los conceptos y doctrina de raigambre realista que se encuentran en los textos.

Como temas originales y/o controversiales que se encuentran en la Constitución de 1999 tenemos: 1) la falta de una referencia explícita sobre la defensa de la democracia representativa, algo que sí se encuentra en la Constitución de 1961; 2) el llamado carácter multiétnico de Venezuela y todos los problemas de interpretación que genera este concepto; 3) el principio de la doble nacionalidad; 4) la supranacionalidad en materia de derechos humanos e integración; 5) la corresponsabilidad en la defensa del país, del Estado y la sociedad; 6) la posibilidad de convocar a un *referéndum* por parte del Presidente de la República, de la Asamblea Nacional o de un grupo calificado de electores que consideren que los tratados, convenios o acuerdos internacionales pudieran comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales; 7) tanto en el primer caso como en el segundo, la Constitución de 1999 consagra elementos que van en contra de las tendencias mayoritarias a escala internacional: un movimiento hacia una mayor amplitud de la extradición y hacia la restricción de los derechos de asilo y refugio.

Sobre las ideas de soberanía, territorio y temas afines

En el Preámbulo de la Constitución de 1999 encontramos temas referidos a la política exterior y al tema de seguridad y defensa, tales como el de la paz, la solidaridad internacional, el desarme nuclear y la integridad territorial, así como también el de la cooperación pacífica, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y el equilibrio ecológico. Al compararse este Preámbulo con el que se encuentra en la Constitución de 1961, resalta la similitud de conceptos, no así en lo referido a sustentar y favorecer pacíficamente el orden democrático.

En el artículo 1 de la Constitución de 1999 se dice que Venezuela es una República libre e independiente, en la búsqueda de la justicia y la paz internacional, presentando a la vez otro concepto novedoso con respecto a la Constitución del 61, tal es el de la referencia a la doctrina de Simón Bolívar como fundamento de los valores patrios, entre ellos, el de la paz internacional. En la

Constitución de 1961, la referencia a Bolívar y su pensamiento también se encuentra en el Preámbulo, pero ahora, al colocar a la doctrina bolivariana como fundamento ético, la Constitución incluye rasgos de constitución “ideológica”, en el sentido del constitucionalismo comparado. Esto pone al país en el marco de una política exterior cuasi ideológica, con todo lo que esto significa para el debate actual en la disciplina de las relaciones internacionales, en relación con la discusión sobre políticas exteriores pragmáticas e ideológicas (Slaughter, 1997). En el artículo 3 de la Constitución de 1961 se dice que “el gobierno de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”. La referencia al carácter democrático-representativo del gobierno venezolano no se encuentra en la Constitución del 99. También encontramos en el mismo artículo 3 algunas referencias a los conceptos de independencia y la libertad, de soberanía total, sobre la integridad territorial, la inmunidad y la autodeterminación territorial, todos estos elementos tradicionales de la fundamentación realista de las relaciones internacionales y de la política exterior de los Estados, en relación con la idea del Estado-nación como fortaleza cerrada.

La nueva Constitución expresa en el artículo 10 que el territorio y los demás espacios geográficos de Venezuela son los que le correspondían a la Capitanía General de Venezuela “con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad”. Esta definición fortalece la idea del reclamo venezolano sobre el Territorio Esequibo, pero también podría abrir la posibilidad para que cualquier gobierno de Venezuela declare como irritos tratados y laudos arbitrales que comprometen hoy a la República. En la Constitución de 1961, sólo se hacía referencia a que “el territorio nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República”.

El concepto sobre que la soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental o insular, lacustre y fluvial, áreas marítimas, históricas y vitales, mar territorial, áreas marinas y submarinas y otros de igual índole, como el ultraterrestre y los comprendidos entre la líneas de base recta, se repite en el artículo 11 del nuevo texto constitucional, expandiéndose la definición del ámbito de la soberanía territorial.

El artículo 13 de la Constitución de 1999 plantea que el territorio venezolano “no podrá jamás ser vendido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos del derecho internacional y que el espacio geográfico venezolano es una zona de paz. No se podrá establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares o para alguna potencia o grupo de potencias”. Allí se expande la especificación del alcance de la soberanía del país e inclusive se califica el propósito del espacio geográfico. Esta definición de la soberanía del país es de carácter unilateral y no toma en cuen-

ta la posibilidad de una cooperación territorial o de otra índole con otros países, e inclusive de carácter militar.

En referencia a la posibilidad de que nuevos territorios se incorporen a la República (art. 14 de la Constitución del 99), hay que recordar que este tema es sensible en la disciplina de las relaciones internacionales, ya que tiene que ver con el tema de la libre determinación y el de la fragmentación de los Estados.

En materia fronteriza, el artículo 15 de la nueva Constitución dice que: "El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en espacios fronterizos terrestres, insulares, y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente...". Se enfatiza en este artículo en la defensa de la identidad nacional. Este concepto podría contradecir —en lo relativo a la identidad— el carácter multiétnico que le da la Constitución a la República, así como el precepto constitucional del reconocimiento a los idiomas indígenas.

Respecto a las competencias del poder público nacional venezolano sobre materia internacional, en el artículo 156 se plantea que son competencia de ese poder la política y actuación de la República, la materia de extranjeros y la seguridad, la defensa y el desarrollo nacional. Esto no está contemplado en el artículo 136 de la Constitución de 1961, que trata sobre las competencias del poder público nacional: allí no se hace referencia al concepto de política, tan sólo al de actuación internacional.

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República incluidas en los artículos 232 y 236 de la Constitución de 1999 —al igual que la de 1961— establece que el jefe de Estado está obligado a dirigir las relaciones exteriores, a procurar la integridad, la soberanía del territorio y la defensa de la República, a celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales, a decretar lo estados de excepción y a designar a los jefes de las misiones diplomáticas.

Sobre los temas relacionados con la seguridad y defensa "strictu sensu"

En el título VII de la Constitución de 1999, referido a la seguridad de la nación, se encuentran algunos conceptos y mandatos referidos *strictu sensu* a la materia que nos ocupa. Sobre este particular, en el artículo 322 se plantea que la seguridad y la defensa de la nación son competencia del Estado y responsabilidad de las personas naturales y jurídicas. Esto implica que cualquier ciudadano venezolano está obligado a defender la nación. Si esto es así, ¿cómo quedan la noción de doble nacionalidad, la libertad de conciencia y el carácter multiétnico de la nación? Por otra parte, ¿cómo se define lo que es la defensa de la nación frente a un enemigo o una controversia interna o externa? En la Constitución de 1961 no se encuentra un artículo parecido.

En cuanto al Consejo de Defensa de la Nación –artículo 323 de la Constitución de 1999– éste tiene como objetivo la consulta y el asesoramiento del poder público, y le corresponde establecer el concepto estratégico de la nación. En este marco, se establece –artículo 326– de manera novedosa con respecto a la Constitución de 1961, el principio de la corresponsabilidad ya que “la seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil”. La indicación de la corresponsabilidad en todos los ámbitos (económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar) disminuye la capacidad de la sociedad civil de conservar su propio espacio frente al Estado. Específicamente, en la materia de la defensa del país, abre la posibilidad de controlar y reducir los espacios privados. Lamentablemente no se ha discutido a fondo este artículo y habría que esperar a conocer los términos de su regulación en la reforma a la Ley de Seguridad y Defensa.

En referencia a otros artículos de la Constitución de 1999 que se encuentran dentro de este título, se tiene que en el artículo 327 se establece una franja de seguridad en las fronteras con regímenes especiales. En el artículo 328 se establece como función de la Fuerza Armada Nacional la defensa militar y la participación activa en el desarrollo nacional. En ninguno de los dos casos se especifica cuáles son esas misiones militares, ni qué espacio ocuparía la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo del país. En la Constitución de 1961 están contempladas unas materias no incorporadas al texto constitucional de 1999 como que la Fuerza Armada es una institución apolítica (en la Constitución de 1999 se declara “sin militancia política”), y además obediente y no deliberante, lo que en el nuevo texto no está contemplado.

Si bien el tema de los estados de excepción se ha analizado en otras publicaciones, es pertinente mencionar el contenido del artículo 337 de la Carta Magna de 1999 referido a que no se restringen las garantías consagradas en la Constitución vinculadas a los derechos a la vida y a la información. En cuanto al estado de conmoción externa, éste se decretaría si existiera un conflicto externo y deberá tener el control de la Asamblea Nacional para decidir sobre su prórroga. En todo caso, no se especifica el criterio acerca de las condiciones en las que pudiera estar en peligro la seguridad de la nación (artículo 338). Tampoco esto se especificaba en el artículo 241 del texto de 1961.

Sobre temas institucionales y del ciudadano

Cabe destacar en esta sección la referencia novedosa al carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad venezolana que se encuentra en el Preámbulo de la Constitución de 1999, concepto que se relaciona con la constante discusión en la disciplina de las relaciones internacionales sobre el ideal de un interés nacional que esté por encima de los particularismos y sobre los efectos de una política exterior de orientación étnica, parcializada o dominada por un determinado sector social. Recordemos que en la literatura profesional se encuentran varias publicaciones en donde se trata este tema que, como tal, co-

responde a la discusión sobre la vigencia del Estado-nación. Allí se ha alertado sobre el peligro de reducir la política exterior a una visión y a una práctica sesgada por un criterio pluralista y/o étnico. En la Constitución de 1961, no se contemplaba este concepto multiétnico.

También se establece que el idioma oficial de Venezuela es el castellano, (artículo 9 de la Constitución de 1999) pero que también lo son los idiomas indígenas para los pueblos indígenas, sin especificar qué etnias y en qué zonas se pueden o deben utilizar esos idiomas. Esto nos lleva nuevamente al tema de la integridad política y el ideal de un interés nacional que pudieran quedar limitados por el reconocimiento de algún particularismo social. En la Constitución de 1961, se dice que el idioma oficial de Venezuela es el castellano, sin referirse al caso de los idiomas indígenas.

Otro aspecto relacionado con el tema que nos ocupa se encuentra en los artículos 30 y 31 de la nueva Constitución. Allí se reconoce el derecho de petición de los ciudadanos venezolanos ante los organismos internacionales defensores de los derechos humanos y el carácter supranacional de las decisiones emanadas de los organismos internacionales creados para defenderlos. En estos dos artículos prevalece una actitud abierta hacia la supranacionalidad, cuestión que no se encuentra en los artículos previamente comentados, ni estaba previsto en la Constitución de 1961.

Pasando al capítulo II de la Constitución de 1999, en el artículo 34 se consagra el principio de la doble nacionalidad –no contemplado en el texto de 1961. Esto, que responde a nuevas tendencias en las relaciones internacionales –trabajado académicamente en referencia a la ciudadanía global, las múltiples nacionalidades y los criterios no jurídicos de adscripción social– podría generar, en la perspectiva de las visiones clásicas de la seguridad, en un problema de lealtades hacia un interés nacional en situaciones de emergencia. Este aspecto, no incluido en la Constitución de 1961, continúa mereciendo análisis. En el caso de un conflicto con Colombia, ¿cómo se trataría a los ciudadanos venezolanos con ciudadanía colombiana? ¿Cómo venezolanos o cómo extranjeros?

En cuanto a la libertad de expresión (art. 57), se facilita la expresión libre de las ideas pero no permite la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios ni los que promueven la intolerancia religiosa. Siendo así, ¿cómo queda el tema de la multiétnicidad que se localiza en el Preámbulo de la Constitución de 1999, al alentarse los particularismos con rango constitucional? En cuanto a la propaganda de guerra, ¿no se pudiera realizar ésta en situaciones de emergencia? En el texto de 1961 se contempla la prohibición de propaganda de guerra y del anonimato, pero no se hace referencia a los mensajes discriminatorios.

El artículo 61 de la nueva Constitución dice que la objeción de conciencia “no puede invocarse para eludir el cumplimiento de la ley o impedir a otros su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos”. Aquí volvemos a los conceptos de la multiétnicidad, la doble nacionalidad e, inclusive, al tema de la paz. Si un ciudadano por objeción de conciencia no apoyara al país en un conflicto bélico, ¿cómo quedaría ante una situación de emergencia? Este tema no está contemplado en la Constitución de 1961. El mismo artículo consagra el derecho de asilo y de refugio sin especificar las condiciones de los mismos, al igual que “se prohíbe la extradición de venezolanos y venezolanas”. Estas consideraciones constitucionales tienen una restricción frente al avance del derecho internacional penal, en cuanto a la necesidad de la extradición de criminales y terroristas y el uso indebido de los derechos de asilo y de refugio, en relación con los movimientos migratorios por causas socioeconómicas que se amparan en esos derechos para que sus miembros permanezcan legalmente en el país. De nuevo vemos cómo se mezclan criterios “realistas”, como la prohibición de la extradición, con criterios liberales avanzados, como el derecho al asilo y refugio sin condiciones. Tanto en el primer caso como en el segundo, la Constitución consagra elementos que van contra las tendencias mayoritarias a escala internacional —la amplitud de la extradición y la restricción de los derechos de asilo y refugio— en contradicción evidente entre lo establecido en la Constitución sobre extradición y la adhesión de Venezuela al Estatuto de Roma, que da origen al Tribunal Penal Internacional. En el texto de 1961 sí están contemplados los temas de asilo, no así el de refugio y el de la prohibición de la extradición.

La Constitución consagra el derecho a convocar un *referéndum* (art. 72) por parte del Presidente de la República, de la Asamblea Nacional o de un grupo calificado de electores que consideren que los tratados, convenios o acuerdos internacionales pudieran comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales. Esto es un tema sensible. ¿Quién califica cuándo un tratado u otro instrumento jurídico comprometen la soberanía nacional? ¿Es esto algo malo en sí mismo? ¿No se da una tendencia internacional a elevar la importancia de los organismos supranacionales y a ceder soberanía? En la Constitución de 1961, en los artículos 128 y 129, referidos a los tratados o convenios internacionales, no se contempla la consulta popular.

En referencia al reconocimiento de los pueblos indígenas —artículo 119 de la Constitución de 1999— al otorgárseles un estatus especial, en cuanto a su organización social, política y económica podría estarse abriendo una brecha para su autonomía o una eventual independencia frente a la República, no obstante que en el artículo 126 se estipula que los indígenas venezolanos deben salvaguardar la integridad territorial del país y se restringe el concepto de pueblo. En el artículo 77 de la Constitución de 1961, se señalaba, en una manifestación claramente discriminatoria pero de diferente índole, que la ley establecería “el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación”.

El artículo 130 indica que los venezolanos y venezolanas tienen el deber de honrar y defender a la patria, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la nación, mientras que era mucho menos específico el texto de 1961, que establecía que los venezolanos tienen el deber de honrar y defender la patria y de resguardar y proteger los intereses de la nación. Dados los preceptos de la nueva Constitución ¿cómo queda entonces lo estipulado en el Preámbulo en referencia a la concepción multiétnica?, ¿qué significan el interés nacional y los valores culturales en referencia a esa defensa?

En ese contexto, tres son los principales temas para discusiones futuras: las contradicciones entre el ideal de un interés nacional y la consagración del carácter multiétnico del país, con especial referencia al tratamiento particular de las tribus indígenas; la consagración de los derechos individuales frente a una cosmovisión total de la defensa del país, en particular con lo relacionado al principio de la corresponsabilidad y el principio de objeción de conciencia y el mandato de defender a la nación; y la aceptación de la supranacionalidad en los temas de derechos humanos e integración económica, pero con una restricción en materia de defensa.

Todo esto da pie para concluir que, en el área de la seguridad y defensa, sólo un desarrollo legislativo posconstitucional permitirá adecuar el lenguaje genérico y la discrecionalidad que le se brinda al poder público y que se encuentra en el texto analizado.

Conclusiones

Aunque son pocos los artículos de las constituciones venezolanas que se refieren de manera expresa a las relaciones internacionales y a la política exterior (Brewer-Carías, 1985), esas referencias tienen —en el conjunto del ordenamiento constitucional— especial trascendencia en un ámbito en el que se procura hacer al Estado una unidad efectiva de decisión y de influencia frente a otros Estados (García Pelayo, 2000, 19).

En las catorce Constituciones venezolanas del siglo xx se observa una relativa continuidad en lo que respecta a orientaciones generales que favorecen el arreglo pacífico de controversias y la observancia de principios generales del derecho internacional; igualmente, se encuentra en las Constituciones un patrón similar de ordenación de competencias en materia internacional en las que el peso del Poder Ejecutivo —y específicamente el Presidente— va acompañado de atribuciones legislativas en el proceso de aprobación de los tratados internacionales. Lo que, sin embargo, ha establecido la diferencia entre unas y otras ha sido la sustentación doctrinaria e ideológica de los gobiernos, y eso se manifestó claramente en las Constituciones de 1947 y 1961 a través de los elementos de un programa democrático (Urbaneja, 1992) que, en el ámbito de la política exterior significó un más explícito compromiso con princi-

pios del derecho internacional, con la defensa de los derechos humanos, con la cooperación y la integración económica y con la adopción de medios pacíficos para la solución de controversias internacionales.

En este contexto, comparar el texto constitucional de 1999 con el de 1961, en lo que concierne a la política exterior, supone revisar tanto sus aspectos orgánicos como los dogmáticos. Por otra parte, esa comparación ha debido considerar la nueva riqueza y complejidad de las relaciones internacionales —que sin duda desbordan lo propiamente interestatal— como la renovada importancia del estudio de lo constitucional, no sólo en tanto expone principios ordenadores de competencias, sino también en cuanto revela las orientaciones doctrinarias e ideológicas que influyen en la proyección internacional del Estado.

El análisis de los tres aspectos constitucionales más relevantes en materia de política exterior —democracia y derechos humanos, relaciones económicas internacionales y seguridad— ha puesto en evidencia la importancia que tanto la Constitución de 1961 como la de 1999 confieren a las relaciones internacionales. Respecto a cada uno de los tres aspectos tratados han sido reseñados principios, procedimientos y temas que revelan, en el texto de 1999, mayor elaboración y detalle en el tratamiento de lo internacional, pero también la presencia de contradicciones en su elaboración orgánica y, especialmente, de cambios en sus principios generales.

El estudio del conjunto de los principios que orientan a la política exterior nos lleva a concluir que la Constitución de 1999 está más explícita y predominantemente cargada de consideraciones doctrinarias. Éstas se traducen en una propuesta que contiene elementos marcadamente radicales y revolucionarios, tal y como se nota en el énfasis en la promoción de la democracia participativa y protagónica, en un régimen socioeconómico ostensiblemente estatista, y en una concepción de la seguridad sustentada en una visión de la soberanía que privilegia al componente de no intervención sobre el de responsabilidad internacional.

Esta sucinta aproximación comparativa a las dos constituciones deja, en todo caso, abierto el debate sobre cada uno de los tres aspectos tratados. El más importante conjunto de reflexiones pendientes se refiere, indudablemente, a las continuidades y rupturas en el sustrato ideológico del tratamiento de lo internacional, en general, y de la política exterior venezolana, en particular.

Bibliografía

Libros

- Bauman, Zygmunt (2000): *Trabajo, consumismo y núcleos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Betancourt, Rómulo (1969): *Hacia América Latina democrática e integrada*, Madrid, Taurus.
- Brewer-Carias, Allan R. (2000): *La Constitución de 1999*, Caracas, Arte.
- _____ (1985): *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, Ediciones de la Universidad Católica del Táchira, Instituto de Estudios de Administración Local, Centro de Estudios Constitucionales.
- Consalvi, Simón Alberto (1997): *El perfil y la sombra*, Caracas, Tierra de Gracia.
- Ciulla Karnarck, Elaine y Joseph Nye (1999): *Democracy.com? GovNetworked*, Boston, Hollis Publishing.
- García Pelayo, Manuel (2000): *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza.
- Held, David (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- Keohane, Robert y Joseph S. Nye (2000): *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Press.
- _____ (1977): *Power and Interdependence*, Cambridge, Harvard University Press.
- _____ (eds.) (1973): *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- Urbaneja, Diego Bautista (1992): *Pueblo, petróleo y democracia en la Venezuela del siglo xx*, Caracas, CIED.

Artículos

- Cardozo de Da Silva, Elsa (2001): "El rompecabezas", tomado de <http://www.tableroglobal.com/estrategias.htm>, bajado el 10-4-2001.
- Keohane, Robert (2001): "Governance in a Partially Globalized World" en *American Political Science Review*, n° 95, marzo, pp. 1-14.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1997): "Introduction" en Robert Keohane y Joseph S. Nye Jr (2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Press.
- Pries, Ludger (1997): "Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales" en Guadalajara, papel de trabajo presentado en el Congreso de LASA-1997.
- Slaughter, Anne-Marie (1997): "The Real New World Order" en *Foreign Affairs*, sep.-oct., vol. 76, n° 5, pp. 159-171.
- Spiro, Peter J. (2000): "Globalization, International Law and the Academy" en *International Law and Politics*, vol. 32, 2000, pp. 567-587.
- Thompson, Dennis (1999): "Democratic Theory and Global Society" en *Journal of Political Philosophy*, vol. 77, n° 2.

Viña, Carmen Milagros (2000): "Trabajo y desarrollos comunicacionales a finales del siglo xx" en *Politeia*, n° 25, Instituto de Estudios Políticos-UCV, pp. 77-100.

Documentos

Constitución de la República de Venezuela, 1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial n° 36.860, 30 de diciembre de 1999.

Foro de Integración y Comercio Internacional, *Observaciones frente al proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, mimeo, septiembre, 1999.

DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS GOBERNACIONES EN VENEZUELA: EL CASO DEL ESTADO ZULIA

**Jennifer Fuenmayor
Haydée Ochoa Henríquez**

Introducción

El proceso de descentralización político-territorial iniciado en Venezuela a fines de los años 80 ha dado lugar a cambios importantes en las gobernaciones, en primer lugar, debido a la elección directa de los gobernadores, mediante votación popular, sustituyendo así el mecanismo de designación directa por el Presidente de la República, de las filas del partido de gobierno y, en segundo lugar, las gobernaciones pasan a ser las instancias receptoras de competencias en dicho proceso, asumiendo tareas que nunca antes habían tenido, tales como la dotación de servicios a la economía y otras funciones que antes realizaban tímidamente, especialmente de tipo social. En este contexto y debido a los avances, por vía selectiva, en la reforma de la administración pública, producto de la necesidad de poner el aparato público a tono con las nuevas exigencias económicas, las gobernaciones desarrollan algunas actividades dirigidas a modernizar su administración, fenómeno muy poco estudiado en el país. Los esfuerzos académicos han estado centrados fundamentalmente en la realización de diagnósticos para la elaboración de propuestas de cambio, con escasa dedicación a la explicación de éste.

El propósito de este trabajo es realizar un estudio exploratorio al proceso de modernización administrativa de la gobernación del estado Zulia desde que se inició la descentralización político-territorial a fines de los 80. El estado Zulia¹, a diferencia de la mayoría de los estados, recibió en condiciones de exclusividad competencias para administrar uno de los principales puertos del

¹ Ubicado al norte y occidente del país, en la frontera con Colombia. Es uno de los estados más importantes desde el punto de vista económico, por ser productor de petróleo, principal fuente de ingresos del Estado venezolano. Es además un Estado con vo-

sividad competencias para administrar uno de los principales puertos del país, el puente sobre el lago de Maracaibo, un aeropuerto internacional, la vialidad estatal e interestatal, salinas, timbres, estampillas, la explotación de minerales y piedras no preciosas. Adicionalmente recibe en condiciones concurrentes, la administración de salud y otras tareas de tipo social, todo lo cual revela los cambios en el proceso de descentralización.

Partimos del supuesto de que la modernización de las gobernaciones ha estado orientada a la reducción del tamaño del aparato estatal y al logro de eficiencia con incidencia de las propuestas de los organismos multilaterales. El trabajo fue realizado con base en documentos contentivos de información empírica primaria producida por la gobernación y los multilaterales, así como entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de la gobernación estudiada, además de fuentes secundarias y los referentes teóricos necesarios.

1. La reforma del Estado en América Latina: la presencia de los multilaterales

La reforma del Estado, que lleva al paso del Estado keynesiano o burocrático-populista al Estado monetarista o neoliberal, ha tenido lugar con una participación fundamental de los organismos multilaterales (BM, FMI, BID), los cuales han ejercido influencia en los distintos países.

Un grupo de propuestas de los multilaterales para América Latina se encuentran en el llamado Consenso de Washington² el cual contenía un conjunto de medidas, las cuales siguiendo a Williamson (citado por Vilas, 2001, 183) serían las siguientes: “1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada”. El modelo implantado estuvo inspirado, de acuerdo con Vilas, en las experiencias neoliberales de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente. A estas propuestas se les denominó posteriormente reformas de primera generación, cuya característica central es la reducción del papel del Estado en la economía.

Insertándose en las propuestas del Consenso de Washington, los Estados latinoamericanos llevaron adelante desde mediados de la década de los 80 un proceso de reforma caracterizado, según Vilas (2001, 183), por “un severo

cación agrícola y pecuaria. Es el principal productor de varias frutas y hortalizas y de productos derivados de la leche.

² Denominado así debido a que los proponentes –Banco Mundial, FMI y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y más adelante el BID–, tenían su sede en Washington (Vilas, 2001, 182)

ajuste macroeconómico orientado a la recuperación de la estabilidad económica, el pago del endeudamiento público externo acumulado y la reinserción en los movimientos internacionales de capital, y a garantizar la primacía del mercado como asignador de recursos y fijador de precios". En palabras de Williamson (citado por Burky y Perry, 1999, 1), uno de los autores de la propuesta de reforma, se trató de medidas de "disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de las empresas estatales". Se esperaba con estas medidas, según los mencionados autores, el aumento de las tasas de crecimiento, disminución de modo significativo de la pobreza y la inequidad a partir de un credimiento del uso intensivo de mano de obra generado por el flujo de capital y crecimiento de la exportación.

Los resultados de este proceso de reforma, según Burky y Perry (1999, 1), no fueron los esperados, esto condujo a nuevas propuestas por parte de los organismos multilaterales, dando lugar a las reformas de segunda generación, cuyos planteamientos comenzaron a realizarse en 1990 y ratificándose a lo largo de la década en referencia a través de reuniones y documentos. Se partió de la base de "que era necesario emprender reformas adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenible y una reducción más significativa de la pobreza", el centro estaría en: la calidad de los recursos humanos, eficiencia en el mercado financiero, mejoramiento del entorno legal, así como de la calidad del sector público, y la consolidación de la mayor estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal, lo cual implicaría importantes reformas institucionales (Burky y Perry, 1999, 2).

En torno de estas nuevas orientaciones para la reforma del Estado, los organismos multilaterales se pronunciaron a lo largo de la década. El centro del debate es el papel del Estado, al respecto señala Prats (2000, 43): "... a finales de los 90 asistimos a un nuevo planteamiento: la necesidad de reconstruir el Estado para el desarrollo. De hecho, así ('reconstruyendo el Estado') iba a llamarse inicialmente el informe del Banco Mundial para 1997, adoptando finalmente el título 'El Estado en un Mundo en Transformación'".

El mencionado informe del Banco Mundial revela la necesidad de una participación más activa del Estado, en tanto se evidencia que el programa de ajuste en su primera generación de reformas había aumentado los índices de pobreza de la población latinoamericana. Esto visualiza, para el BM, el divorcio en la primera generación de reformas entre lo económico y lo social. La estrategia central para lograr la reconstrucción del Estado sería "aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Ello comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces para poner fin a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el

sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización” (Banco Mundial, 1997, 3). Se pretende, como señala el informe, replantear no sólo la función del Estado sino cómo reconstruir la capacidad estatal.

Se trata, según Enrique Iglesias (2000, 20-24-25), presidente del BID, de revalorizar el papel del Estado “no para volver al pasado, sino para atribuirle el papel que le corresponde y las capacidades que necesita, considerando las posibilidades de colaboración con el mercado y la sociedad civil (...) Particularmente las líneas básicas de la acción del Banco Interamericano de Desarrollo en apoyo hacia los países de la región apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado (...) El éxito de las reformas económicas y de las estrategias de reducción de la pobreza, requieren del aumento de la ‘capacidad institucional’”. En otras palabras, se trata de un Estado en estrecha vinculación con los requerimientos del mercado y la gobernabilidad necesaria para su buen funcionamiento.

Estas propuestas fueron ratificadas en la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en 1998 donde se planteó que, dentro del entorno político y económico, existe la madurez suficiente para promover un nuevo conjunto de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública. Las ideas aquí discutidas se resumen en el llamado Consenso de Santiago.

El papel de los multilaterales en la reforma del Estado no sólo está en la presentación de las grandes propuestas orientadoras, sino también en su participación a través del asesoramiento “técnico” para su puesta en práctica. Entre los argumentos dados por el Banco Mundial (1997, 17) para “alentar y ayudar a mantener el proceso de reforma”, se encuentran: 1) “Pueden brindar valioso asesoramiento técnico, sobre lo que se debe y lo que no se debe hacer”; 2) “Los organismos internacionales pueden aportar un rico acervo de experiencia internacional acerca de toda una gama de problemas”; 3) “La asistencia financiera que facilitan los organismos internacionales puede ayudar a los países a soportar el difícil período inicial del proceso de reforma, hasta que comiencen a producirse los beneficios”; y 4) “Estos organismos pueden ofrecer a los países un mecanismo para la concertación de compromisos externos, lo que haría más difícil que dieran marcha atrás en el camino de la reforma”.

Desde que se inició en Venezuela el proceso de descentralización político-territorial, que es uno de los principales ejes de la reforma del Estado, los organismos multilaterales han participado en la modernización administrativa de las gobernaciones, instancias responsables en el ámbito local por la dirección de las competencias descentralizadas.

2. Reforma de las gobernaciones en Venezuela

En Venezuela, con el triunfo de un nuevo gobierno de Acción Democrática en 1989, se iniciaron cambios profundos en la política del Estado en todos los sectores, aunque con mayor claridad en materia económica, así como en el aparato estatal, buscando sustituir el Estado keynesiano o populista, cuyos grandes beneficiarios fueron los partidos políticos y los empresarios, sin negar, que el Estado interventor favoreció la conformación de una amplia clase media, producto de políticas gratuitas de educación, salud y seguridad social.

El objetivo declarado de los mencionados cambios fue profundizar la democracia y la eficiencia del Estado, en palabras de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre, 1988, 21): "La reforma del Estado es un proyecto de modernización radical de la sociedad venezolana. Es un proyecto que implica la redistribución del poder social con el propósito de profundizar la democracia y hacer más eficiente al Estado y a los actores sociales".

A nuestro juicio el proyecto de reforma, en el fondo, estaba dirigido a favorecer la reestructuración económica bajo una orientación neoliberal. El proceso se inició a través del programa denominado El Gran Viraje, diseñado bajo la orientación de los organismos multilaterales, en el marco de una gran crisis económica, un profundo deterioro social y un clamor por democratizar la democracia (Ochoa y Chirinos, 1999, 146). Dichas decisiones al igual que en toda América Latina, vinieron, según varios autores (Vilas, 2001; Machado 1999), de los organismos financieros internacionales. Las instituciones nacionales creadas para la reforma estuvieron en estrecha vinculación con estos organismos. En Venezuela, según De la Cruz (1992, 12), la Copre adelantó con asistencia del PNUD estudios y proposiciones "que abren camino a la descentralización y modernización del sector público". Según Tanzi (citado por De la Cruz, 1998, 21), la investigación del Banco Mundial sobre descentralización "es un factor que ha podido ayudar a la propagación de este tema en medios intelectuales".

La descentralización político-territorial, iniciada en este contexto previó, por una parte, la escogencia directa de los gobernadores de los estados, a través de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estados, aprobada en agosto de 1988, y, por la otra, el traspaso de funciones del gobierno nacional al estatal, producto de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público aprobada en diciembre de 1989

Las gobernaciones, instancias organizativas responsables de la conducción de los estados, sufren cambios importantes con este proceso, pasan de tener escasa importancia desde el punto de vista económico y social, a asumir tareas de cierta envergadura y clave para la reestructuración económica y el cambio social. Adicionalmente deben realizar acciones en torno de la eficien-

cia, la cual, además de ser un objetivo formal declarado de la reforma, es una exigencia de las nuevas condiciones económicas.

En este contexto, la mayor parte de las gobernaciones asumen, en paralelo con el proceso de recepción de competencias, reformas graduales de su administración con el apoyo técnico y financiero, desde los inicios, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contratado para tales efectos por el gobierno nacional, primero a través de la Copre con el Proyecto VEN/89/501: Desarrollo de las capacidades gerenciales del Estado, con el propósito de contribuir a la transformación de éste "con especial énfasis en la descentralización", y, posteriormente, a través de la Oficina de Coordinación y Planificación (Cordiplan), con el convenio realizado para los años 1990-1993 titulado Proyecto VEN/90/018: Gestión en Gobernaciones: Apoyo, Actualización y Dinamización (GAAD), en el cual participaron 12 gobernaciones. (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995). El interés de este último proyecto, en el cual participó la gobernación del estado Zulia, estuvo en: procesos de automatización de los sistemas y procedimientos, mecanismos de control de gestión, profesionalización del personal y mejoramiento de la estructura organizativa (Gobernación del Zulia, 1997, 7). Estamos así en presencia de un organismo multilateral en la reforma de estas instancias del aparato estatal, desde el mismo momento en que pasan a asumir competencias con el proceso de descentralización.

El PNUD comenzó a involucrarse en asistencia técnica en materia administrativa a fines de los 80, frente a debilidades de la División de Administración para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Para 1991, más de 90 países habían solicitado apoyo y habían sido aprobados 47 proyectos (Pérez Salgado, 1997, 250). En el marco de este nuevo interés del PNUD, éste asigna importancia a los procesos de descentralización "como asunto que impacta la eficacia de los gobiernos y profundiza la democracia" (Mascareño et al., 2000, 150).

Otros organismos multilaterales se incorporaron muy pronto en el apoyo a la modernización de las gobernaciones, en el plano nacional encontramos el Programa de Inversión Social Local (Proinsol), ejecutado por el Fondo de Inversión Social (Fonvis) con financiamiento (Préstamo n° 658/OC/VE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este programa "se ejecuta desde 1993 y su objetivo es apoyar y fomentar la descentralización de los servicios públicos, la racionalización de la inversión pública en la infraestructura social local, el mejoramiento del gasto social y el fortalecimiento institucional y financiero de gobernaciones y municipalidades" (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995, 12). Producto de este programa, cinco gobernaciones firmaron convenio con el PNUD para el manejo de los fondos del Proinsol. Las áreas de acción de este proyecto fueron: administración de personal, presupuesto, control de obras, sistemas de información y capacitación de personal.

A través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), creado en 1993 para apoyar técnica y financieramente el proceso de descentralización y desarrollo de los estados y municipios, las gobernaciones han adelantado procesos de modernización de sus sistemas básicos y administrativos. Inicialmente el Fides financiaba solamente inversiones en infraestructura de competencias transferidas desde el poder central, hoy en día con la nueva ley del Fides el uso de los recursos se extiende hacia “proyectos y programas de asistencia técnica destinados a optimizar y modernizar los sistemas de recaudación tributaria de los estados y los municipios (...) proyectos y programas de asistencia técnica destinados a la modernización de los servicios y competencias transferibles o transferidos a los estados y a los municipios (...) formulación de proyectos o estudios de preinversión presentados al Fides por las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales”. Los recursos del Fides provienen fundamentalmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA), sin embargo el Fides puede obtener “recursos provenientes de los préstamos de organismos internacionales (...) y por programas de cooperación técnica” (Comisión Legislativa Nacional, 2000), estaríamos así en presencia de otra forma de financiamiento para la modernización de las gobernaciones con recursos de los organismos internacionales.

Aparte de estas fuentes de financiamiento coordinadas por el gobierno nacional, dirigidas a distintos sectores de las gobernaciones, estas instituciones han contado con el apoyo financiero y técnico para modernización de la administración por parte de organizaciones que atienden sectores particulares, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), también bajo la coordinación de la administración central.

Además de estos proyectos promovidos por el gobierno nacional, paralelamente las distintas gobernaciones emprendieron actividades de diagnóstico y proyectos de modernización desvinculadas del gobierno nacional, formalmente siguiendo una misma orientación, buscando eficiencia para facilitar el proceso de reestructuración económica, aunque en la práctica en un principio el centro de atención estuvo en la reducción del aparato estatal, incluso afectando la eficiencia, como veremos en el caso del estado Zulia.

3. Modernización de la gobernación del estado Zulia

En el estado Zulia el proceso de modernización ha pasado, a nuestro juicio, por tres etapas, coincidentes con diferentes gobiernos estatales, nos detendremos en estas tres etapas (resumidas en el cuadro de la p. 210), explorando la orientación en cada caso, así como la participación de los organismos multilaterales.

a) El gobierno de Oswaldo Álvarez Paz: entre la privatización e intentos de modernización administrativa

En el primer proceso para elegir gobernadores (1990), resulta electo el socialcristiano Oswaldo Álvarez Paz, quien emprende un conjunto de acciones dirigidas a diagnosticar la situación administrativa de la gobernación, así como a proyectar cambios. Entre estas acciones se destacan: la creación de la Comisión para la Reforma del Estado Zulia (Copre-Zulia), desde donde se realizaron los primeros intentos de modernización administrativa con asesoría del PNUD.

La Copre-Zulia se creó según decreto de la gobernación en marzo de 1990, con el propósito declarado de "diseñar y ejecutar los estudios requeridos para la modernización de las estructuras administrativas e infraestructuras legales de la entidad, de acuerdo con las demandas de la sociedad venezolana y en referencia con los cambios que se vienen operando en el país desde 1990 con el auge de la descentralización (...) Desde febrero de 1999 tiene la misión de impulsar el proceso constituyente en el Zulia" (Gobernación del Estado Zulia, 1999), con lo cual se evidencian esfuerzos en torno de cambios institucionales de tipo formal para viabilizar la modernización de la gobernación.

En la práctica la Copre-Zulia, además de elaborar los proyectos de leyes regionales, creando condiciones institucionales para viabilizar las competencias recibidas³, desarrolló acciones en torno de la reforma administrativa. La primera acción en este sentido fue la búsqueda de apoyo del Proyecto GAAD, concretándose en la realización de un taller dirigido por asesores del PNUD al alto nivel de dirección en el cual "se elaboró un diagnóstico integral acerca de las debilidades institucionales de la gobernación" (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995), las áreas de intervención identificadas fueron, según Sánchez Meleán (citado por Obregón y Carucci, 2000, 12): recursos humanos, sistema de planificación y control de gestión, sistema organizativo, sistema presupuestario y relaciones con el entorno. En este proceso se redefinió la misión, visión y estructura organizativa de las dependencias de la GEZ y se diseñaron dos de cuatro módulos previstos, del sistema de análisis del entorno y de atención al público (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995)

³ Las leyes elaboradas y aprobadas por la Asamblea Legislativa del estado Zulia en el período de gobierno de Oswaldo Álvarez Paz son: Ley de Salinas, Ley de Conservación, Administración y Aprovechamiento del Puente sobre el Lago de Maracaibo, Ley de Administración y Mantenimiento de Los Puertos y Aeropuertos, Ley de Papel Sellado, Ley de Piedras No Preciosas y Sustancias Minerales No Metálicas, Ley de Vías Interestadales, Ley de Vías Estadales, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Procuraduría del Estado y la Reforma de la Ley de Licitaciones (Gobernación del Estado Zulia, 1999).

Se estimó que con esta actividad se llegaría a un acuerdo o convenio con el PNUD para llevar a cabo un proceso de modernización, en el marco del proyecto GAAD, pero no se avanzó en ese sentido, en lo cual incidió el interés de algunos funcionarios del gobierno estatal en trabajar fundamentalmente con las propuestas de Carlos Matus⁴, con base en sus tesis de planificación estratégica.

Casi paralelamente al acercamiento al PNUD, bajo el liderazgo de Conzuplan, en febrero de 1991, la gobernación del estado Zulia firmó convenio con el Ildis "para la modernización del sistema de dirección superior de la GEZ" (Gobernación del Estado Zulia, 1997), en lo cual se centraba el interés de la gobernación del Zulia, bajo influencia de sus técnicos formados en planificación estratégica. Es importante resaltar que la firma del convenio para incorporar las tesis de Carlos Matus tuvo como antecedente intentos de aplicación de planificación estratégica por parte de Conzuplan en la realización del V Plan de la Región Zuliana en 1990, esto da cuenta de esfuerzos de modernización con influencia del mencionado autor desde los inicios del proceso de descentralización.

Formalmente con el convenio se perseguía atacar el problema de "baja capacidad institucional de gobierno de la gobernación del estado Zulia para gestionar las áreas críticas: servicio de agua potable, seguridad de bienes y personas, salud y vivienda" (Gobernación del Estado Zulia, 1997).

Este convenio fue promovido y ejecutado por Conzuplan⁵ y estuvo orientado al estudio de "los sistemas de dirección superior, sin considerar el funcionamiento administrativo de la institución" (Obregón y Carucci, 2000, 103), este último constituía para entonces el interés del PNUD. De este proceso se hicieron propuestas en torno de los siguientes cambios: 1) instalación del sistema de rendición de cuentas por resultado en las áreas críticas, 2) estructuración de una sala de análisis tecno-político en Conzuplan, 3) creación de un sistema de agenda, 4) conformación de un sistema de monitoreo, 5) entrenamiento en planificación estratégica, 6) renovación de los equipos de trabajo con la incorporación de jóvenes, 7) becas-trabajo para ingresar a jóvenes en proceso de formación en ciencias y técnicas de gobierno, 8) creación de una Escuela de Gobierno, 9) formación de grupos de trabajo como apoyo a las áreas prioritarias, 10) estructuración de un archivo de problemas y 11) reestructuración de Conzuplan (Obregón y Carucci, 2000, 10). Los cambios giran alrededor de la modernización del sistema de dirección y de la cultura. El tema de la cultura

⁴ Autor de numerosos trabajos en materia de planificación estratégica.

⁵ Bajo la dirección de alumnos de Carlos Matus en postgrado dictado en La Universidad del Zulia.

comenzaba a ser relevante en las propuestas de reforma del Estado. La mayoría de estos proyectos tuvieron poco avance en la práctica⁶.

La creación del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Izepes) es uno de los resultados más visibles de este proceso; fue constituido en mayo de 1991, bajo la figura de fundación, adscrito al despacho del gobernador. Su propósito inicial fue "apoyar la formación de gerentes altos y medios de la administración pública, ante la necesidad de disponer de recursos humanos con capacidad para impulsar las transformaciones requeridas para asumir las nuevas competencias que se derivarían del proceso de descentralización" (Obregón y Carucci, 2000, 21). Nace como una estrategia clave del proceso de modernización, en cuanto es el organismo responsable del cambio de cultura de la alta dirección a través de la capacitación. El cambio de cultura es en las propuestas de Matus una cuestión fundamental, quien consideraba necesario "enfatar en el cambio en la cultura organizativa, en las estructuras mentales. Y ello sólo puede lograrse con inversión en capital humano" (Matus, 1997, 186).

Paralelo a estos intentos de reforma, se lleva a cabo, por la vía de concesión, un proceso de privatización de las competencias exclusivas recibidas del poder central en el marco de la descentralización político-territorial. Concretamente en 1991 se privatiza el mantenimiento del puente sobre el lago de Maracaibo, adjudicado en licitación al Banco de Maracaibo. En 1992 se licita y privatiza la administración del puerto, otorgándose la concesión a Marshall y Asociados C.A. y en 1993 se entrega en concesión la administración del aeropuerto al grupo Conaerozulia.

El traspaso de competencias del poder central al estatal ha estado condicionado a privatizaciones de las nuevas funciones asumidas por las gobernaciones, "es decir, que no se trata simplemente de un proceso de descentralización, sino de un proceso de descentralización privatizado en el cual el sector privado asume el liderazgo de aquellas funciones transferidas del poder central a la instancia subnacional. Esto fue previsto en el proceso de descentralización; los convenios de traspaso de competencias dejaron establecida o al menos abierta la posibilidad de incorporar al sector privado en la administra-

⁶ El avance se observa en: el diseño metodológico para el monitoreo, no así en su aplicación; la formación en planificación estratégica situacional, presupuesto por programa y método de alta dirección (Altadir) de planificación popular, con lo cual se avanza en una cultura de la planificación estratégica; el ingreso de algunos jóvenes para su formación en el tema de las ciencias y técnicas de gobierno; la formación de algunos grupos de trabajo con funcionarios formados en planificación estratégica, de Conzuplan y de las instituciones responsables de las áreas definidas como críticas; se agregaron algunos problemas al archivo inicial, se reformó la estructura organizativa de Conzuplan y se creó la Escuela de Gobierno, denominada Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (Izepes).

ción de los servicios que recibían las gobernaciones para su gestión" (Ochoa, 2001, 10).

Con el advenimiento de un nuevo gobierno estatal se detectaron irregularidades en el cumplimiento de los contratos por parte de las tres empresas concesionarias, así como ausencia de controles garantizadores de eficiencia y efectividad del servicio. En el caso del aeropuerto, se realizó una auditoría administrativa y un estudio legal a la empresa Conaerozulia y se detectó "el incumplimiento de sus obligaciones" (Gobernación del Estado Zulia, 1995, 16), por lo cual se revocó la concesión. En cuanto al puerto, la empresa concesionaria "estando a punto de ser declarada en mora, constituyó una filial para no desprenderse de su administración" (Gobernación del Zulia, 1995, 14) y respecto al puente sobre el lago, la administración de éste se dio en concesión al Banco de Maracaibo, en condiciones leoninas para la gobernación, en momentos en los cuales esta institución financiera se encontraba en una crisis financiera que lo llevó a su cierre definitivo (Ochoa, 2001, 19-20).

Se trató de un esquema de administración cuyo centro es la minimización del aparato estatal, sin preocupación por la eficiencia, lo que se ha denominado reformas de primera generación, en palabras de Oszlak (1999, 160): "La intención no era mejorar la gestión, sino reducir su ámbito".

En definitiva fue un período en el cual hubo varios intentos de reforma de la administración de la Gobernación, desde dos fuentes (PNUD e Ildis) con orientaciones diferentes y con proyectos de reforma del sistema de dirección superior, pero en la práctica la reforma se redujo a la privatización de las únicas competencias recibidas en el proceso de descentralización y al inicio de la creación de una cultura de la planificación estratégica en los funcionarios de la gobernación, a través de diversas estrategias de capacitación.

b) El gobierno de Lola Aniyar de Castro: la búsqueda de un modelo alternativo

Con la renuncia de Álvarez Paz para dedicarse a su campaña electoral por la Presidencia de la República, es electa para la gobernación del Zulia, la doctora Lola Aniyar de Castro, con apoyo del Movimiento al Socialismo (MAS) y varios partidos y grupos pequeños de izquierda⁷, por el tiempo que le faltaba a Álvarez Paz (año 1994 y 1995), período en el cual se intentó un proceso de reforma alternativo, cuya base la constituye la justicia social.

En la Memoria y Cuenta del año 1994 (Conzuplan, 1995), la gobernadora expresa lo siguiente: "Mi gobierno se ha esforzado por trabajar para la gente y con la gente", más adelante se especifica que su gobierno tiene objetivos claros y un programa de acción muy definido, con acento profundamente social,

⁷ Entre ellos: PCV, Liga Socialista, Bandera Roja, Movimiento Electoral del Pueblo y La Causa Radical.

privilegiando la justicia social, el respeto por los derechos de la gente, el contacto directo con los humildes y un especial afecto y reconocimiento a los marginados (los niños, las mujeres, los ancianos y los indígenas). Debido a ello el objetivo central del VI Plan de Desarrollo Regional elaborado para ese periodo fue reducir los niveles de pobreza diseñando para tal fin estrategias, políticas, programas y acciones.

En este periodo corto de gobierno la política prioritaria es la organización de la sociedad (Chirinos, entrevista, 2002). Según directivos del gobierno "el desafío, en el Zulia, es el de asumir la responsabilidad de reorganizar sus comunidades para enfrentar en conjunto la escasez, la miseria, el desaliento y la desesperanza (...) la población venezolana y la zuliana han demostrado imaginación, empeño y capacidad de respuesta a sus problemas más inmediatos. Esta realidad ha motivado al gobierno regional a estimular la organización social con miras a la participación activa de las comunidades en el proceso de desarrollo. La participación es el nuevo reto que nos exige la evolución política de la democracia" (Bromberg, 1995, 1). Este proceso estuvo acompañado de actividades de capacitación a las comunidades.

La promoción de la participación se llevó a cabo desde varias instancias de la gobernación (Chirinos, entrevista, 2002). El Organismo Regional de Desarrollo Comunitario (Ordec) y el Comité de Solidaridad Humana promovieron la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para la solución de sus problemas, producto de lo cual se organizaron "a lo largo del territorio regional, juntas socio-sanitarias y socio-hospitalarias, juntas municipales de apoyo, cooperativas y microempresas comunitarias, voluntariados, asociaciones civiles, organizaciones comunitarias de vivienda entre otras, con miras a fortalecer el control y la participación que la comunidad debe tener en el funcionamiento de las instituciones públicas a su servicio" (Bromberg, 1995, 5). La secretaría de cultura promovió los Consejos de Poder Local de Gobierno, figura creada para la organización de diversas manifestaciones culturales de las comunidades, sin embargo el propósito fundamental era organizar a la gente en cualquier manifestación de vida en el ámbito comunitario. Desde la Secretaría de Gobierno, se trabajó en la conformación de los Comité de Seguridad Ciudadana como una forma de participación activa de los vecinos en la constitución de mecanismos de prevención del delito. Finalmente es necesario destacar la promoción de la participación para la autoconstrucción de viviendas, coordinada por el Comité de Solidaridad Humana y apoyado económicamente por el Instituto de Desarrollo Social. (IDES). En definitiva en el corto periodo de este gobierno hubo una intensa actividad de promoción de la participación comunitaria y ciudadana con un apoyo importante de La Universidad del Zulia, a la cual se vinculaba la doctora Aniyar en su condición de profesora de dicha institución y su tren ejecutivo, también en su mayoría profesores universitarios.

También da cuenta de un modelo alternativo, la reversión de la privatización de la administración y mantenimiento del puerto, el puente y el aeropuer-

to, lo cual tiene lugar después de realizar una evaluación que revela corrupción, incumplimiento de los contratos por parte de las empresas privadas, falta de mantenimiento, problemas operativos y prestación de un servicio ineficiente, como vimos en páginas anteriores.

La reversión de las privatizaciones estuvo acompañada de la creación de servicios autónomos, los cuales constituyen entes con cierto grado de autonomía, adscritos a la gobernación, y a través de los cuales ésta asume directamente la administración, mejorando a partir de ese momento las condiciones de prestación del servicio (Ochoa, 2001; Obregón y Carucci, 2000, 97). En este sentido encontramos que en el puerto se “duplicó la facturación sin duplicar las tarifas”, se “triplicó la movilización de carga” a pesar de las medidas cambiarias que frenaban la importación, en definitiva la empresa del puerto pasó a ser rentable. En cuanto al aeropuerto, el proceso de reformas administrativas y operativas en este período de gobierno permitió su calificación de A1 (Gobernación del Estado Zulia, 1995, 16). Respecto al puente, al revertir la privatización, “mejora sistemáticamente el servicio que poco había avanzado con la privatización” (Ochoa, 2001, 20).

Otro aspecto revelador de la orientación alternativa de la reforma es el esfuerzo por establecer una política de integración y participación con diferentes actores nacionales y locales, materializándose en importantes convenios y programas conjuntos entre la gobernación del estado Zulia y diversas instituciones del país⁸. Como parte de estos convenios hay que destacar el realizado con fines de modernización con la gobernación del estado Falcón (GEF), para solicitar “transferencia de sistemas diseñados en la GEF” (Copre-Zulia y Conzuplan, 1996) con apoyo del PNUD y estrechas relaciones con La Universidad del Zulia, también con propósitos de reforma.

La gobernación se distancia así de los esquemas que dan prioridad a convenios con organizaciones internacionales. Sin embargo cabe destacar el acercamiento a la Universidad de Michigan y con Ben Posta: la primera dictó un curso sobre administración pública a alto nivel directivo cuyos elementos fundamentales fueron: gerencia estratégica, participación y formulación de proyectos; y la segunda es una ONG europea que dio apoyo a la gobernación en asesoría en materia de atención al menor en situación crítica (Chirinos, entrevista, 2002).

⁸ Se realizaron convenios con: La Universidad del Zulia, la Alcaldía del Municipio Maracaibo, Metromara, Escuela de Vecinos de Venezuela, el INCE, institutos universitarios, Cordiplan, Progeci, Ceprozul, Incae, Fonvis, Universidad Rafael Urdaneta, Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Universidad Santiago Mariño, Corpoindustria y Ministerio de la Familia. Además la gobernación recibió un gran apoyo, sin mediar convenio formal, de la gobernación del estado Aragua, en materia de participación.

Finalmente, da cuenta de un proyecto de reforma administrativa diferente, la orientación de las actividades de formación desarrolladas por la gobernación, con un marcado acento social, a diferencia del gobierno anterior, actividad en la cual se involucraron varias organizaciones de la gobernación: Copre-Zulia, Conzuplan y el Izepes⁹. Por ello algunos autores (Obregón y Carucci, 2000, 23) afirman que la expansión de actividades realizadas por el Izepes en este período estuvo divorciada de su razón de ser original cual fue formar a dirigentes y funcionarios en áreas vinculadas con la formación de políticas, planificación y toma de decisiones.

Evidentemente se promovió un modelo de gestión alternativo en la gobernación del estado Zulia para el período 1994-1995. Algunos autores (Obregón y Carucci, 2000, 110-111) identifican en el gobierno de la doctora Aniyar el momento de la hibernación¹⁰, donde se inició un desmoronamiento del modelo de dirección superior que ya venía gestándose en el gobierno de Álvarez Paz. La explicación dada por estos autores, basándose en entrevistas a algunos funcionarios públicos de la gobernación, es que se volvió al viejo estilo del seguimiento de la ejecución de obras y del presupuesto, abandonando el seguimiento de los resultados de la gestión y la rendición de cuentas, además, las prácticas de dirección superior no tuvieron continuidad. En contradicción con esta posición encontramos durante el gobierno de Aniyar actividades de formación en planificación estratégica, con el objetivo de "dar a conocer al personal en las diversas secretarías la herramienta utilizada por el Sistema de Planificación de Conzuplan" (Copre-Zulia y Conzuplan, 1996), de hecho Obregón y Carrucci reconocen que el resurgimiento de algunos dispositivos de dirección superior, producido en los últimos años, se debe a la capacidad instalada en Conzuplan para ello en el gobierno de Lola Aniyar.

Pero más allá de la evaluación a la continuidad o discontinuidad de la planificación estratégica, al gobierno de Aniyar lo caracteriza, desde el punto de vista de la reforma del aparato estatal, la promoción de la participación ciudadana y la ampliación de dicho aparato al revertir las privatizaciones, lo cual se opone a las tendencias modernizadoras promovidas por los organismos internacionales.

⁹ Entre las actividades de formación se encuentran: Programa para la Formación de Gerentes Sociales, Consideraciones Generales del Desarrollo Social, Planificación Estratégica para Gerentes Sociales, Clarificación de Valores, Motivación al Logro y al Trabajo, Programa de Acción a Favor de la Infancia, Gerencia de Procesos y Gestión Parroquial entre otros (Conzuplan, 1995).

¹⁰ Estos autores identifican tres momentos en el fortalecimiento de la dirección superior de la gobernación del Zulia. El primer momento lo identifican con el auge de Conzuplan, el segundo momento como la hibernación y un tercer momento denominado por ellos como el resurgimiento.

No obstante, en correspondencia con las tendencias dominantes, el gobierno en referencia solicitó en 1995 asesoría del PNUD, a partir de propuestas elaboradas por Conzuplan (GEZ/PNUD-Fonvis, 1995), desde donde se habían realizado los primeros contactos con el PNUD en la gestión anterior. La solicitud a este organismo fue para el fortalecimiento y modernización de las instituciones del Ejecutivo regional (Reyes, 1995), como consecuencia se pidió asesoría en la definición de estructuras organizativas en salud y educación, aunque finalmente no se avanzó, en lo cual ha debido de incidir el cambio de gobierno.

Lola Aniyar compite en las elecciones realizadas en 1995 y pierde frente al comandante Francisco Arias Cárdenas, quien había participado en el intento de golpe de Estado en febrero de 1992. Las simpatías en torno de este grupo de militares dieron la victoria a Arias, frustrando así un proyecto alternativo de reforma administrativa de la gobernación del estado Zulia.

c) El gobierno de Francisco Arias Cárdenas: de nuevo los multilaterales y la privatización

La participación de Arias Cárdenas en el intento de golpe en 1992 fue el aval para su triunfo en las elecciones estatales en 1995; lo resaltante de su candidatura era el discurso con el cual participó en aquel momento: ataque a la corrupción y al deterioro social y político. Su agenda oculta era un programa de corte neoliberal muy poco conocido públicamente por no haber sido ampliamente difundido, en el cual se planteaba una profunda reforma del Estado que contemplaba, entre otras cuestiones, la privatización y la reducción de personal. Su programa electoral consideró entre sus aspectos fundamentales la reestructuración de la gobernación, con el objetivo de “lograr un gobierno eficiente y eficaz en la prestación de servicios, ágil y con alta capacidad de respuesta, que disminuya drásticamente la propensión a la corrupción, y que se adecue a los nuevos requerimientos sociales” (Arias, 1995, 3).

Lo anterior se lograría con la reforma de cuatro procesos: a) simplificación de la administración pública regional, a través de: desburocratización “por medio de una política coherente y sostenida de reducción de personal, basada en un proceso de reconversión de la mano de obra”, automatización y política de recursos humanos moderna; b) modernización de la hacienda estatal dirigida a buscar fuentes de financiamiento alternativas; c) políticas de descentralización para acercar la toma de decisiones al ciudadano, “activando la presencia y corresponsabilidad de las comunidades en los asuntos públicos”; y d) promover la participación del sector privado a través de “una agresiva política de concesiones en la administración, mantenimiento y ampliación del puerto, aeropuertos y el puente sobre el lago; en la administración, mantenimiento y señalización de carreteras (...) La participación privada en servicios administrativos del Estado y en la formulación de proyectos. La participación del sector privado en espacios de toma de decisión política (...) La formulación de estra-

tegias y el desarrollo de exigencias ante el poder central (...) Participación solidaria en planes de atención social a través de formas como el padrinazgo y aportes voluntarios" (Arias, 1995, 3-6).

En la práctica el proceso de reforma del aparato administrativo, en el gobierno de Arias Cárdenas, se orientó en dos sentidos: uno, hacia la reforma de las prácticas administrativas y la estructura organizativa y, otro, a la reducción del aparato estatal. Este proceso se llevó a cabo a través de la creación de infraestructura organizativa dedicada a la modernización y con acciones de divulgación del trabajo realizado que intentaban dar cuenta de racionalidad técnica y modernización de la gestión de Arias Cárdenas, avanzando al mismo tiempo en la creación de una cultura de la modernización.

La modernización de las prácticas administrativas

Estamos así en presencia de un proyecto de reestructuración administrativa enfrentado al del gobierno anterior, en cierto modo una vuelta al pasado, debido al interés en la privatización, pero que además incorporaba con fuerza otros aspectos dirigidos a coincidir con las propuestas de las denominadas reformas de la segunda generación, retomando los planteamientos diversos y de origen distinto: el de la planificación estratégica promovido por la gobernación, los planteamientos de los multilaterales expuestos a través del PNUD y los del sector privado debido a la incorporación, como funcionarios, de personas provenientes de este sector. De hecho, al referirse al proceso de modernización, el gobernador ha descrito su fórmula de modernización como una mezcla de experiencias de reestructuración, formación en ciencias y técnicas de gobierno y diversas herramientas de la gerencia pública y privada logrando así una metodología para abordar los cambios que se deseaban impulsar en la búsqueda de la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión pública (Arias, 2000).

La primera acción del gobernador Arias en torno de la reforma administrativa fue la designación de un comisionado para la modernización y reforma del estado Zulia (proveniente de la industria petrolera)¹¹, quien solicita en 1996 el acceso del estado Zulia al componente de fortalecimiento institucional de Proinsol, el cual, como hemos dicho en páginas anteriores, es un programa ejecutado por el gobierno nacional, por intermedio de Fonvis, con recursos del BID y apoyo del PNUD. El intento de la gobernación del Zulia de obtener recursos a través de este programa en los inicios del gobierno no se concretó.

En un segundo intento se elaboró un proyecto de fortalecimiento institucional, con asistencia técnica preparatoria del PNUD, proceso en el cual se retomó la asesoría de Carlos Matus y con ello las propuestas de comienzos de los 90 respecto al sistema de dirección estratégica, con apoyo del Ildis, en aquel

¹¹ De este modo se desplaza en este proceso a la Copre-Zulia, institución que formalmente tenía bajo su responsabilidad la modernización de la gobernación.

momento. La participación de Matus ejerció gran influencia en el gobierno, en palabras del gobernador: "Clave resultó para este fin la asesoría del profesor Carlos Matus. Matus me formó a mí y a mi equipo de gobierno en las principales herramientas de un sistema de dirección estratégica y nos dotó de herramientas básicas para mejor comprender y abordar la realidad de un sistema tan complejo como la gobernación del Zulia" (Arias, 2000, 3-4).

En la asistencia preparatoria se definieron cuatro áreas prioritarias con la participación del gobernador y funcionarios de la alta y media dirección, estrategia ésta en la cual insistió la asesoría de Matus, bajo el eslogan: "La cabeza encabeza la reforma". Este proceso dio lugar a cuatro proyectos: Proyecto de Reforma de la Estructura Organizativa y Funcional de la Gobernación del Estado Zulia (Progez), Proyecto de Reforma del Sistema de Administración de Personal de la Gobernación del Estado Zulia (Presap), Proyecto Calidad, Eficiencia y Transparencia de la Administración de la Gobernación del Estado Zulia (CETA) y Proyecto de Reforma del Sistema Estratégico de la Gobernación del Estado Zulia (Segez), los tres primeros relacionados con las orientaciones del proyecto multilateral desarrollado por intermedio de Fonvis, en el cual intentaba insertarse la gobernación, y el último daba respuesta a las orientaciones con base en la planificación estratégica, es decir, se buscaba conciliar dos orientaciones diferentes, aunque no antagónicas, cuestión fundamental para la obtención de apoyo financiero.

Pero en el proceso de negociación para obtener financiamiento del BID, cuyo convenio se formalizó en julio de 1997, las propuestas sufrieron modificaciones un año después de iniciadas las negociaciones; por una parte se fusionó el proyecto de estructura organizativa con el de dirección superior y por otro lado se incorpora el proyecto de automatización previsto desde inicios de los 90 por el Fonvis, además de un componente de dotación de equipos de computación exigido a todas las gobernaciones que solicitaron financiamiento a través de este proyecto y por último se modifica el tiempo de ejecución previsto, al llevarse de tres años a uno en un principio, pero en definitiva debió ejecutarse en seis meses, todo esto ligado a los parámetros del proyecto con recursos multilaterales en el cual participaban un total de seis gobernaciones. A pesar de haber cambiado las condiciones, para el momento de ejecución de los proyectos, por diversas razones, éstos debieron llevarse adelante tal como estaban programados debido a compromisos con el BID (Obregón, 2000, 20).

De este proceso, ejecutado en 1999, la gobernación adelantó la reforma en los siguientes términos: a) creación de nuevos procesos administrativos, b) automatización de algunos procesos administrativos, c) reestructuración organizativa de la oficina de recursos humanos y el mejoramiento de algunos de sus sistemas de información, y d) dotación de equipos¹². El componente de

¹² Los productos de este proceso, según la Coordinadora Regional del proyecto, los enumeramos de seguidas. En el componente automatización los siguientes módulos:

dirección superior, a juicio de la Coordinadora Regional del proyecto y además promotora de este componente, no fue concluido, por ello considera que arriesga los logros en los otros componentes.

Mientras se avanzaba en este convenio la gobernación intensifica su proyecto de modernización, lo cual se expresa en la sustitución, a fines de 1997, del comisionado para la modernización¹³, en su participación en el gabinete, en la asignación de recursos para llevar adelante el proceso y en la creación de equipos de reforma en 1998, lo cual se llevó a cabo con apoyo del PNUD a través del proyecto VEN/98/017. Además de ejecutar el convenio con Fonvis-BID, se definen seis áreas de intervención: a) fortalecimiento institucional de las dependencias clave de la gobernación, b) reestructuración de la Administración Pública Regional, c) formación del recurso humano, d) descentralización, e) cambio en la relación Estado-sector privado y f) avances tecnológicos (Obregón y Carucci, 2000, 121), con lo cual se incorporan dimensiones hasta entonces no atendidas en los planes de modernización, como lo es el cambio de la relación Estado-sector privado. Se decide además enfocar el esfuerzo en la reforma del aparato y no del Estado en su totalidad y se asume la estrategia de obtener legitimación del proceso, producto de lo cual se realiza un plan de comunicación que utilizó numerosos medios de difusión, entre ellos dos jornadas abiertas sobre modernización, y se realizan acciones en torno a un plan de modernización a largo plazo (2000-2020), para lo cual se contrató consultoría del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)¹⁴ y del Centro de Estudios Prospectivos del país Vasco, España (Comisionaduría de Modernización, 2000).

control de hacienda, créditos adicionales, información gerencial, control de documentos, cuentas por resultados, registro y control de correspondencia, pasivos laborales, control de obras, instrumentos financieros y agenda del gobernador. En el componente procesos administrativos: proceso de programación de pagos, procesos de ejecución, control y evaluación presupuestaria, procesos de tesorería, procesos de planificación y formulación del presupuesto, diseño y montaje de la oficina de atención al público de la secretaría de administración, los siguientes proyectos de leyes y/o reglamentos internos: Decreto de Delegación de Firmas al Gobernador del Estado en las Órdenes de Pago en el Secretario de Administración, Proyecto de Modificación del Artículo 117 de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado, Reforma del Reglamento Interno sobre el Manejo de los Avances o Adelantos de Fondos Entregados a Funcionarios Públicos y Reglamento del Comité Central de Formulación Plan Operativo Anual/Presupuesto. En el componente recursos humanos: Hoja de Vida Electrónica, Reestructuración de la Dirección de Recursos Humanos, Manuales de Normas y Procedimientos de Recursos humanos, Manual Descriptivo de Cargos y Sistema de Evaluación por Desempeño. En el componente dotación de equipos de computación: 40 equipos de trabajo, un servidor, 3 impresoras láser, 2 impresoras de inyección de tinta a color, 15 impresoras de impacto, 1 impresora de alta velocidad, 1 digitalizador de imágenes y 1 fuente de poder ininterrumpible (Obregón, 2000, 19).

¹³ Convertida en 2000 en Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas.

¹⁴ Organización privada, vinculada a los sectores económicos del país.

Como parte de este repunte se asume una política más intensa de relaciones con los multilaterales, al realizar convenio directamente con el PNUD a través del proyecto VEN 98/017 para llevar adelante el área de fortalecimiento institucional de dependencias clave de la gobernación y se da un acercamiento al Banco Mundial para obtener asesoría y recursos para la privatización.

En síntesis, entre 1996 y 1999 se produjo en la gobernación del estado Zulia, una intensa actividad en torno de la modernización administrativa, con una participación activa de los organismos multilaterales, lo cual concluyó en reformas operativas sin mayor avance del proyecto en el cual existía más interés por parte de la gobernación: el de modernización del sistema de dirección, el cual a pesar de no formar parte de las recetas del BID fue incluido para su financiamiento, aunque finalmente fue el de mayor retraso.

Sobre estos resultados dice la Coordinadora Regional del proyecto lo siguiente: "Todos los productos quedaron en un estado que podemos catalogar como delicado, pues están en el punto en que pueden evolucionar y arraigarse como prácticas institucionales logrando el objetivo general del programa, o bien retroceder y degradarse ante la fuerza de las prácticas muy antiguas y arraigadas que pretenden sustituir" (Obregón, 2000, 23).

Una de las explicaciones dadas a esta situación es el desfase entre las necesidades de la gobernación y los términos de referencia aprobados, producto del retraso en el inicio de los proyectos, lo cual tiene lugar cuando las necesidades han sufrido cambios (Obregón, 2000, 25), sin embargo, el problema a nuestro juicio está vinculado a imposiciones de recetas multilaterales para homogeneizar prácticas, en este caso, la reforma del estado Zulia estuvo ligada a procesos similares en otros estados.

Pero es importante no perder de vista que si bien el trabajo se inició en 1999 después de un proceso electoral, las aspiraciones del gobernador para unas próximas y muy cercanas elecciones presidenciales debilitaron el proceso de modernización.

Reducción del tamaño del aparato estatal

El gobierno de Arias Cárdenas asume la privatización tan pronto toma el poder, proceso que pasa inadvertido al tener lugar silenciosamente, de modo paralelo al proceso muy difundido de modernización. La estrategia de privatización se da, por una parte, en las competencias exclusivas cuya gestión había sido reasumida directamente por la gobernación en la gestión de Lola Aniyar de Castro y, por otra parte, a través de un proceso denominado de re-conversión laboral.

La reducción del tamaño del Estado en las competencias exclusivas

Las actividades básicas y de apoyo de los servicios de aeropuerto, puente sobre el lago, vialidad y puerto de Maracaibo, son objeto de reducción de personal y transferencia al sector privado a través de distintas estrategias. El servicio de aeropuerto "pasó por la realización de grandes inversiones en infraestructura, la entrega en concesión de zonas para negocios no aeronáuticos, la privatización de gran parte de las actividades y el despido de numerosos trabajadores, algunos de ellos convertidos en microempresarios y pequeños empresarios para prestar servicios al aeropuerto y otros ingresados bajo nuevas modalidades que contemplaron la no sindicalización" (Ochoa, 2001, 12). En este panorama, los trabajadores aeroportuarios del Estado son muy pocos, la mayoría pertenecen al sector privado y otros son microempresarios. Las estrategias de reducción del aparato estatal en materia de aeropuertos fueron el traspaso al sector privado y a microempresarios a través de la reconversión laboral.

El servicio de vialidad que había permanecido bajo la responsabilidad de la Dirección de Obras Públicas del estado, se entrega en concesión por un tiempo de diez años, a ocho empresas privadas, para el mantenimiento de nuevas vías, la construcción de nuevos peajes y el mantenimiento de éstos y se da en concesión la vialidad agrícola a los productores organizados en 29 fundaciones (Ochoa, 2001, 13). Aquí las estrategias son el traspaso al sector privado y a organizaciones no gubernamentales.

El servicio de puertos también es objeto de privatización, pero previamente se incrementa la capacidad operativa, se ceden en arrendamiento los espacios recuperados y se privatizan las operaciones de carga, descarga y almacenamiento, es decir, las operaciones básicas. Se mantienen en manos del Estado las funciones de apoyo, sin embargo, actualmente se encuentran en proyecto su privatización, para lo cual los trabajadores están sensibilizados (Ochoa, 2001, 17). La estrategia de reducción del aparato estatal en los puertos es el traspaso de funciones al sector privado.

Finalmente en cuanto al servicio del puente sobre el lago desde que fue revertida la privatización se encuentra en manos del Estado, pero se proyecta su privatización a pesar de haber demostrado eficiencia. En definitiva, siguiendo las nuevas tendencias modernizadoras, se utilizan diversos recursos para minimizar el aparato de la gobernación, además de la privatización, se promueve la creación de microempresas y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, lo cual según los promotores de este modelo "abre una oportunidad para el cambio del perfil del Estado..." (Bresser y Cunill, 1998, 27)

La promoción de microempresarios y ONG

Una línea de reforma adelantada por el gobierno de Arias Cárdenas fue la conversión de obreros en microempresarios, esto en el contexto de una especial atención a la modernización de la dirección de recursos humanos y de los procesos de contratación colectiva, los cuales pasaron a dirigirse desde la comisiónaduría de modernización, a través de la unidad de contratos colectivos.

La conversión de obreros en microempresarios la inició el gobierno de Arias Cárdenas en la secretaría de administración, donde “se logró suprimir la nómina de obreros. Algunos de ellos conformaron 40 microempresas, de las cuales la gobernación ha contratado servicios tales como: mensajería, mantenimiento general y mantenimiento de aires acondicionados. Además, los servicios que prestaba el antiguo garaje del Estado fueron entregados en comodato a microempresas. Sin embargo, la mayoría de ellas también ofrecen sus servicios al mercado”. La meta es “abolir definitivamente la figura del obrero en la nómina de la gobernación y, para aquellos que así lo deseen y tengan condiciones, convertir a los actuales obreros en contratistas. Hasta mayo de 2000 han renunciado alrededor de 500 personas” (Obregón y Carucci, 2000, 68).

Es de hacer notar que esta experiencia comenzó en el sector salud de la gobernación en el año 1993, desarrollada en un ambulatorio entregado por la gobernación a la Fundación de Medicina Familiar (Funvemefa), experiencia que en el gobierno de Arias se extendió a otros ambulatorios y hospitales, programándose además su extensión a todo el sistema de salud, proceso que se encuentra en curso en los actuales momentos (Ochoa y Rodríguez, 2001). Además de la secretaría de administración y salud, se ha promovido la creación de microempresarios en la secretaría de obras públicas, educación y cultura.

Este proceso si bien comenzó por iniciativa de la gobernación contó a partir de 1999 con el apoyo del Banco Mundial. En la asesoría a la gobernación, un funcionario de este organismo ha señalado lo siguiente: “Nosotros creemos que es posible generar un nuevo esquema de producción de servicios con la participación activa del sector privado, y por privado se entiende cualquier ente que no sea gubernamental, es decir, las empresas privadas, las asociaciones locales, las ONG, en suma, la sociedad civil organizada (...) para ello es preciso diferenciar diversos roles: una cosa es operar un servicio, otra es financiarlo, otra es ser el propietario, otra es diseñarlo y ser el garante de la calidad, accesibilidad y cobertura a la población. El sector público puede perfectamente aliarse con la sociedad civil, transfiriendo a ésta la operación y producción de los servicios, ocupándose así de lo verdaderamente público, es decir, de establecer las reglas del juego y controlar que los privados operen con base en normas de calidad” (Torres, 1999).

Producto de la relación con el Banco Mundial en 1999, este organismo dicta dos talleres al gabinete ejecutivo sobre privatización, se diseñó el plan ope-

rativo de privatizaciones de la gobernación, se celebró un seminario sobre experiencias de privatización en gobiernos regionales en la sede del Banco Mundial en Caracas y se gestiona el acceso al Convenio de Préstamo No 26 (BID-BM), para la ejecución del plan operativo de privatizaciones (Comisionaduría de Modernización, 2000).

En síntesis, en correspondencia con su programa de gobierno, Arias Cárdenas avanzó en torno de la privatización a través de varias estrategias, para lo cual solicitó al inicio de su segundo gobierno apoyo del Banco Mundial.

Conclusiones

A pesar de la dedicación de considerables esfuerzos para la aplicación de las propuestas de planificación estratégica situacional a lo largo de la década y de la apertura de un espacio a una orientación alternativa formalmente posible debido a la elección de los gobernadores, a raíz del impulso a la descentralización político-territorial, en definitiva el rumbo que ha tomado el proceso de modernización ha puesto el acento en el traslado de las funciones de la gobernación al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil, así como a la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos laborales y sociales, lo cual ha pasado por varias etapas. En una primera etapa, se dieron privatizaciones agresivas con evidentes efectos negativos en la prestación del servicio, etapa en la cual además se contó con la asesoría en materia de planificación estratégica, pero hubo muy poco avance en la práctica. Una segunda etapa, favorecida por un gobierno de izquierda, rompe con la tendencia privatista al revocar los contratos de concesiones y asumir directamente la gobernación y la administración de los servicios de apoyo a la economía, para lo cual se crearon servicios autónomos, avanzando en el mejoramiento de la prestación del servicio. Se producen además un conjunto de actividades que dan cuenta de esfuerzos en la búsqueda de un modelo de gestión alternativa para la gobernación, con mayor compromiso con la sociedad. En una tercera etapa se retoma la asesoría de la planificación estratégica y en la práctica se realizan esfuerzos con apoyo en las propuestas de los multilaterales en torno de cambios en algunos procesos, es decir, por la vía selectiva. También tiene lugar un proceso de formación dirigido a la creación de una cultura de la modernización, todo sobre la base de un apoyo a la economía de mercado. Pero además, se regresa al esquema de la privatización en la prestación de servicios a la economía, especialmente en cuanto a funciones básicas, pero con tendencia a la privatización total con asesoría del Banco Mundial. Es decir, en el marco de mucho ruido sobre acciones para el desarrollo de la capacidad institucional, propias de las llamadas reformas de segunda generación, se avanza silenciosamente en la reducción del aparato estatal, estrategia propia de las reformas de la primera generación.

En definitiva el rumbo que está tomando la reforma apunta, por una parte, a la reducción del aparato estatal a través del traslado de las funciones del Estado al mercado y a la sociedad civil, y, por otra parte, a la modernización de algunos procesos internos, bajo la recomendación de los organismos multilaterales. En este contexto pocos esfuerzos se han realizado para la profundización de la democracia y escasamente se ha avanzado en la aplicación de las propuestas de planificación estratégica sobre las cuales han insistido los funcionarios de la gobernación.

Con el advenimiento de una nueva política nacional con muchos enfrentamientos con el paradigma neoliberal, se vislumbran conflictos entre la instancia nacional y la regional, esta última de franco apoyo a una orientación neoliberal.

Bibliografía

- Arias Cárdenas, Francisco (1995): *Mi compromiso de gobierno*, Maracaibo, Venezuela, Documento.
- _____ (2000): *La cabeza encabeza la reforma: El porqué y el para qué de la modernización del aparato estatal*, Santo Domingo, Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD.
- Banco Mundial (1997): *El Estado en un mundo en transformación*, Washington D. C., Informe sobre el Desarrollo Mundial.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998): "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Buenos Aires, Paidós.
- Bromberg de González, Dinah (1995): *Desarrollo social: Estado y comunidad. Un fondo para invertir en la gente*, Maracaibo, Venezuela, mimeo.
- Burki, Shahid y Guillermo Perry (1999): *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*, Washington D.C., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Comisión Legislativa Nacional (2000): *Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides)*, Caracas, Gaceta Oficial n° 37022 del 25-8-2000.
- Comisionaduría de Modernización (2000): *Memoria y cuenta 1999*, Maracaibo, Venezuela, Gobernación del Estado Zulia.
- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copro) (1988): *Proyecto de reforma integral del Estado*, vol. 1, Caracas.
- Conzuplan (1995): *Memoria y cuenta 1994*, Maracaibo, Venezuela, Gobernación del Estado Zulia.
- Copro-Zulia y Conzuplan (1996): *Proceso de fortalecimiento y modernización institucional de la gobernación*, Maracaibo, Venezuela, Documento de la Gobernación del Estado Zulia.
- De la Cruz, Rafael (1992): "Una era de cambios" en *Descentralización. Gobernabilidad. Democracia*, Copre-PNUD, Caracas, Nueva Sociedad.

- De la Cruz, Rafael (1998): "La revolución federal de las finanzas públicas" en *Descentralización en perspectiva*, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social y Ministerio de la Familia, Ediciones Iesa.
- GEZ/PNUD-Fonvis Proyecto VEN/96/011 (1995): *Proyecto Modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, Maracaibo, Venezuela, mimeo.
- Gobernación del Estado Zulia (1995): *Memoria y cuenta 1994*, Maracaibo, Venezuela.
- _____ (1997): *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto del Gobierno del Zulia*, Maracaibo, Venezuela, mimeo.
- _____ (1999): *Gobierno del Zulia*, www.diariodelzulia.com, consulta: 13-9-1999.
- Iglesias, Enrique (2000): "Repensar la política para reinventar el Estado" en *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n° 1, España, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá.
- Machado, Clemy (1999): "Hacia un nuevo reto en la reforma del Estado: la gerencia para el cambio institucional" en *Revista Ciencias de Gobierno*, n° 5, Maracaibo, Venezuela, Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Gobernación del Estado Zulia.
- Mascareño, Carlos et al. (2000): *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, ILDIS, mimeo.
- Matus, Carlos (1997): *Los tres cinturones del Gobierno. Gestión organización y reforma*, Caracas, Fondo Editorial Altadir.
- Obregón, Sonia (2000): "Fortalecimiento institucional con asistencia financiera externa: el Programa de Inversión Social (Proinsol)" en *Modernización n° 1 Reflexiones acerca del proceso de modernización de la Gobernación del Estado Zulia*, Maracaibo, Venezuela, Fundación para la Modernización de la Administración Pública. Gobernación del Estado Zulia.
- Obregón, Sonia y Flavio Carucci (2000): *El proceso de modernización de las gobernaciones venezolanas: la experiencia del Estado Zulia*, Maracaibo, Venezuela, Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas, Gobernación del Estado Zulia.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Emilio Chirinos (1999): "Tendencias de la reforma del Estado venezolano en el gobierno de Chávez" en revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 6, n° 14, Argentina, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Ochoa Henríquez, Haydée (2001): *Descentralización y retiro del Estado en Venezuela: el caso de la gobernación del Zulia*, Moscú 25 al 29 de junio de 2001, trabajo presentado en el X Congreso Mundial de Latinoamericanistas y Caribólogos, mimeo.
- Ochoa Henríquez, Haydée e Isabel Rodríguez Colmenares (2001): "Descentralización y privatización de la salud en Venezuela. Estudio de un caso" en *Tendencias*, vol. II, n° 2, San Juan de Pasto, Colombia, Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Oszlak, Oscar (1999): "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado" en revista *Nueva Sociedad*, n° 160, Caracas.

- Pérez Salgado, Ignacio (1997): "El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública" en *Reforma y Democracia*, n° 8, revista del CLAD, Caracas.
- Prats I Catalá, Joan (2000): "Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina" en *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*, n° 1, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá, España.
- Reyes, Teresa (1995): *Fortalecimiento y modernización institucional de la Gobernación del Estado Zulia (Informe preliminar)*, Maracaibo, Venezuela, Oficina de Organización y Métodos-Conzuplan, de la Gobernación del Estado Zulia, mimeo.
- Torres, Gerver (1999): *Hay que desmitificar la privatización*, Maracaibo, Venezuela, publicación interna de la Gobernación del Zulia, 16 al 22 de agosto, Editorial Avance Gubernamental.
- Vilas, Carlos (2001): "El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno" en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VII, n° 2, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, La Universidad del Zulia.

Entrevistas:

Chirinos, Emilio, Maracaibo, 3-2-2002.

Principales características de la modernización
administrativa de la gobernación del estado Zulia
(Década de los 90)

Gobierno Características	Gobierno de Oswaldo Álvarez Paz 1990-1993	Gobierno de Lola Aniyar de Castro 1994-1995	Gobierno de Francisco Arias Cárdenas 1996-2000
Principales organismos internacionales y na- cionales asesores	PNUD-GAAD Ildis	*Gobernación de Falcón *LUZ *Escuela de Vecinos *Gobernación de Aragua *Ministerio de la Familia *Universidad de Michigan *Ben Posta	BID-PNUD-Fonvis Banco Mundial PNUD IESA Centro de Estudios Prospectivos del País Vasco
Instituciones creadas y promovidas para la reforma	Copre-ZULIA Izepes	*Numerosas organi- zaciones de la sociedad civil *Consejos de Poder Local de gobierno *Voluntariado *Creación de Servi- cios Autónomos	*Comisionado para la Modernización. *Equipos de reforma *Fundación para la modernización de las administraciones públicas
Principales acciones para la reforma	*Diagnóstico administra- tivo con asesoría del PNUD-GAAD. Lideraz- go: Copre-Zulia. *Identificación de áreas (sustantivas) problemas e intentos de reforma del sistema de dirección superior. Con asesoría de Carlos Matus por contratación del Ildis. Liderazgo: Conzuplan *Descentralización- privatización de las competencias exclusivas. *Capacitación en planifi- cación estratégica. Conzuplan	*Organización de la comunidad. Lideraz- go: Ordec, Comité de Solidaridad Humana y Secretarías. *Reversión de la privatización. *Vinculación con diferentes actores nacionales y locales. *Capacitación en gerencia social y planificación estraté- gica a funcionarios y comunidades	*Privatización *Reducción de Personal *Promoción de mi- croempresarios y ONG *Modernización de prácticas administra- tivas con apoyo del BID-PNUD. Énfasis en la automatización *Modernización admi- nistrativa. Fortaleci- miento institucional. Énfasis: sistema de dirección superior. *Plan de comunicación

Fuente: Elaboración propia

MOVILIZACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y LEGITIMIDAD EN VENEZUELA¹

Margarita López Maya

La movilización callejera ha sido en Venezuela un instrumento político de primer orden en la transición sociopolítica que se vive desde los años 80. La crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales de representación y mediación, por una parte, y el crecimiento de sectores sociales que no tenían voz ni representación en ese viejo orden político, por otra, fueron convirtiendo la protesta de calle en una forma cada vez más usada por diversos sectores sociales y políticos para tener presencia e incidencia en las decisiones del Estado. Pero, esa movilización, al mismo tiempo que persigue presionar para satisfacer intereses corporativos o particulares, también forma parte sustantiva de una lucha más general y profunda que se viene librando en la sociedad, que caracterizamos como una lucha hegemónica por el establecimiento de un nuevo orden político.

Siguiendo la tradición gramsciana, entendemos la lucha hegemónica como las confrontaciones que tienen lugar entre actores sociales y políticos que buscan, por medio de la interacción, articular un proyecto sociopolítico que alcance legitimidad y predominio en la sociedad al mismo tiempo que asegure sus intereses particulares (Laclau, 1985). Esa lucha constituye a los actores mismos en el proceso, que se van transformando en su relación con los otros a la par que van construyendo ese proyecto sociopolítico que busca la hegemonía.

La movilización callejera lleva dos décadas desarrollándose en las urbes venezolanas, de manera muy especial en Caracas, capital y asiento de los poderes públicos nacionales. Sin embargo, fue en los años 90 cuando se hizo notablemente intensa, manifestando características en sus actores, formas de acción y naturaleza que parecen encajar en lo que ha sido conceptualizado como un "ciclo de protestas"². Si asumimos esto como cierto, el ciclo actualmente en

¹ Este artículo está basado en la ponencia del mismo nombre presentada en el taller: Workshop on Andean Participation and Society and State, Princeton University, Social Science Research Council, marzo, 28 y 29 de mayo de 2002, New Jersey, EEUU.

² Por ciclo de protesta se entiende una fase caracterizada por el conflicto intenso y la beligerancia a todo lo largo del sistema social. Incluye: una propagación rápida de la acción colectiva de sectores más movilizados a menos; aceleración en la innovación de formas de beligerancia; marcos de acción colectiva nuevos o transformados; una com-

curso ha de producir transformaciones significativas en el orden político venezolano. El objetivo de estas notas es examinar y reflexionar sobre la protesta de esa década para derivar de ello algunas lecciones que puedan servir para comprender mejor algunos aspectos de la democracia actual en Venezuela, y contribuyan también al estudio comparativo con las otras sociedades de la región andina.

1. La protesta pone al descubierto la crisis de legitimidad de actores sociales y políticos tradicionales

Desde mediados de los años 80 en las calles de Caracas comenzó a crecer la presencia de diversos grupos con distinto grado de organización que hacían uso de ese espacio para interpelar a la autoridad. No utilizaban un repertorio nuevo de formas de acción, pues las marchas, cierres de calles o avenidas, y disturbios de que hacían uso fueron siempre modalidades de la protesta callejera. Pero ahora las formas confrontacionales y violentas eran más frecuentes³. Asimismo, también aumentaron los paros de diversos empleados del sector público. Tampoco el paro era una novedad, entendido éste como la protesta de los trabajadores que interrumpe la jornada de trabajo sin cumplir los procedimientos legales pautados. Lo que llama la atención es su creciente número.

Al finalizar esa década, entre 1988 y 1989 ocurrieron dos eventos dramáticos que no sólo acentuarían este proceso de movilización que ya se venía desarrollando, sino que también lo complejizan en naturaleza y formas de acción. La "Masacre de El Amparo" de octubre de 1988 y el Sacudón de febrero-marzo de 1989 fueron dos acontecimientos a partir de los cuales se produce no sólo la acentuación de la protesta, sino el incremento pronunciado de formas de naturaleza confrontacional y violenta. El saqueo, el apedreamiento de vitrinas comerciales, incendios y disturbios se vuelven en los años siguientes formas de acción rutinarias.

El 29 de octubre de 1988 el Estado venezolano, a través de un comando militar y policial especial que tenía en la frontera con Colombia, conocido por sus siglas como el Ceja⁴, actuando bajo oscuros intereses, masacró a 14

binación de participación organizada y desorganizada; secuencias de interacción intensivas entre desafiadores y autoridades, que pueden desembocar en reforma, represión y, a veces, en revolución (Tarrow, 1994, 153).

³ Siguiendo a Tarrow consideramos protestas *confrontacionales* aquellas donde los que protestan, sin hacer uso de la violencia, utilizan recursos que causan sorpresa, temor, sentimientos de aprehensión por parte de la autoridad y/o los no participantes; violentas, aquellas donde se producen daños a la propiedad privada o a la integridad física de las personas. Estos tipos de protesta contrastan con las *convencionales*, es decir, aquellas que por costumbre, ley y frecuencia no despiertan temor (1995, 97-99).

⁴ Las siglas corresponden a Comando Especial de Contrainsurgencia José Antonio Páez. La descripción de lo que sigue es tomada de Coronil y Skurski (1991, 300-307).

pescadores del pueblo de El Amparo (estado Apure) y ante los diversos medios de comunicación nacional presentó el hecho como un enfrentamiento armado con la guerrilla colombiana. Los venezolanos vieron por la televisión las imágenes de unos cadáveres con uniformes guerrilleros del ELN y armas a su lado, para enterarse dos días después que no eran guerrilleros sino pescadores que se encontraban ese día domingo en el río Arauca dispuestos a pasarla bien preparando un sancocho y bebiendo ron. El Cejap los había disfrazado para ocultar su crimen. Dos pescadores sobrevivieron, y por eso se reveló la verdad. Estos hombres en las semanas siguientes tuvieron que exiliarse para salvar sus vidas. El gobierno del presidente Lusinchi jamás reconoció su error, se mantuvo dentro de la posición oficial de que era un enfrentamiento armado y ni su gobierno, que terminó en febrero de 1989, ni el siguiente de Carlos Andrés Pérez, tomaron los pasos conducentes a que se hiciera justicia a los responsables. Este evento despertó movilizaciones violentas de repudio, pero también pacíficas en la capital, donde saldrían a la calle actores pocas veces vistos hasta entonces en ese espacio como la Iglesia católica (Coronil y Skurski, 1991). Igualmente, dio lugar a un impulso sostenido de movilizaciones y a la creación o fortalecimiento de organizaciones de derechos humanos en el país.

Los hechos del “Sacudón” o “Caracazo” ocurrieron dos meses después y son más conocidos. Al anuncio, el 16 de febrero de 1989, de la aplicación de un paquete neoliberal ortodoxo por parte del gobierno recién inaugurado de Carlos Andrés Pérez, siguió una agitada y violenta protesta del movimiento estudiantil, que tuvo como respuesta gubernamental la militarización de la ciudad de Mérida el día 24. El lunes 27 de febrero, con la aplicación de la primera medida concreta de aumento del precio de las tarifas del transporte colectivo, la protesta estudiantil convergió con una protesta espontánea de los usuarios del transporte colectivo en los terminales de la capital, en sus suburbios y ciudades-dormitorio y en otras ciudades del país. El aumento oficialmente acordado era de 30% pero los chóferes estaban cobrando un incremento de 100%, lo que produjo, siguiendo el concepto de Barrington Moore (1978), la “indignación moral” de los usuarios y generalizó la protesta. Ese día las instituciones políticas (partidos, sindicatos) y aquellas que regulan la vida cotidiana (funcionarios del Ministerio de Transporte, cuerpos policiales, etc.) no ejercieron sus roles, ni el gobierno nacional se hizo visible, aparentemente ajeno a la conmoción que sacudía el país (López Maya, 2002a). La protesta, al encontrar este vacío de autoridad y con el estímulo de los medios de comunicación, que mostraban el saqueo impune que tenía lugar en varios lugares de la capital, se extendió como pólvora. Para el día 28 casi todas las ciudades principales y secundarias del país estaban afectadas, y ya había pandillas organizadas que con vehículos se llevaban las mercancías de establecimientos comerciales.

El día 28 después del mediodía, el Ejecutivo nacional apareció y, a través de las FFAA, dio comienzo a una brutal represión para controlar lo que ya era una extensa rebelión popular. La suspensión de garantías y el toque de queda

se ejercieron sin miramiento de los derechos humanos. Al final un número de muertes cercano a 400, las más de ellas perpetuadas violando el estado de derecho⁵, y una cantidad incuantificable de pérdidas materiales significaron la acentuación de un proceso de deslegitimación y descomposición del sistema de partidos y del sindicalismo tradicional. Ese proceso se había iniciado años antes con las denuncias de corrupción, la incapacidad para resolver la crisis económica y la renuencia de estos actores a reformarse, pero la arbitrariedad evidenciada por la autoridad frente a estos hechos no sólo rompía el discurso populista de la democracia venezolana, sino que actuaba de manera cónsona con esa ruptura, convertido ahora en un Estado autoritario⁶.

Lo que observamos a partir de entonces es una política de la calle ejercida por un sinfín de grupos, la mayoría de ellos débiles y escasamente organizados: gremios de empleados públicos que se están desprendiendo de su vinculación con los partidos tradicionales, vecinos de los barrios cuyas carencias se han agrandado con el achicamiento de recursos del Estado para los servicios públicos, buhoneros que se encadenan a las jefaturas civiles exigiendo derecho al trabajo y que reflejan el crecimiento del empleo informal como producto de la recesión y de los cambios en la economía, jubilados y pensionados afectados en sus ingresos por la inflación, policías también con muy bajos sueldos.

En este protagonismo que adquiere la calle, el movimiento estudiantil se hace líder. Es un actor histórico en la sociedad venezolana, cuyo espacio natural ha sido siempre la calle y cuya experiencia en ella se pone al servicio de algunos de los grupos emergentes. La protesta sigue un repertorio tradicional, pero las formas más convencionales van perdiendo visibilidad ante la magnitud de formas más confrontacionales: los cierres de calle, escasos anteriormente, ahora se vuelven comunes; las tomas de establecimientos aumentan; las marchas y concentraciones siguen utilizándose, pero con más frecuencia que antes terminan violentamente. Una forma de acción que se hace frecuente en la primera mitad de la década es el disturbio, una manera altamente violenta de expresar la conflictividad, usada por grupos de extrema izquierda del movimiento estudiantil y por encapuchados que se cubren el rostro para escapar a la represión estatal, y que ahora son acompañados por organizaciones vecinales y por espontáneos. Se da en algunos disturbios el saqueo con o sin distribución⁷.

El “desorden” que presenciamos a partir del “Caracazo” debe verse como un intento de la sociedad por recuperar la mediación perdida por la deslegiti-

⁵ Esta cifra fue dada por Cofavic (Comité de los Familiares de las Víctimas del 27 de Febrero) y la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, en Ochoa Antich (1992, 159 y ss.).

⁶ He realizado un análisis de lo ocurrido con actores e instituciones durante el “Sacudón” en López Maya (2003).

⁷ Para un análisis sobre actores y formas de protesta después del “Sacudón” véase López Maya (2002).

mación de los actores tradicionales. Los partidos y sindicatos, al extraviar su sintonía con sus bases y al mantenerse poco beligerantes ante las medidas económicas, sociales y políticas que se vienen tomando, son percibidos por la población como corresponsables de los mismos. Por otra parte, el compromiso de reestructuración económica de naturaleza neoliberal que ha adquirido el gobierno de Pérez fortalece el proceso ya comenzado de pérdida de eficacia de los lazos corporativos y clientelares tejidos en épocas de bonanza fiscal entre los sindicatos y los partidos, y entre ambos y el petro-Estado (Roberts, 2001). Ante estos déficit de comunicación entre sociedad y Estado, la mediación preferente de actores y representantes de sectores sociales improvisados, fragmentados, no acostumbrados a valerse por sus propios medios, es la calle. Por ello, las formas de hacerse oír deben ser impactantes y ahorradoras de recursos. Se va a la confrontación y violencia principalmente por la debilidad de los actores mismos y la falta y precariedad de las instituciones. Con dichas formas se logra captar la atención de los medios de comunicación y de las autoridades, con lo cual se avanza en la búsqueda de satisfacción de las demandas particulares.

2. La protesta se institucionaliza ampliando y fortaleciendo la democracia

El comportamiento del Estado venezolano desde “El Amparo” y el “Sacudón” hasta los años recientes revela que se han producido transformaciones en la institucionalidad venezolana respecto al derecho a manifestar públicamente y al derecho a la vida cuando se protesta. Los cambios señalan que se ha producido una mayor institucionalización de la protesta, disminuyendo la actitud de criminalización que la acompañaba en el pasado y permitiendo una paulatina reducción de la violación del derecho a la vida en las manifestaciones públicas.

En los primeros años de la década de los 90, el Estado criminalizó la protesta en general, y sobre todo en sus formas confrontacionales y violentas. No era esto una novedad en el proceso sociopolítico venezolano. Muy por el contrario, la democracia surgida entre 1958 y 1959 de los pactos interpartidistas y de éstos con los factores de poder tendió a considerar a las movilizaciones callejeras como factores de perturbación de la institucionalidad. Esta apreciación tuvo su primera expresión en el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal de 1958, donde los trabajadores organizados en el Comité Sindical Unificado (que incluía no sólo a los sindicatos afines a los partidos Acción Democrática (AD) y socialcristiano Copei, sino a los sindicatos comunistas) se comprometieron ante los empresarios organizados en la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (Fedecámaras) a agotar todos los medios de conciliación antes de plantear cualquier conflicto de intereses⁸. Se consideró

⁸ Para un estudio de la construcción de los pactos que dieron origen a la democracia de 1958, en especial el Pacto de Advenimiento Obrero-Patronal, véase López Maya, et al. (1989).

este compromiso como la contribución de los trabajadores a la estabilidad de la democracia que nacía. En los años 60, el rechazo a la protesta por parte del Estado se acentuó, pues se la consideró parte de las actividades subversivas del orden democrático, al asociársela con los actores comprometidos en la lucha armada, el Partido Comunista de Venezuela (PCV) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Vencida la guerrilla, tanto militar como políticamente, los partidos signatarios del pacto de Punto Fijo –AD y Copei–, fortalecidos en su legitimación, rechazaron la movilización callejera como instrumento de lucha democrática, privilegiando la canalización de las demandas y quejas por la vía de las organizaciones partidarias, las agencias y consejos consultivos del aparato estatal y las redes clientelares y corporativas. La protesta quedó asociada a la “desestabilización” y “subversión” del orden.

Pese a los intentos de las instituciones de suprimir a la protesta callejera por el expediente de criminalizarla, ella se mantuvo como instrumento político de algunos grupos marginados de la sociedad, como los desempleados o vecinos de sectores populares y de manera muy destacada por el movimiento estudiantil. Desde siempre los estudiantes han ejercido la política de la calle, tanto para elevar sus quejas corporativas a las autoridades universitarias como para luchar contra los gobiernos de turno, arrogándose la representación de los sectores populares (López Maya et al., 2002). Igualmente, utilizan la movilización callejera como un instrumento de difusión y propaganda de sus ideales y proyectos políticos. El movimiento estudiantil, mayoritariamente conducido a lo largo de los 40 años de democracia por un liderazgo opuesto a los partidos signatarios del Pacto de Punto Fijo, ha sido duramente castigado por esta actitud. Desde los años 60 el Estado detenta un prontuario de represión a la protesta estudiantil que exhibe un número de decenas de estudiantes muertos en manifestaciones. Estos asesinatos por parte de los cuerpos de seguridad del Estado son el germen de las protestas estudiantiles siguientes, generándose espirales de protesta de alto contenido confrontacional y violento.

De este tenor fueron las protestas estudiantiles que se estaban desarrollando en los días previos al “Caracazo”. El móvil de las mismas era oponerse al “paquete neoliberal” de Pérez y defender la conquista reivindicativa del pasaje con tarifa preferencial estudiantil obtenido durante el gobierno de Jaime Lusinchí. Ya se había producido una muerte durante estas acciones colectivas, que desencadenó las protestas estudiantiles violentas de rigor. Como ya se señaló, por este motivo la ciudad de Mérida había sido militarizada, un recurso que la autoridad utilizaba de manera rutinaria para reprimir la protesta.

La utilización de las FFAA y de la Guardia Nacional para reprimir protestas estudiantiles era práctica frecuente del Estado venezolano (Provea, 1991-1992). Adicionalmente, para 1989, las condiciones de deterioro de los servicios públicos no habían perdonado a los cuerpos policiales. Éstos estaban disminuidos de entrenamiento, educación y equipos, además de mal pagados y desmoralizados. La Policía Metropolitana de Caracas, además, tenía tensiones internas por

rencillas con sus superiores de la Guardia Nacional. En estas condiciones sufrían para aquel entonces de una debilidad institucional profunda.

El segundo período constitucional del presidente Pérez (1989-1993) significó un pico en la intensidad de la represión violenta del Estado hacia la protesta. Los cierres de calles y avenidas y las tomas de establecimientos eran considerados como protestas “violentas” por la autoridad, y como estas formas de acción aumentaron exponencialmente en estos años, la represión violenta se generalizó (ver Provea, años 1990-1993). Una de cada tres protestas fue reprimida y se produjo un saldo altísimo de muertos. Sólo en 1992, después del fracasado golpe de Estado del 4 de febrero se registraron 26 muertos en manifestaciones pacíficas (Provea, 1991-1992). Estos hechos, que contribuyeron a ahondar el contexto de creciente turbulencia sociopolítica y deslegitimación del sistema de partidos, produjeron paralelamente el desarrollo de movimientos sociales de lucha por los derechos humanos, en especial por el derecho a la vida tan severamente violado por la autoridad. Las organizaciones Provea (Programa Venezolano de Educación y Acción en Derechos Humanos) y Co-favíc (Comité de Familiares de las Víctimas del 27 de Febrero) se consolidan en estos años. Se organizan diversas protestas motivadas por los derechos humanos, movilizándose nacionalmente una amplia gama de actores sociales y políticos de oposición al gobierno o emergentes. Ante la insensibilidad de la justicia venezolana, estos actores acuden a instancias de justicia internacional. El Estado es denunciado en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos tanto por la “Masacre de El Amparo” como por la violación del estado de derecho durante el “Sacudón”. Y en ambos casos fue hallado culpable exigiéndosele resarcir y compensar a sus víctimas así como castigar a los responsables. Igualmente, desde 1990 comienzan gestiones de organizaciones civiles para regular el uso de armas por parte de los cuerpos de seguridad en las manifestaciones (Provea, 1990-1991).

Los cambios del comportamiento del Estado venezolano hacia la protesta comienzan a manifestarse durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1998). Este gobierno, producto de la emergencia de un gran movimiento electoral de rechazo al sistema de partidos tradicional, el llamado Movimiento de Convergencia Nacional, asumió una posición menos comprometida con las gestiones de gobierno previas. Por lo demás, tuvo que enfrentar el dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y se avino a compensar a los familiares de las víctimas de El Amparo. Hacia mediados del período de Caldera, las manifestaciones reprimidas habían descendido en número, una de cada seis protestas era reprimida. Las muertes en manifestaciones públicas también disminuyen; en 1996 no se produjo ninguna. Se reduce asimismo el uso de armas de fuego en las manifestaciones pacíficas (ver informes de Provea, 1994 a 1999).

Por otra parte, gracias al proceso de descentralización que comenzó a desarrollarse a partir de 1989, en diciembre de 1993, en la alcaldía Libertador

del Distrito Federal, cuyo alcalde electo por el voto popular era militante de La Causa R (un partido emergente), se aprueba una ordenanza municipal que prohíbe de manera expresa el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas para reprimir manifestaciones (Provea, 1993-1994). También se pasa por esa fecha una disposición legal similar en la gobernación del estado Aragua, gobernada por un militante del partido MAS (Movimiento Al Socialismo). En la gobernación del Distrito Federal, bajo el mandato de un militante del partido Convergencia, la organización política emergente del presidente Caldera, se sentó ese mismo año un primer precedente de acatamiento al derecho a la vida en las protestas, al someter a proceso judicial dos policías identificados con la muerte de dos estudiantes en manifestaciones pacíficas (ibíd.).

Con el gobierno de Hugo Chávez Frías y la alianza de fuerzas que lo respaldan, siendo las principales pertenecientes al mundo de los actores políticos emergentes (Movimiento Quinta República y Patria Para Todos), la protesta adquiere un estatus de mayor reconocimiento e institucionalización. Una de cada 24 protestas será reprimida en 1998-1999, una de cada 28 en 2000-2001. El uso de armas de fuego en manifestaciones públicas disminuye y en los tres primeros años de este gobierno, tres muertes sucedieron en manifestaciones pacíficas (Provea, 1998-2001). Si bien esta cifra es insatisfactoria, las instituciones se han movido significativamente, si se contrasta con los años de gobierno del segundo gobierno de Pérez. Por otra parte, en diciembre de 1999 se aprobó en referéndum popular una nueva Constitución que le otorgó rango constitucional a la prohibición de uso de armas de fuego en manifestaciones pacíficas. Si bien aún no es una absoluta realidad, el dispositivo constitucional revela la construcción institucional que ha venido dándose al calor de la movilización popular y la lucha hegemónica.

Desde fines de 2001 se vienen observando cambios en la movilización callejera, motivados por la incorporación activa a la política de calle de sectores sociales procedentes de los estratos medios y altos, que se oponen a las políticas del gobierno nacional. Estos actores son liderados principalmente por organizaciones sociales que se auto definen como "la sociedad civil", pero que en la práctica se han venido politizando. En la medida en que se acentuó en los primeros meses de 2002 el clima de confrontación gobierno-oposición, han adquirido mayor protagonismo viejos y nuevos partidos como AD, Copei y Primero Justicia, y, sobre todo, las federaciones que representan los intereses corporativos de los sectores empresariales y laborales, Fedecámaras y la CTV. Estas movilizaciones, algunas multitudinarias y de gran impacto, revelan cómo la lucha hegemónica de la sociedad venezolana ha desmoronado también los tradicionales canales de mediación con que contaban estos actores, antes hegemónicos, impulsándolos, al igual que a los sectores populares, al espacio público para hacerse ver y oír de la autoridad.

Esta aparición de actores de la oposición política en la calle ha acentuado el fenómeno de la contra protesta, organizada por sectores sociales y organi-

zaciones políticas aliadas y afines al gobierno nacional que buscan contrarrestar de esta manera el impacto de las protestas opositoras. Hasta el 11 de abril de 2002, cuando en un enfrentamiento violento simpatizantes del gobierno y de la oposición chocaron en el centro de la ciudad de Caracas, lo que desencadenó el desarrollo de un golpe de Estado y un gobierno de facto de menos de 48 horas de duración, la ciudad capital fue escenario de múltiples y multitudinarias marchas y protestas pacíficas, oficialistas y opositoras, que en más de una ocasión tuvieron lugar simultáneamente. Pese al cargado clima de confrontación que durante todos esos meses se vivió, hasta el 11 de abril el Estado pudo controlar cualquier enfrentamiento entre estos actores sin recurrir a procedimientos inconstitucionales. Datos preliminares de Provea indican que entre octubre de 2001 y marzo de 2002 ninguna protesta fue reprimida por los cuerpos de seguridad del Estado en la ciudad de Caracas! (Provea, base de datos). La violencia, que sí la hubo, tuvo lugar entre los actores, actuando los cuerpos de seguridad sólo para resguardar y proteger a los ciudadanos que allí participaban.

Los hechos violentos del 11 de abril parecen introducir un cambio en esta evolución institucional de la protesta. El episodio dejó como saldo 19 muertes, que incluyen tanto manifestantes de la protesta “chavista” como de la “anti-chavista”. Sin embargo, hasta el momento de concluir este análisis, los hechos de ese día se mostraban elusivos en cuanto a saber la verdad de lo allí ocurrido. Al restituirse la institucionalidad democrática, la Asamblea Nacional ha debatido la constitución de una Comisión de la Verdad, regulada por una ley especial, que determinaría la verdad de los sucesos y sus responsables. De crearse esta comisión, al compararse con la conducta institucional que se tuvo en el pasado frente a los episodios de la “Masacre de El Amparo” y el “Sacudón”, también revelaría el avance democrático de la década. Sin embargo, una evaluación más ajustada sobre el rumbo que tomará la institucionalidad del derecho a la manifestación pacífica deberá esperar los resultados de las investigaciones que están desarrollándose y la identificación de los responsables de estos hechos tan dolorosos y negativos para el futuro de la democracia venezolana.

3. Las contribuciones de la movilización a la inclusión de los derechos sociales en la lucha por hegemonía

La movilización de calle, que comenzó predominantemente como una lucha salarial ante el deterioro de los ingresos, fue ampliándose y complejizándose a lo largo de los 90 hasta desembocar en una lucha protagonizada por múltiples actores sociales y políticos que demandaban la inclusión de los derechos sociales de los venezolanos como parte fundamental de la agenda de los proyectos políticos que luchan por la hegemonía.

La situación inicial era diametralmente distinta, pues, si bien estas demandas estaban presentes, se presentaban dispersas entre múltiples y diferentes

actores sociales: las luchas del movimiento estudiantil, por ejemplo, planteaban principalmente el rechazo al modelo económico neoliberal que venía aplicándose en toda América Latina. Los grupos gremiales, en cambio, luchaban sobre todo contra el deterioro de sus ingresos. Conjuntamente con estos dos grupos comenzaban a convivir en la calle otros grupos con sus reclamos y demandas disímiles poco relacionados entre sí: grupos de derechos humanos y civiles, organizaciones vecinales populares y de clase media que se quejaban del deterioro de servicios públicos, desempleados que pedían trabajo, buhoneros que se movilizaban pidiendo reconocimiento de su condición de trabajadores. En los primeros años del ciclo de protestas había un gran ausente en la movilización callejera: el actor político. Los partidos tradicionales no se atrevían a salir, las organizaciones sindicales lo hicieron en contadas oportunidades. Las demandas entonces eran dispersas, puntuales e inmediatistas, sin expresarse en un proyecto político.

Durante el gobierno de Pérez, las reformas de descentralización comenzaron a dar visibilidad a actores políticos alternativos a Copei y AD. Desde las primeras elecciones de alcaldes y gobernadores en 1989, se fortalecieron ciertas organizaciones que combinaban trabajo político en las instancias local y regional con una imagen alejada de la política tradicional. Partidos como el MAS y La Causa R comenzaron a avanzar en sus posiciones dentro del sistema de partidos, al acceder a cargos político-administrativos abiertos por la descentralización y demostrar capacidad de gobernar. El proceso de descentralización también tuvo la virtud de acercar a las autoridades electas a sus bases, construyendo una relación más cercana y directa de electores con elegidos. En ese contexto, estas organizaciones buscaban responder en sus ámbitos a ciertas demandas sociales urgentes como la educación básica, el mejoramiento de servicios urbanos, los servicios de salud, etc.

Con la crisis y colapso del segundo gobierno de Pérez en mayo de 1993, los partidos alternativos con un mensaje de oposición al gobierno nacional se fortalecen en comparación con los tradicionales. El fracaso del gobierno de Pérez significó de manera importante el debilitamiento del proyecto sociopolítico que él aplicó y que había venido buscando hegemonía desde los años 80. Ese proyecto básicamente combinaba el desarrollo o de una democracia liberal con una economía neoliberal. Antes de ser asumido por el gobierno de Pérez, ese proyecto venía siendo apoyado por grupos empresariales, sectores de clase media organizados así como algunos intelectuales. También había sido abrazado desde temprano por Copei y con menos convicción por sectores de AD.

En las elecciones presidenciales de 1993 la debilidad de ese proyecto se hizo evidente con la derrota del bipartidismo y el triunfo y fortalecimiento de actores políticos emergentes, que sostenían un discurso anti neoliberal: Convergencia, el movimiento electoral del doctor Caldera, y La Causa R. Estos partidos surgían con potencial hegemónico gracias a su rechazo a la política

tradicional y al neoliberalismo económico. En este período los derechos sociales de los pobres y empobrecidos se hacen más explícitos en la agenda de los partidos políticos alternativos, gracias a la constante movilización; igualmente, plataformas electorales regionales y municipales son crecientemente exitosas al priorizar estos reclamos e intereses.

Durante la presidencia de Caldera se vuelve a incrementar la movilización de calle y los paros laborales en un contexto de crisis bancario-financiera que condujo en 1996 a la aplicación de un nuevo paquete neoliberal conocido como la Agenda Venezuela. Durante el gobierno de Caldera varios errores políticos cometidos entre 1994 y 1995, previos a la aplicación de la Agenda y a partir de la Agenda misma, radicalizarán a la población en la coyuntura electoral de 1998, dándole un vuelco a la lucha hegemónica⁹.

Cabe destacar entre esos errores, en primer lugar, que el gobierno de Caldera buscó para gobernar alianzas con los partidos tradicionales en detrimento de la voluntad popular expresada en los comicios de 1993, que era de respaldo a las opciones políticas emergentes más distanciadas de AD y Copei. Por otra parte, y debido a esas mismas alianzas, sacrificó su promesa electoral de hacer reformas constitucionales sustantivas. Si bien la Agenda Venezuela fue presentada al país como inevitable y manejada con gran tino político para disminuir los rechazos populares como el dado a Pérez en febrero de 1989, incluyendo una lista de políticas sociales para proteger a los sectores más vulnerables, el retroceso que significó en las condiciones de vida de la población —ese año la inflación alcanzó la cifra histórica de 103,24%— y su incapacidad para revertir la recesión económica en el mediano plazo produjeron un profundo rechazo de la población al proyecto político que había venido hegemonizando Convergencia. En 1998 el electorado votó a favor de la opción política más alejada de la política tradicional y con un discurso radicalmente anti neoliberal.

Desde 1998 la lucha hegemónica entró en una nueva fase. Si con Caldera esa lucha parecía apuntar a un proyecto de reacomodo del sistema político, abriéndolo a nuevos actores y ensayando un modelo de desarrollo más humano e incluyente que el aplicado por el gobierno de Pérez, con el gobierno de Chávez esto ha cambiado. El proyecto político plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contiene varios aspectos que lo alejan de los modelos neoliberales hegemónicos en el mundo y abre las posibilidades para el ensayo en Venezuela de un proyecto político alternativo. Dentro de las orientaciones alternativas, el texto constitucional coloca los derechos sociales de los sectores populares como un compromiso esencial del Estado democrático que se busca consolidar.

⁹ Para un análisis de los resultados de las elecciones de 1998 ver López Maya y Lander (1999). Aquí se hace una apretada síntesis.

Los derechos sociales como compromiso ineludible de un Estado democrático forman parte en la Venezuela de hoy de los discursos de los principales actores políticos que luchan por la hegemonía en Venezuela, tanto aquellos que conforman la alianza política del actual gobierno, que lo asentaron en la Constitución de 1999, como más recientemente de las fuerzas que se agrupan en el campo de la oposición. Así parece revelado en el apoyo que dieron las organizaciones corporativas Fedecámaras y la CTV a los lineamientos de un Acuerdo Nacional mejor conocido como *Pacto de Gobernabilidad* hecho público por estos actores y algunos partidos de oposición, con la bendición de la Iglesia católica, en un evento realizado el 6 de marzo de 2002 en la ciudad de Caracas (ver www.acuerdonacional.com, bajado el 6-3-2002). En ese documento la inclusión social y el combate a la pobreza fueron señalados como primera prioridad de las políticas estatales en la agenda de los grupos que adversan el predominio político del presidente Chávez y sus aliados políticos. La apropiación de este discurso por parte de la oposición es el producto de esa intensa lucha hegemónica, donde la movilización popular, junto al voto y a la emergencia de actores políticos de vocación popular han incidido de manera crucial en cambiar las perspectivas para alcanzar el predominio político.

Sin embargo, es menester señalar que, si bien esto es cierto —que los derechos sociales son incorporados a todos los discursos de los principales actores que luchan hoy por la hegemonía en Venezuela—, el golpe de Estado del 11 de abril y el efímero gobierno de facto que lo siguió mostraron con diáfana transparencia que falta aún que estas demandas sean parte de las convicciones políticas reales y la agenda de las políticas concretas de actores poderosos de oposición al gobierno de Chávez, que se hicieron del poder durante esas breves horas. Sectores empresariales, medios de comunicación, militares e Iglesia católica mostraron su adhesión a un régimen plutocrático reñido con la democracia, la inclusión y la justicia social. Algunos partidos de oposición como Primero Justicia, Copei, AD y La Causa R respaldaron también en un primer momento el golpe que depuso al gobierno constitucional. En ese sentido, estos actores mostraron un doble discurso: retórico, en el acto que escenificaron unas semanas antes del golpe de Estado, cuando refrendaron el documento de gobernabilidad, y el real, que fue ejemplarmente revelado el 11 y 12 de abril cuando apoyaron el golpe y muchos de ellos se mostraron conformes y firmaron el decreto n° 1 del gobierno de facto, que eliminó de un plumazo la Constitución de 1999, todo el ordenamiento jurídico que colidiera con los intereses del gobierno de facto y disolvió todos los poderes públicos constituidos. En las breves horas que duró tal gobierno, hizo explícito que daría marcha atrás a la reforma petrolera del gobierno de Chávez y a políticas sociales aprobadas, incluyendo un aumento salarial decretado poco antes del golpe de Estado.

Comentarios finales

Un ciclo de protestas, según Tarrow, puede finalizar en represión, reforma o revolución. En el caso de estos últimos años del proceso sociopolítico venezolano, resulta aún prematuro señalar hacia dónde apunta la resolución del ciclo. Sin embargo, en esta breve revisión de la política de la calle y su relación con las instituciones democráticas y la legitimación política, sí están a la vista tendencias de signo contradictorio que evidencian los enormes peligros que hoy asechan a la sociedad venezolana.

En los términos de una profundización de la institucionalidad democrática, se evidencian innegables avances. La Constitución de 1999 amplió las modalidades de democracia directa y extendió la ciudadanía plena a las comunidades indígenas en el territorio venezolano. Esto se ha expresado tangiblemente en las elecciones de 2000, cuando por primera vez llega a una gobernación, la del Amazonas, un indígena, el señor Liborio Guarulla de la etnia baniva (Van Cott, 2002). Asimismo, en la conducta del Estado, en la Constitución y en distintas normativas legales se ha ido reconociendo a la protesta como una forma legítima que tienen los ciudadanos de ejercer su derecho a expresar sus ideas y opiniones; en este sentido se ha ido institucionalizando la protesta, ha disminuido la criminalización y represión hacia ella, y también el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas. No obstante, pese a estos y otros logros, el proceso evidencia también significativos signos de tendencia contraria.

En la Constitución de 1999 también se asentó la concentración de facultades en la figura del Presidente y el alargamiento del periodo constitucional a seis años con derecho a reelección inmediata, acentuando el desequilibrio entre los poderes públicos que ya se expresaba en la Constitución de 1961 y facilitando los personalismos autoritarios. Las modificaciones en las relaciones cívico-militares que se dieron en la Constitución, por otra parte, han generado ambigüedades y confusiones que a la fecha no están resueltas y que mostraron de manera dramática sus efectos perniciosos para la democracia en los pronunciamientos políticos insurreccionales de militares activos antes y después del golpe de Estado del 11 de abril.

En otro orden de ideas, el gobierno de Chávez y su partido dieron diversas pruebas en los meses previos al golpe de Estado de actitudes antidemocráticas en su escasa disposición al diálogo, en el uso de una retórica agresiva que por momentos se tornó violenta, y, más grave aún, en su escasa voluntad política de promover y/o consolidar instituciones de mediación y representación que pudieran disminuir el grado de pugnacidad que ya por tres años vive la sociedad venezolana. Luego del golpe militar, el gobierno ha dado señales de rectificación y parece haber entendido las bondades del fortalecimiento de las tendencias e instituciones democráticas. Sin embargo, ahora los procesos se tornan más difíciles por la debilidad que evidencia en aspectos diversos de la vida política y por la radicalización que se ha producido en distintos actores de

la oposición, que hasta la fecha de terminar este artículo mostraban poca disposición por aceptar el diálogo para salir de la crisis política*.

Durante las horas del gobierno de facto se vieron situaciones de allanamientos sin orden judicial, abusos de autoridad y represión que pusieron en evidencia las tendencias autoritarias presentes en grupos de oposición radicalizados. Otras formas de manifestación y promoción de la violencia de sectores adversos al gobierno vienen dados por los constantes rumores y acciones de ciertos grupos tendentes a repetir el golpe de Estado, es decir, darle una solución violenta a la lucha hegemónica. Y es de rigor señalar la conducta de los principales medios de comunicación, que convertidos en organizaciones políticas vienen actuando más en función de sus intereses particulares que cumpliendo el servicio de proporcionar información veraz y oportuna a sus lectores. Muchos venezolanos, especialmente aquellos sectores que apoyan el proyecto político del Presidente, sienten conculcado su derecho a ser informados, lo que también fortalece actitudes antidemocráticas de salida a la crisis.

Por otra parte, los indicadores de violencia social en sus distintas manifestaciones de criminalidad urbana en Venezuela siguen sin ceder desde que saltaran en 1989. Con el agravante de que en los últimos meses se han producido las primeras evidencias de violencia política. Dirigentes campesinos de los estados Mérida y Zulia, vinculados a los partidos oficialistas, el MVR y el PPT, defensores de la Ley de Tierras que ha suscitado protestas virulentas por parte de sectores de propietarios y productores rurales, fueron asesinados en lo que parecen ser crímenes cometidos por la vía del sicariato.

En consecuencia, la situación en Venezuela es contradictoria y fluida en extremo. El golpe de Estado aunque fallido ha abierto una crisis política de difícil solución, que puede hacer retroceder a la sociedad, no sólo en relación con los incipientes e insuficientes cambios de esta década, sino incluso de la convivencia social pacífica que la caracterizó en el siglo xx. Siguen claramente en la lucha hegemónica actores que juegan dentro y fuera de las reglas democráticas. En este contexto, sólo el fortalecimiento de instituciones de mediación y representación política con vocación democrática pueden ir aislando los grupos radicalizados en los extremos y consolidar cauces para que se superen las dificultades que hoy amenazan con dirimirse extra institucionalmente. En esta tarea el gobierno y las fuerzas que lo apoyan tienen una responsabilidad crucial, construyendo los necesarios puentes que permitan el diálogo entre Estado y sociedad organizada, que hoy están rotos, y promoviendo toda acción tendente a la paz social. Pero asimismo, los partidos de oposición, las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las Iglesias, los partidos

* El 11 de noviembre de 2002 finalmente los representantes de las fuerzas de la oposición se avinieron a sentarse en la Mesa de Diálogo, Negociación y Acuerdos, que se abrió con la facilitación del secretario de la OEA, César Gaviria y los auspicios del PNUD y Centro Carter (*El Nacional*, 12-11-02).

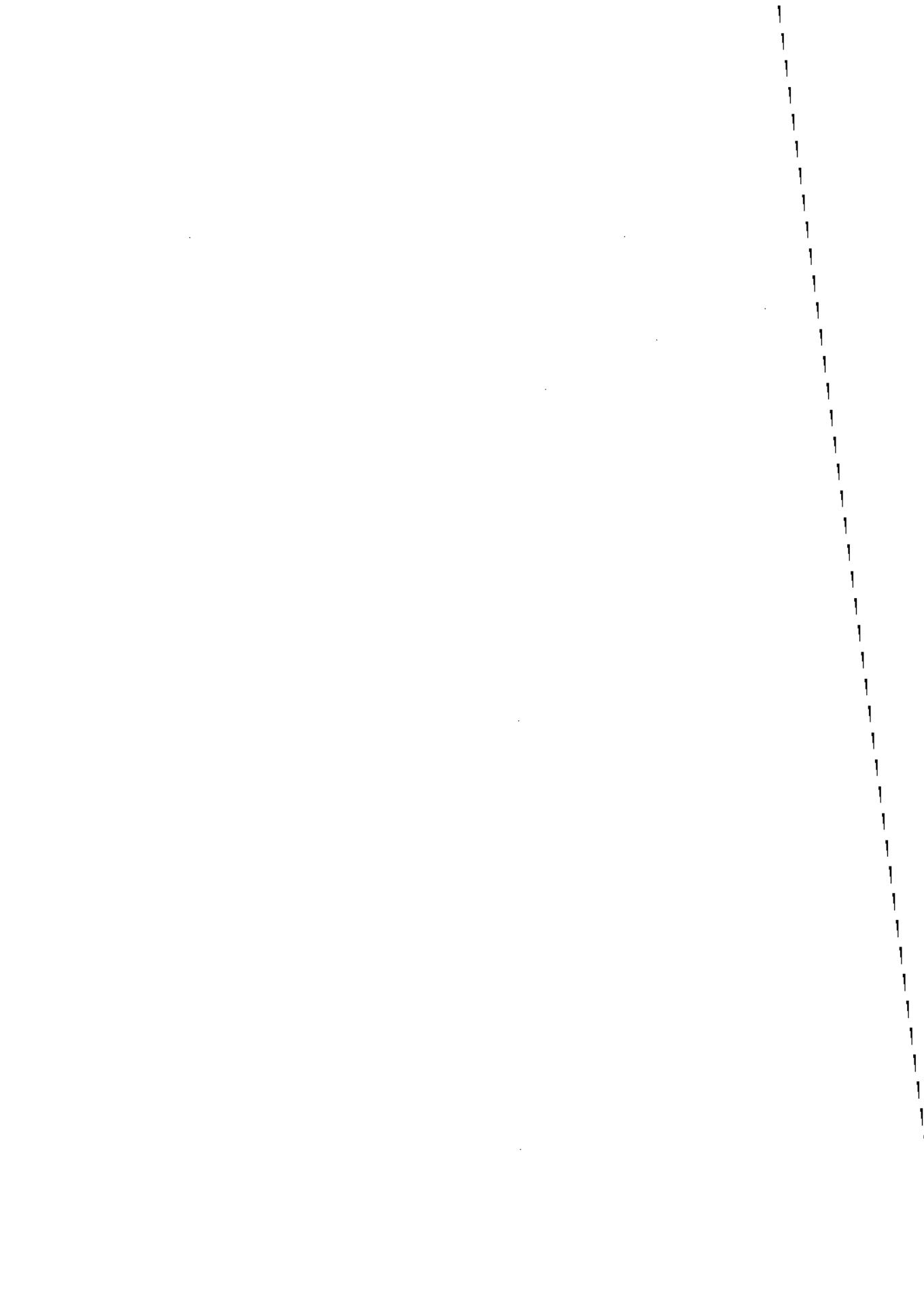
y los ciudadanos particulares tienen deberes insoslayables para contribuir con el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Los ciudadanos deben asumir su politización como medio a través del cual puedan actuar para conjurar las extralimitaciones de actores que no saben, no pueden y no deben llevar el protagonismo político, exigiendo el fortalecimiento de organizaciones políticas de vocación democrática, adecuadas para cumplir las delicadas funciones de mediación, representación y negociación política.

Bibliografía

- Coronil, Fernando y Julie Skurski (1991): "Dismembering and Remembering the Nation: The Semantics of Political Violence in Venezuela" en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 33, n° 2, abril, pp. 288-335.
- Laclau, Ernesto (1985): "Tesis acerca de la forma hegemónica de la política" en Julio Labastida Martín del Campo (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- López Maya, Margarita, David Smilde y Keta Stephany (2002): *Cultura y protesta en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*, Caracas, Ediciones Faces-Cendes-Fonacit.
- López Maya, Margarita (2003): "The Venezuelan Caracazo of 1989: Popular Protest and Institutional Weakness" en *Journal of Latin American Studies*, forthcoming.
- _____ (2002): "Venezuela after the Caracazo. Forms of Protest in a Deinstitutionalised Context" en *Bulletin of Latin American Studies*, pp. 199-218, abril.
- López Maya, Margarita y Luis E. Lander (1998): "Triunfos en tiempos de transición. Actores de vocación popular en las elecciones venezolanas de 1998" en *América Latina Hoy*, n° 21, Salamanca, abril, pp. 41-50.
- López Maya, Margarita, Luis Gómez Calcaño y Thaís Maingón (1989): *De Punto Fijo al Pacto Social*, Caracas, Acta Científica Venezolana.
- Moore, Barrington (1978): *Injustice. The Social Bases of Obedience and Revolt*, Stanford, Ray Freiman & Company.
- Ochoa Antich, Enrique (1992): *Los golpes de febrero*, Caracas, Fuentes Editores.
- Provea (1989- hasta la actualidad): *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual*, Caracas, Provea.
- Roberts, Kenneth (2001): "La descomposición del sistema político venezolano visto desde un análisis comparativo" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 7, n° 2, pp. 183-200.
- Tarrow, Sydney (1994): *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1995): "Cycles of Collective Action" en Mark Traugott (ed.), *Repertoires and Cycles of Collective Action*, EEUU, Duke University Press, pp. 89-116.

Van Cott, Donna Lee (2002): "Movimientos indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 3. pp. 41-60.

DOCUMENTOS



EXCELENCIA ACADÉMICA Y EQUIDAD EN EL SECTOR SUPERIOR EDUCATIVO

Luis Fuenmayor Toro
Director de la Oficina de Planificación
del Sector Universitario (OPSU)
Octubre 2002

En febrero de 1999 asumimos la responsabilidad de conducir la educación superior del país. Lo hicimos por nuestro compromiso con el proyecto transformador liderado por Hugo Chávez y porque en las universidades veníamos de ser actores fundamentales, protagonistas muchas veces, en su devenir de las últimas dos décadas. Unos más otros menos conocíamos el sector, teníamos experiencia en su conducción y teníamos elaboradas un conjunto de proposiciones en sus distintas áreas, que desde el gobierno estaríamos en capacidad de ejecutar con relativa facilidad. La etapa del diagnóstico estaba cubierta en lo general, si bien las particularidades requerirían de investigaciones adicionales que, como académicos que somos, se estaba en capacidad de efectuar con prontitud. Una cosa sí nos impusimos: no actuaríamos como lo hacen tradicionalmente los administradores públicos, que transforman sus deseos, creencias y prejuicios en realidades, en lugar de investigar para conocer acertadamente los problemas y sus causas y, de esa manera, enfrentarlos con las soluciones precisas.

Desarrollo histórico de la universidad venezolana

A mediados de los 80 publicamos un estudio sobre la evolución del sistema universitario desde 1958, cuando las necesidades del modelo de sustitución de importaciones obligó a expandir toda la educación, lo que facilitó el acceso de las capas medias y populares a las universidades (Fuenmayor, 1986, 1). Aparece la universidad "liberal populista" en la que se forman los cuadros profesionales necesarios para el desarrollo de la economía y el nuevo aparato de gobierno. Dos décadas después, los elevados precios petroleros crean la base material para la extensión de la sustitución de importaciones a los bienes intermedios y de capital, lo que plantea necesidades nuevas que presionan por la transformación de la educación en un instrumento tecnocrático de reproducción social del sistema (Fuenmayor, 1986, 2). Aparecen y se desarrollan las universidades experimentales para formar los gerentes, los institutos universitarios de tecnología oficiales y privados y los colegios universitarios, como proveedores de una educación de habilidades y destrezas; se crean universidades privadas subsidiadas, para completar la formación iniciada por el Estado.

Los planes transnacionales, sin embargo, encontraron resistencia en los sectores democráticos y de avanzada del país, expresada en movilizaciones y luchas de los docentes y estudiantes universitarios, durante la segunda mitad de los 80 y comienzos de los 90. Por otra parte, los intereses de Acción Democrática, partido principal de los gobiernos del momento, eran contrarios a los objetivos académicos establecidos para las nuevas instituciones, por lo que constituye claustros docentes con criterios clientela-

res, que comprometen gravemente el desarrollo futuro de esas instituciones. Al deterioro también contribuye la crisis económica que se desata a partir de 1983 (Fuenmayor, 2002, 12) y se extiende hasta nuestros días.

Aspectos relevantes del deterioro y otras necesidades

Como lo hemos señalado con anterioridad, el sistema universitario de finales de los 80 se caracterizaba por un *deterioro académico* creciente, *poco desarrollo de la investigación* científica y humanística, *incipiente actividad de extensión*, *uso ineficiente de los recursos*, *elevada burocracia administrativa*, *pérdida de la rectoría* por parte del Estado, *crecimiento anárquico e insuficiencia de las dotaciones* de aulas y laboratorios. A esto se añade años después *impunidad de las acciones gremiales y sindicales*, *deudas* de todo tipo y *compromisos laborales* pendientes, casos que aún gravitan fuertemente sobre las universidades, a pesar de la gigantesca inversión gubernamental de los últimos tres años, en estos rubros, de más de 2.500 millones de bolívares. A lo anterior se agregan necesidades de planta física, la formación de la generación de relevo académico, la modernización de las bibliotecas, la definición de una política de postgrado y la revisión curricular de todos los programas para asegurar su pertinencia, reducir su duración y garantizar la calidad y la equidad educativas, así como la realización de toda la reforma legal y el enfrentamiento del clientelismo y la partidización, pues los claustros conformados bajo estas dos premisas constituyen una camisa de fuerza para el desarrollo académico de las instituciones. Bajo el lema: "Hacia la excelencia académica con calidad, equidad y pertinencia social" hemos actuado en el sector superior educativo.

Lineamientos políticos

Con base en lo anterior elaboramos en 1999 (OPSU, 1999; Fuenmayor, 2000) unos lineamientos políticos que nos servirían de guía para la acción: la conquista de la excelencia académica, que incluía la equidad en el acceso y prosecución de los estudiantes, el mejoramiento de la calidad y la carrera académica nacional; el rescate del papel rector del Estado, tanto en sus aspectos reguladores como de planificación; la eficiencia en el uso de los recursos, mayor pertinencia social de la docencia, la investigación y la extensión; reorganización del sector universitario, que incluía acciones para corregir distorsiones, desviaciones y vicios existentes, el establecimiento de un sistema de evaluación institucional y el estímulo a la cooperación internacional. Estos lineamientos constituyeron una base bastante desarrollada para la elaboración de las políticas del entonces viceministerio de Educación Superior, las cuales deben ser revisadas a la luz de la nueva situación aparecida con la creación del Ministerio de Educación Superior.

Las realizaciones concretas

A través del proyecto Alma Mater (AM) y de otros programas de la Oficina de Planificación del Sector Universitario hemos asumido las acciones de transformación de la universidad venezolana. La calidad ha sido mejorada con los programas: formación de doctores y apoyo a la investigación (AM), en aquellas instituciones con una muy baja proporción de investigadores en relación con sus profesores a tiempo completo y dedicación exclusiva, lo cual incluye a todas las universidades con excepción de la USB y la UCV. Se le otorga el sueldo como beca al docente y se le da un millón de bolívares por gastos de traslado, se asigna a la universidad el financiamiento para la contratación del suplente, se paga la matrícula del postgrado y a las unidades de investigación que reciben a los cursantes se les asigna 20 o 30 millones de bolívares, según el área de trabajo. En estos

momentos se tiene más de 90 docentes cursantes en los postgrados con 60 unidades de investigación beneficiadas y una inversión de 2.500 millones de bolívares.

La garantía de la equidad la hemos asumido con un programa de becas (AM) para aquellos estudiantes muy pobres que sean asignados por la Prueba de Aptitud Académica. Hasta ahora hay unos 250 becarios asignados y para 2003 se tiene prevista la incorporación de 515 becarios adicionales, para una inversión total de 835 millones de bolívares. Además, se instrumenta un Programa Nacional de Orientación Profesional (AM), que incluye una prueba de despistaje vocacional a ser aplicada en el primer año del diversificado, con una inversión superior a los 248 millones de bolívares. Se han modificado los criterios de asignación del Programa Nacional de Admisión (AM): el índice académico será el criterio dominante de asignación, sus componentes serán transformados por comparación con sus pares por región y por tipo de plantel, se modificó la PAA, su componente de razonamiento verbal fue cambiado a comprensión de lecturas y el de habilidad numérica adaptado a los programas oficiales de los estudios secundarios y será ponderado diferencialmente según las carreras escogidas por los aspirantes. La inversión supera los 265 millones de bolívares. Adicionalmente, se desarrolla un proyecto de estudio de los factores que inciden en el rendimiento estudiantil (AM).

Dos programas impactan la calidad y la equidad simultáneamente: el de dotación de libros de texto (AM) a las bibliotecas de todos los programas académicos, que acaba de finalizar cubriendo las necesidades de los dos primeros semestres en 19 universidades y 125 bibliotecas con 3.734 textos y 41.007 ejemplares, para beneficiar 256.000 estudiantes con una inversión de casi 1.310 millones de bolívares. El otro programa es el de la instalación de salas de computación para estudiantes (AM), con 60 salas en todo el país, en distintas sedes de 20 universidades y de 4 institutos tecnológicos, para beneficiar a más de 160.000 estudiantes, quienes ahora disponen de esta moderna tecnología sin importar su nivel socioeconómico; inversión superior a los 3.000 millones de bolívares.

Adicionalmente, se ha invertido en mejoramiento de la planta física (5.518 millones de bolívares) y en dotaciones diversas para la academia (3.948 millones de bolívares) en distintas sedes de 15 universidades, se han creado 3 nuevas universidades y 4 institutos de tecnología oficiales y 4 universidades privadas, se han entregado 61 unidades autobuseras con una inversión de 3.800 millones de bolívares, se tiene ya aprobado el sistema de evaluación y acreditación de las universidades, oficiales y privadas, que plantea la evaluación como obligatoria y de carácter estatal y la acreditación como proceso voluntario en manos de un organismo con autonomía; se tienen casi al día las estadísticas de la educación superior, las cuales tenían 10 años de atraso; se han venido corrigiendo las irregularidades encontradas en las instituciones privadas y oficiales y hoy se puede decir que la oferta privada de pregrado ha sido regularizada en un 95%, mientras la de postgrado lo está en 80%. Se han incrementado en un 50% las plazas estudiantiles en los tecnológicos y los colegios universitarios, mientras que en las universidades el incremento ha sido de aproximadamente un 15%.

Referencias

- Fuenmayor Toro, Luis (1986): "Hacia la definición de una política universitaria" en *Gaceta Apucv/IPP*, año 7, n° 47, pp. 1-2, junio, Caracas.
- _____ (2002): "Historia, desarrollo y perspectivas del sector universitario venezolano" en *Cuadernos OPSU*, n° 5, pp. 1-36, enero, Caracas.

- Oficina de Planificación del Sector Universitario (1999): "Política gubernamental para una mejor educación superior" en *Opciones*, año 1, n° 1, p. 3, noviembre, Caracas.
- Oficina de Planificación del Sector Universitario (2001): "Proyecto Alma Mater para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación universitaria en Venezuela" en *Cuadernos OPSU*, n° 1, pp. 1-44, octubre, Caracas.

LA NUEVA RATIO PRODUCTIVA (PROPUESTA DE UN MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO)

Roland Denis

Viceministro de Planificación y Desarrollo Social

Agosto, 2002

1. Aproximación a la economía social

Partimos de la idea de que la economía social no constituye en sí un modelo económico acabado que pueda ser encerrado dentro de lo que tradicionalmente ha sido definido como economías solidarias o sociales, ni reducido solamente a sus formas institucionales más conocidas: cooperativas, microempresas, empresas mutuales, etc. *La economía social es, en primer lugar, y dentro del contexto socio-económico específico de naciones periféricas a los centros mundiales de capital como la nuestra, aquella economía que se desarrolla precisamente sobre los márgenes de los grandes nudos de acumulación de capital.* Se trata, entonces, de prácticas sociales reales de producción, distribución y consumo de bienes y servicios que configuran en estos momentos todo un universo productivo particular. Empieza por las laberínticas formas de la economía de subsistencia hasta alcanzar los lugares de asociación y solidaridad entre individuos desde los cuales se emprenden iniciativas multifacéticas de producción cognitiva, de bienes materiales, de servicios sociales, de producción simbólica y comunicacional, que devienen, por lo general, en la formación de amplios potenciales socio-económicos. Desgraciadamente, dados los ritos y normas del sistema económico constituido, se trata de órdenes de producción que son excluidos, marginados o apropiados por los agentes estatales y privados que gobiernan el orden dominante.

Sin embargo, cabe notar que desde el seno de dichas prácticas sociales, siendo ellas mismas prácticas de resistencia con larga data de experiencia y reflexión, se ha venido levantando un perfil ideo-político de las mismas que constituye un lugar síntesis de su propia utopía. Síntesis que, por supuesto, sigue abierta al debate de acuerdo con las nuevas experiencias asociativas en desarrollo y los horizontes que se abren dentro del mundo económico de hoy. Por nuestro lado, ese lugar síntesis de definición lo resumimos en los siguientes siete elementos:

1. *La economía social es una economía alternativa.* 2. *Allí privan las prácticas democráticas y autogestionarias.* 3. *Es motorizada por las formas de trabajo asociado y no asalariado.* 4. *En ella la propiedad sobre los medios de producción es colectiva (salvo en el caso excepcional de las microempresas).* 5. *Está centrada en el reparto igualitario del excedente.* 6. *Es solidaria con el entorno social en que se desarrolla.* 7. *Y está aferrada a su propia autonomía frente a los centros monopólicos del poder económico o político.*

El problema que se nos plantea, entonces, es cómo hacer viable este esquema alternativo de producción dentro de una realidad económica llena de adversidades nacionales y globales, así como dentro de una herencia socio-cultural que como efecto causal de la realidad económica que la determina, y sobre todo en los últimos tiempos, más que ayudar a asociar u organizar el trabajo y el mundo productivo, lo que ha hecho, en general, es o hacerlo desaparecer o diseminarlo e individualizarlo en grados cada vez más extremos y patéticos, fenómeno que hemos llamado la "buhonerización" de la sociedad en todo su conjunto. No estamos, entonces, ante un camino fácil de recorrer si de verdad se quiere, como en efecto rezan los mandatos constitucionales expresados en los artículos 70, 112, 118, 184, 308 de la Constitución nacional, llevar adelante un proceso profundo de transformación de la realidad económica nacional, donde, entre otras cosas, se logre hacer de ella un lugar prioritario y estratégico para el desarrollo material y cultural de la democracia participativa y protagónica, así como de la misma economía nacional.

Estamos, por tanto, parados ante un doble reto. Primeramente, promover un camino abierto a toda la ciudadanía desde donde se recuperen las mejores enseñanzas de esa economía de subsistencia de la cual es, en buena parte, partícipe. Una realidad que es hija de la precariedad estructural de nuestras naciones y de la inmensa desigualdad e injusticia que recorre toda nuestra historia, pero, sobre todo, de la crisis profunda que hoy en día vive el capitalismo como modelo global de producción; crisis que arroja y determina el destino gris al cual pareciera que estuviesen condenadas la inmensa mayoría de las naciones pobres y los pobres del mundo. Pero, además de las enseñanzas, se trata de un mundo laberíntico lleno de potencialidades y donde, efectivamente, se mueven enormes cantidades de capital que, en caso de comenzar a hacerse partícipes de un proyecto más integral y trascendente al mero interés individual, podrían convertirse en una palanca sustancial al desarrollo integral y equitativo de la sociedad.

Con igual reconocimiento nos referimos a la experiencia asociativa y autogestionaria propiamente dicha, de cuya historia extraemos todas las premisas ideopolíticas y experienciales de la economía social. Pero en este caso ya no estamos hablando de una realidad masiva y extensa, sino de corrientes y experiencias, unas más tradicionales, otras más nuevas y creadoras, que deben servirnos de escuela para la nueva realidad que seguiremos construyendo. Pero, a la vez, se trata de un mundo que debe tomar conciencia que, como tal, debe ser trascendido y emplazado a hacerse partícipe del ímpetu que viene adoptando la economía social hoy en día y que, sin duda, terminará revolucionado toda la experiencia originaria que ya conocemos.

Además de este reto, situado sobre el acumulado social y material desde el cual debemos partir, tenemos ante nosotros el reto de la recuperación de los valores éticos y culturales para la economía social que rodean el sueño transformador al cual la inmensa mayoría de venezolanos hemos apostado. También sumamos entre estos principios éticos:

1. La expansión de los valores democráticos y libertarios hacia todas las prácticas sociales.
2. El compromiso de hermandad y solidaridad con los entornos comunitarios y laborales en que nos movemos.
3. El encuentro igualitario con el otro.
4. La lucha por la plena libertad y dignificación de nuestras naciones.
5. El profundo amor hacia la tierra y la naturaleza.
6. El respeto absoluto por los derechos humanos.
7. La prioridad del interés general sobre los intereses individuales.

Ellos constituyen principios ético-culturales que también deben convertirse en principios rectores de la economía social. De lo contrario, también ella puede sufrir, como de hecho ya le ha pasado, los efectos devastadores que el modelo del privatismo y la uniformidad ha tenido sobre esta dimensión esencial de la vida.

a) *Economía social y Estado*

Hemos partido del principio de que, cualquiera que sea el propósito institucional-gubernamental que justifique en estos momentos la organización de una instancia institucional centrada en el desarrollo de la economía social, antes que todo debemos vislumbrar con claridad los principios, estrategias, objetivos y, sobre todo, experiencias a partir de las cuales habremos de emprender el trabajo.

En primer lugar, está claro –incluso por razones de mandato constitucional– que el Estado tiene una obligación específica en el impulso de la economía social. Entendemos por ello la facilitación de recursos de financiación, creación de puentes con otros organismos de financiamiento nacional y mundial, estímulo específico a través de la utilización de la demanda del Estado, promoción de nuevos mercados nacionales e internacionales consonos con la naturaleza de la economía social, apoyo en los planos pedagógico, comunicacional, investigativo; así como una tarea de primer orden en este caso: la definición del lugar estratégico que pueda jugar la economía social dentro de los planes de desarrollo nacional.

No obstante, debemos aclarar que la economía social constituye como tal un sistema económico autorreferencial y absolutamente autónomo del Estado, puesto que constituye una instancia de gobierno de la sociedad, en contraposición a como se define tradicionalmente al Estado, esto es, como instancia representativa y trascendente a la sociedad. Así, pues, con la nueva república que se constituye a partir de 1999, el Estado se ve emplazado a desconcentrar sus propias funciones gubernamentales, delegando hacia los espacios de organización del poder ciudadano o popular. De igual manera, la propia dinámica revolucionaria, dada su naturaleza expansiva, da origen al nacimiento de múltiples y diversas formas de organización y articulación del pueblo, las cuales de inmediato tienden a confrontarse con el viejo andamiaje del poder y a demandar para sí ese poder de decisión. Se trata de un complejo proceso a través del cual se van conformando dentro de la sociedad y el Estado, y por iniciativa de los sectores más progresivos dentro de ambas esferas, instancias de poder a través de las cuales ese poder es delegado, así como en otros casos tomado y convertido en instancias de cogobernabilidad o gobernabilidad social.

En otros momentos hemos caracterizado este recorrido como “proceso popular constituyente”; no obstante, en realidad, se trata de una historia que apenas comienza, resolviéndose a partir de modulaciones de organización sumamente diversas, gestadas en lo que va de recorrido por iniciativas consensuales entre agentes de Estado y organizaciones populares, o por la pura iniciativa ciudadana. Una nueva cultura política, nuevas relaciones de poder –quizás inéditas en la historia democrática– están naciendo; corren por allí bajo la forma de redes pedagógicas, comités de tierra, asambleas populares, comités locales de desarrollo, contralorías sociales, redes de comunicación comunitaria y alternativa, consejos de trabajadores, consejos campesinos, etc.; ahora le toca a la economía social entrar dentro de esta historia y escarbar sus posibilidades.

La propuesta que habremos de hacer para su enriquecimiento y debate con todos los agentes sociales que se interesen por ella supone, en primer lugar, la necesidad de construir instancias ligadas directamente a la economía social que puedan jugar ese papel dual como instancias de articulación del sistema de economía social, siendo, al mismo tiempo, espacios del poder ciudadano y popular.

Todas esas tareas que obligan al Estado al apoyo e impulso de la economía social, deben ser asumidas fundamentalmente por las instancias síntesis de la economía social en el país. Su papel, por lo tanto, es superior al de las empresas de carácter asociativo que constituyen el tejido en sí de la economía social. Tampoco pueden ser confundidas con cualquier espacio de orden gremial que pueda coexistir con ellas, y cuya función se remite a la defensa corporativa de los derechos de los individuos participantes y de las empresas sociales en forma particular. Tales instancias que nombramos "Comunidades Autogestionarias de Base" y "Redes de Producción, Distribución y Consumo" o "Redes de Economía Social y Alternativa" (RESA), de cuya naturaleza y función hablaremos más adelante, proponemos que jueguen este papel como agentes orgánicos del poder popular ligado directamente al área de la economía social. Consideramos que a través de ellas podremos hacer viable la posibilidad de masificar el espacio de la economía social, siendo, de hecho, instancias de amplia participación donde cualquier ciudadano, ya sea como aprendiz, como veterano u organizador directo, pueda comenzar a hacerse parte de la constitución del tejido productivo que esperamos pueda convertirse en un centro de primera importancia en el desarrollo nacional.

b) Economía social y economía en general

Dentro del esquema neoliberal de desarrollo se le ha venido dando algún lugar a la economía social. Reconociendo que la sola racionalidad de mercado no puede resolver problemas tan dramáticos como el de la pobreza extrema y la marginalidad, se supone que además de las iniciativas en programas sociales, educación, salud, seguridad, en que ha de invertir el Estado junto a las organizaciones no gubernamentales, la economía social podría jugar un papel de equilibrio social de cierta importancia. En este caso la economía social ocupa un lugar complementario y periférico dentro del desarrollo económico y la conservación del equilibrio social, concentrada primordialmente en aquellos segmentos de la economía que por su baja rentabilidad dejan de ser apetecibles para los grandes capitales. De hecho, vemos cómo en muchos países latinoamericanos, bajo el título de economía solidaria o social, se han levantado muchas iniciativas particulares y estatales encaminadas a fortalecer este espacio. Sin embargo, la mayor de las veces quedan atrapadas dentro del sentido periférico y complementario que les ha asignado el modelo neoliberal.

En lo que a nosotros respecta consideramos que, si hemos convenido abrirle paso a un modelo de desarrollo "desde abajo", el papel de la economía social se modifica sustancialmente, adoptando un lugar prioritario dentro del esquema de desarrollo económico general. La superación de la pobreza ya no se sitúa exclusivamente en la superación de los índices más impactantes de desnutrición, crisis de la salud, desescolarización, falta de vivienda y la precariedad de los hábitat de vida en general. La pobreza se superará en forma radical sólo a través de la creación de condiciones para que las grandes mayorías excluidas se conviertan en agentes soberanos y protagonistas del proceso productivo y reproductivo de la vida social. La constitución de un campo económico donde reinen los principios del asociativismo solidario y autogestionario que involucre al productor inmediato, al mercader y la distribución en general, así como

también al consumidor, es la única alternativa que tenemos para acercarnos a esta gran meta, aun reconociendo la hegemonía de la razón de mercado y la debilidad estructural a la cual está sometida cualquier economía socializante dentro de él.

Al proponer este lugar para la economía social, naturalmente que estamos hablando de una realidad que evoluciona hacia la formación de un campo económico alternativo, un modelo de producción y de existencia social notablemente diferente, que se va expandiendo por todos los rincones sociales hasta convertirse en una alternativa de vida de grandes contingentes poblacionales, presente, además, en todos los lugares del mercado y la producción. Sin duda que es una opción difícil y débil en un inicio, por la ausencia de grandes bienes de capital, de tecnologías, de mercados propios, de fuertes recursos financieros a su disposición. Resolver con mucha creatividad estos pantanos originales es indispensable, pero, probablemente, no quede otra vía que pueda abrirnos algunas luces reales y materiales ante el caos y la miseria a la que nos ha empujado el modelo neoliberal.

De todas formas, ello no implica el establecimiento de un maniqueísmo idealista entre economía privada y economía social, pues ambas se filtran dentro de la totalidad de las relaciones sociales, compiten pero a la vez establecen múltiples lugares de alianza, fundamentalmente entre la pequeña y mediana empresa, así como en los distintos espacios de la economía social. De lo que sí debemos estar claros es que no se trata de dos modalidades diversas del mismo privatismo, aunque jurídicamente se confundan. La economía social, además de reivindicar los principios y valores a los que hemos hecho alusión, constituye igualmente un lugar donde la relación entre la tecnología, la naturaleza y el hombre no está mediada por el utilitarismo y la ganancia, sino por relaciones de sana integración, respeto y solidaridad, las cuales al menos proveen las bases experimentales de una economía basada en la libre asociación y la prioridad del interés social sobre el egoísmo individual.

Cuando hablamos de Comunidades Autogestionarias de Base y de Redes de Economía Social y Alternativa —en tanto que redes sociales de producción, distribución y consumo—, estamos intentando ofrecer una primera hipótesis de desarrollo masivo de la economía social que nos permita ir concretando en el tiempo los pilares sobre los cuales el modelo de desarrollo “desde abajo” encuentre un camino de viabilidad integral que permita efectivamente construir una economía “de los de abajo”. Un sistema de relaciones sociales alternativo que, a su vez, empiece a dar respuestas en todos los campos donde efectivamente necesitamos diversificar, cualificar y desarrollar los ramales específicos de nuestra economía. Por ello se hace tan importante que ella no solamente se presente bajo la fachada de una sumatoria específica de empresas solidarias y bloques de ellas. Necesita expresarse como un poder social y popular que, además de permitir el decantamiento de la democracia participativa, se constituya en un sistema autorreferencial que opta por la construcción de una sociedad radicalmente distinta a la sociedad capitalista que conocemos.

c) Tecnologías, pobreza y rentabilidad

El tema de la eficiencia atraviesa en estos momentos toda la ideología del orden global de dominio. Como acicate de todo juicio se ha venido transformando en un nuevo principio inquisidor de la experiencia humana. Si una determinada iniciativa no justifica la cantidad de recursos que se invierten para los fines que ha sido emprendida, sencillamente es desechada al basurero de los recuerdos. Lo que parece ser un sano

principio de mínima racionalidad de la acción termina convirtiéndose en un filtro por medio del cual se revientan desde el comienzo millones de experiencias que guardan consigo un extraordinario potencial transformador y de respuesta a los sufrimientos de las víctimas que ha venido dejando el orden global contemporáneo. De esta forma, sólo lo que ya está constituido bajo un ordenamiento sistémico de “alta eficiencia” —orden dominado obviamente por la gran empresa corporativa— tiene, en una relación de 100 a 1, las mayores probabilidades de imponerse y sobrevivir a los juicios darwinianos que pululan entre los organismos internacionales de financiamiento, las instituciones políticas, las universidades, los sistemas bancarios, y, en general, todos los que tienen en sus manos la facultad de generar en forma efectiva juicios sobre la experiencia humana, y decidir o no su respaldo.

Lo curioso de todo esto es que todavía no hay forma ni manera de sincerar lo evidente: si tan eficiente ha sido este orden corporativo basado principalmente en la concentración intensiva de altas tecnologías manejadas por cuerpos sociales integrados maquinicamente a ellos, altamente jerarquizados, disciplinados y silenciadores frente a cualquier desvarío emocional, entonces, ¿por qué han sido tan radicalmente “ineficientes” en el logro del único fin que los justifica de acuerdo con los principios ofrecidos por el mismísimo gran profeta del liberalismo moderno?: la felicidad humana y el bien común. Y no solamente se ha mostrado ineficiente en el logro de sus metas finales, de hecho, las ha alejado como nunca, y nos ha llenado el mundo de mercaderías inútiles e intoxicantes que a “los de abajo” no nos queda otra salida que ir a las calles a vender desesperados, convirtiéndonos en sus primeros alcahuetas, partícipes forzados, sin pasión ni convencimiento.

Recogiendo este panorama, claro debe estar que, en lo que respecta a la economía social, ella debe suponer un criterio de eficiencia. Dato tan sencillo como aquel que nos muestra que mientras en los últimos 40 años entre el Estado y la empresa privada han logrado construir algo más de un millón de viviendas, el sistema de solidaridad establecido desde los cordones de miseria de los barrios ha logrado construir más de tres millones. Y no sólo esto, ahora empieza a reconocerse que al menos el modelo básico de hábitat urbanístico que allí se genera es marcadamente más humano, creativo, comunicante e integrador que la barbaridad de los grandes bloques populares. El sistema Linux frente a Windows es el otro polo de la misma evidencia, sólo que a una escala paradigmática superior. Algo pasa entonces, y allí tenemos que escarbar. Probablemente aún sea muy temprano para ofrecer ideas altamente elaboradas en este plano. Solamente queremos abrir algunos criterios que nos sirvan de guía para la acción, suponiendo que sólo ella terminará de llenarlas de contenido y sentido.

Primero: Necesitamos profundizar el criterio de sustentabilidad del desarrollo, empezando por adoptar nuevos criterios frente a la racionalidad tecnológica. Nada hacemos con glorificar sistemas de eficiencia tecnológica que luego se revierten sobre nosotros en las formas de destrucción natural, dependencia tecnológica y profundización de las desigualdades. Por tomar un punto: la relación que ha venido creándose entre desarrollo tecnológico y miseria parece ser en estos momentos directamente proporcional. En la medida en que se consolida la sociedad informática se acrecienta el desempleo, se rigidiza la división social del trabajo y se profundiza la dependencia y el desequilibrio norte-sur, situación que ha terminado por derribar gran parte del sueño moderno del progreso. Podemos, de todas formas, convenir en la necesidad de desarrollar una estructura tecnológica e informática compleja que multiplique nuestras competencias e interrelaciones globales; pensando que es mucho lo que la economía social debe

aprender, pero también inventar al respecto. Sin embargo, no podemos seguir auspicando el fetichismo tecnológico; se trata de adaptar las tecnologías complejas a las realidades locales y de integrarlas a las *artesanías tecnológicas y de conocimiento* que nos ofrecen las prácticas sociales de producción, tanto tradicionales como de nuevo tipo. La realidad está llena de estos ejemplos; saber integrar tecnologías complejas con tecnologías artesanales nos permitirá acelerar la apropiación colectiva de conocimientos, facilitar la producción propia de tecnologías y su adaptación a los fines de un desarrollo equitativo, participativo y sustentable.

Segundo: ¿De qué pobreza y de qué riqueza estamos hablando a la hora de construir los índices de desarrollo y bienestar social? Por supuesto que nuestros pueblos son “pobres” y la pobreza, si por ella se entiende la miseria en que hemos quedado sumergidos luego de cinco siglos de colonialismo abierto o encubierto, hay que superarla como sea; en eso estamos perfectamente de acuerdo. Pero, si el patrón de liberación —en contraposición a tales circunstancias de miseria— es una sociedad ebria de consumo, repleta de deseos por obtener toda la cantidad de porquerías que día a día son arrojadas al mercado, sin ningún límite ni respeto a la vida y a lo que realmente necesitamos hoy en día los seres humanos, allí sí estamos en total desacuerdo. Sabemos que al hablar de “desarrollo humano” son muchos los avances que, desde algunas instancias internacionales y por presión de los movimientos sociales, se han producido. En efecto, se han construido nuevos índices de medición de calidad de vida muy interesantes. Sin embargo, todo ello está lejos de ser suficiente. Preferimos, por el contrario, trabajar con una máxima radical que nos permita construir un patrón de liberación frente a la miseria totalmente distinto. En este caso *preferimos valorar la pobreza, y acusar a la miseria generada tanto como a la riqueza del consumismo irracional y criminal*. Valorar la pobreza, desde nuestro punto de vista, quiere decir construir un patrón de felicidad y de riqueza social donde el orgullo esté en haberla logrado con el menor número de bienes de consumo, con las cosas más simples, más sanas, de mayor acceso y con las mayores posibilidades de ser producidas por todos. Veríamos, entonces, aquellas sociedades tapusadas de falsas necesidades, como sociedades profundamente infelices, que han perdido buena parte de la mayor de las virtudes humanas: el don de la creación. Sobre todo esto, los pueblos latinoamericanos tenemos mucho que decir.

Observamos, por lo tanto, que la economía social en todo lo que respecta a la creación de nuevas tecnologías y modelos de producción, la lucha por la miseria, la creación de nuevos criterios de riqueza, la valorización de la pobreza de donde ella parte, debe convertirse en un motor creativo incesante que corre paralelo a todas las formas de resistencia social que actualmente se desarrollan en el mundo. *Ella es en realidad una forma más de resistencia pero que tiene en sus manos miles de alternativas materiales que proponer*. Consideramos que en este caso es importantísima la integración entre una producción alternativa y un consumo consciente que permita conjugar la “otra” producción con todas las formas de boicot y denuncia generadas desde el lugar del consumo organizado. Es por ello que la economía social, como economía de todos los excluidos, debe saber integrar plenamente al consumidor en sus propios núcleos y redes de organización. Igualmente, debe ayudar a generar una ciencia de lo social y económico completamente distinta a las economías y sociologías positivas serviciales a los fines del dominio y la destrucción de la vida.

Tercero: Precisamente, los puntos sobre la tecnología y la pobreza nos obligan, dentro de la gerencia productiva, a construir necesariamente nuevos índices de mediación de la labor productiva. Si por eficiencia (en buena lid) entendemos la relación exis-

tente entre los recursos o esfuerzos invertidos y los frutos concretos que nos deja una determinada experiencia, entonces también *debemos ir creando nuevos criterios para evaluar la rentabilidad de cualquier inversión*. Hasta los momentos, hemos propuesto trabajar con un conjunto de criterios universales de rentabilidad que nos permitan arrojar un criterio de equilibrio general de resultados que trascienda el conservadurismo político, el productivismo ciego y la no responsabilidad ante el interés social. Ellos son:

- **La rentabilidad productiva:** Necesariamente tenemos que incentivar dentro de la economía social modelos de eficiencia en los índices de producción y capacidad de mercadeo que puedan sobrevivir dentro de una sociedad controlada de arriba a abajo por las grandes maquinarias corporativas del capitalismo global. Esta es una realidad ineludible frente a la cual no tenemos por qué sentirnos derrotados de antemano, ya que en este caso también estamos apostando a una economía que termine de probarle al mundo que la solidaridad, como valor y como constante de toda práctica humana, puede superar con creces cualquier modelo de eficiencia productiva en su propio terreno. El problema es cómo, con quién y hacia dónde lo encaminamos; sobre eso no hay mediación posible con el salvajismo globalizador.

- **La rentabilidad societaria:** Ella puede entenderse como la capacidad para responder a las necesidades sociales reales tanto de una comunidad como del conjunto nacional, integrando el mayor número de ciudadanos a su proceso y abriendo sus compuertas para reproducir diversas experiencias participativas. Es sin duda el criterio más complejo y ambicioso. Remite a las posibilidades de una experiencia de ofrecemos nuevos índices de convivencia, de goce colectivo, de relación entre el hombre y la naturaleza, de relaciones de mando, todos los cuales puedan indicarnos los nuevos caminos societarios por donde construir nuestro destino. Apostamos, por lo tanto, a crear algunos criterios de equilibrio y racionalidad productiva que nos permitan reinventar aquello que entendemos por eficiencia y rentabilidad, para que sean ellos los que se sometan a los máximos fines de la felicidad humana.

2. Líneas generales de trabajo

Por nuestro lado, hemos estado haciendo un conjunto de consultas y reflexiones que nos han permitido armar, primero, un orden de ideas que juegan el papel de abre-bocas para un debate que es sin duda muy complejo; y, luego, una propuesta de trabajo que en principio debería llevarnos a desarrollar una experiencia investigativa y de organización social lo suficientemente extensa como para hacer de ella el punto de partida de una experiencia ampliada que, en articulación con otras experiencias emprendidas en el país, pueda ser el punto de apoyo fundamental de una acción social y gubernamental centrada en el desarrollo de la economía social. Proponemos —como síntesis metódica— que las resultantes institucionales, ya sean en el ámbito social o gubernamental, deben ser inmanentes a la propia experiencia y no al revés. Sin embargo, es importante contar desde ya con algunas propuestas que, una vez arrojadas a la experiencia, nos hagan saber de su pertinencia o no, contando asimismo, claro está, con todos los añadidos que la experiencia quiera darle.

a) El mapeo estratégico de nuestra realidad social

Pensemos desde ya en la posibilidad de inyectar —sobre un universo social que vayamos mapeando progresivamente en sus potencialidades, experiencias y realidades— los recursos materiales e inmateriales que le permitan dar ese salto cualitativo fundamental, promoviendo dentro de él nuevas visiones de desarrollo integral de las comunidades centradas en la propiedad social, el desarrollo local sustentable y la reinversión de un componente importante de los excedentes generados dentro de los ecosistemas sociales y naturales que envuelven a la totalidad de la comunidad. Ayudar a liberar las

fuerzas productivas áplastadas en estos momentos por los efectos de la explotación, la marginalidad y la exclusión es una tarea central del proyecto revolucionario. Para ello necesitamos empezar desde ya a crear las metodologías y formas de análisis que nos permitan elaborar un mapeo o geografía estratégica de la economía social en nuestro país (de acuerdo con los criterios de rentabilidad ofrecidos), e indicar sus cualidades y necesidades concretas de manera que pueda construirse un criterio justo de racionalidad de la inversión, y se ayude así a potenciar todas las formas de interacción posibles entre dichas realidades. Hecho esto con la participación directa de los actores sociales, cualquiera podría contar con dicho conocimiento para aprovecharlo y seguir enriqueciéndolo.

b) Las comunidades autogestionarias de base o CAB

Todavía no se ha levantado un modelo de desarrollo alternativo apropiado al ideario que en estos momentos cruza nuestra historia, y es hora de empezar a hacerlo. Cuando nos referimos a los mapas estratégicos y hablamos de una multiplicidad de economías sociales existentes, nos ubicamos en la necesidad, en primer lugar, de ir reconociendo el conjunto de comunidades que sintetizan en su seno el ciclo económico de producción, distribución-mercadeo y consumo, reales o potenciales que existen en muchas localidades. Así, pues, definimos una comunidad autogestionaria de base en los siguientes términos:

En primer lugar, como una suma de saberes, culturas, experiencias, intereses, voluntades colectivas que en acto o en potencia tienen todas las posibilidades de desarrollar una realidad productiva, distributiva y de consumo basada en la propiedad colectiva, en la acción económica solidaria y en el interés social, tanto del colectivo en su conjunto, como del ciudadano en tanto agente individual de consumo.

En segundo lugar, son comunidades de libre participación que juegan el papel de células primarias para la promoción de todos aquellos valores de los cuales hemos hablado: la autogestión, el trabajo asociado, el equilibrio entre la distribución individual y social del excedente, la plena autonomía del colectivo, el igualitarismo democrático, etc.

En tercer lugar, su función de partida puede ser la de incentivar en forma planificada y consensuada la pequeña iniciativa microempresarial, asociativa o cooperativa, o la articulación de la experiencia ya acumulada en cualquiera de estos campos que es necesario potenciar, e incluso impulsar la posibilidad de la reapropiación colectiva de medios de producción ociosos en manos del gran capital. Son comunidades que juegan un papel determinante y anterior a la formación propiamente del espacio empresarial o de consumidores, en la organización, formación, divulgación y planificación del proceso de desarrollo de todas las formas y ramales de la economía social. Además, crean las posibilidades para articular el conjunto de empresas autogestionarias que seguirán desarrollándose desde ella, creando un ambiente favorable a la promoción de todas las formas de solidaridad y apoyo mutuo dentro del territorio donde actúan.

Pero esto se hará previamente al debate respecto a las necesidades y potencialidades de conjunto que existen dentro de la realidad social de la cual nace dicha comunidad autogestionaria. El problema no es hacer por hacer empresas de economía social, sino que exista un poder social en la condición de indicar y consensuar el camino para la multiplicación de experiencias solidarias estrechamente articuladas, que participen de un espacio de poder popular común y se encaminan hacia fines comunes. Tales

comunidades deben ayudarnos a generar los principios de una razón común al desarrollo de la economía social, en cuya elaboración han de participar todos los ciudadanos que lo deseen.

Partiendo de estas metas, la primera tarea de toda comunidad autogestionaria de base es la de descubrir, promover, mapear y ayudar a articular el conjunto de posibilidades e inventivas asociativas, tecnológicas, técnicas, o disposiciones éticas y políticas, que siempre han sido marginadas por tener poco o ningún acumulado importante de capital. Estamos hablando de organizar en forma de espacios de libre participación el capital humano y experiencial más importante que tenemos como país para la promoción de un modelo alternativo de desarrollo. Una comunidad autogestionaria de base no es, por tanto, una suma de empresas en sí. Es, más bien, una promotora inmediata de ellas que va cumpliendo tareas de estímulo, formación, investigación, comunicación y planificación, llegando incluso a jugar el papel de agente intermediario para la consecución y dotación de los recursos físicos y financieros necesarios para el desarrollo de un espacio determinado de economía social. Sus lugares o territorios primigenios de organización pensamos que pueden ser básicamente cuatro:

Primero, aquellas que se asientan en los territorios locales, y de los cuales se derivan tareas propias de toda comunidad.

Segundo, aquellas que se montan sobre territorios más bien transversales a distintas realidades locales o las involucran a todas ellas, y donde cobra pleno sentido aquello de que la economía social se encuentra, en realidad, basada en una multiplicidad de economías reales o potenciales (economías de género, de jóvenes y niños, de buhoneros, de servicios urbanos, economías comunicacionales, culturales, etc.).

Tercero, aquellas comunidades que se organizan no sobre un lugar o una función de interconexión sino para facilitar la movilización de distintos contingentes sociales hacia otros territorios donde podrán desarrollar o una experiencia de trabajo solidario temporal o un nuevo proyecto de vida. Estas comunidades de movilización serán fundamentales para el logro del equilibrio territorial y la promoción de proyectos autogestionarios ejemplares (saraos, etc.).

Cuarto, aquellas que se establecen sobre territorios virtuales, y que estarán, por tanto, destinadas a gestionar el uso de los bienes y servicios inmateriales que hoy son fundamentales a toda economía: conocimientos, sistemas informáticos e instrumentos de comunicación.

c) Las redes de producción, distribución y consumo o RESA

No obstante, si queremos hacer de esta iniciativa en pro del desarrollo de la economía social un postulado central del proceso de transformación socio-económico del país, necesariamente tenemos que forzar la mirada hacia una realidad ampliada, donde se articulen extensas zonas de producción, distribución-mercadeo y consumo que, en suma, constituyan la base para la organización de un amplio sistema de economía social. Este aspecto sistémico del asunto no es posible diseñarlo en abstracto (modelos societarios ideales), ni mucho menos reconocerlo exclusivamente a partir de los flujos monetarios y de mercancías que todo proceso económico genera. Estaríamos hablando, más bien, de un flujo colectivo (flujo de pueblo y multitud) sustentado, como dijimos, en necesidades muchas veces primarias; así como de las posibilidades de trascenden-

cia que se encuentran, primeramente, en colectividades de producción que al reunirse ayudan a la multiplicación y sinergia de un conjunto de empresas que producen valores de uso determinados, pero que tienden a establecer conexiones naturales o inducidas por el desarrollo del sistema mismo. De allí se generan, progresivamente, las bases para la realización de todo un amplio sistema de solidaridad e interacción intrasistémica. Estos amplios territorios de interacción y solidaridad de agentes de producción, distribución-mercadeo y consumo es lo que llamaríamos las Redes de Economía Social y Alternativa (RESA), las cuales se subdividen en redes más específicas de acuerdo con la naturaleza y fines de cada uno de los espacios empresariales que se han ido construyendo. Son redes que no están atadas a la sola racionalidad del mercado, sino que hacen de los frutos del debate consensual, la solidaridad y el compromiso entre los actores participantes del sistema mismo su fuente primordial de crecimiento y concreción de nuevos mercados, lo que nos acerca todavía más a la definición estratégica de un modelo alternativo de desarrollo, así como al salto que la economía social debe dar hacia la creación de un sistema autorreferencial que abarque amplios tejidos sociales.

Así, pues, toda red de economía social y alternativa:

Primero: Produce los sujetos de su propia conformación, a la vez que determina las funciones y las particularidades de cada uno de ellos. De ella surgen las condiciones para el desarrollo multiplicado de una diversidad de colectividades productivas que constituyen el principio de una economía cada vez más soberana y con posibilidades de autogobernarse.

Segundo: Genera las bases para el desarrollo de un mercadeo asociativo y cooperante que, por los valores que lo sostendrían y la calidad de sus prácticas, ayudará en forma sustancial a promover la transparencia de la economía y a derrotar las colas especulativas que se han ido creando en casi todos los mercados.

Tercero: Crea las condiciones objetivas y subjetivas para que el carácter en principio local desde el cual habrá de nacer toda comunidad autogestionaria pueda incorporarse a un vasto espacio de distribución y mercadeo asociativo, encontrando así rápidamente posibilidades de "nacionalizar", "continentalizar" e incluso "globalizar" su propias potencialidades. Siempre en la medida en que todo sujeto que conforme e intervenga dentro de los espacios de distribución y mercadeo de la red, actuando efectivamente bajo la lógica de una red social cooperante y asociada, garantice de hecho la extensión continua de las fronteras productivas. No estamos con ello intentando sabotear o burlar la importancia que pueda tener el rescate de las culturas de la autosustentación dentro de un modelo alternativo de desarrollo; nos referimos, más bien, a la necesidad de combinar dentro de un justo equilibrio el carácter a la vez integral y expansivo de este modelo. Por el contrario, todas estas economías autárquicas, que no producen valores de cambio sino exclusivamente valores de uso (conuqueros y sobre todo la economía doméstica), podrían formar sus propias redes y subsistemas convirtiéndose en paradigmas de una sociedad más sana y humana.

Cuarto: Finalmente, incorporamos dentro de estas redes la dimensión del consumo; ello, bajo la figura de un sujeto social organizado que jugaría un papel clave en el establecimiento de un subsistema de organización masiva que permitiría desarrollar en forma ampliada la contraloría social sobre la economía en lo que se refiere a calidad, precios, resistencia a la especulación y a la basura consumista. El consumidor consciente y organizado pasaría a constituirse en un sujeto económico estratégico en la medida en

que cada espacio o esfera de producción y distribución asociada estableciera, a su vez, las condiciones para el nacimiento de dicho sujeto social; cabría incluso la posibilidad de que cualquier individuo, aunque formara parte de algunas de las colectividades (o empresas) insertas en cualquiera de las realidades de producción o de distribución y mercadeo, a la vez participara de la contraloría social de estos mismo espacios, a través de las instancias de organización del consumidor.

d) Las redes de redes

El fenómeno de las redes sociales constituye una experiencia que recorre en estos momentos enormes conjuntos del mundo popular, basándose todas ellas en núcleos primarios de organización participativa. Los poderes sociales y populares tienen allí su lugar de realización, sea en el campo de la salud, pedagógico, comunicacional, cultural, de la tierra, de la organización local, etc. En el caso de las comunidades y redes ligadas a la economía social necesariamente tendrán que accionar en conjunto con estos otros espacios, por al menos tres razones: primero, porque se comparten fines y valores muy semejantes; segundo, porque nacen de las mismas o muy parecidas realidades sociales confundándose muchas veces unas con otras; y tercero, porque se necesitan entre ellas y, en particular, la economía social necesitará de la competencias de todas ellas para poder sumar el mayor número de recursos humanos y conocimientos a ella; pero, además, toda esta multiplicidad de redes debe estar interesada en hacer de la economía social un espacio potente donde ellas participen, de modo que les ayuden a la consecución en forma gratuita o más barata de muchos de los bienes y servicios que obviamente ellas no producen.

Es necesario entonces que toda experiencia de comunidad productiva o de red, desde un primer momento, empiece a construir los puentes e incluso incentive otros lugares de participación y desarrollo del poder popular de distinta naturaleza, haciendo el llamado a todos para que adopten la misma mentalidad pluriconstructiva y no se queden encerrados en un focalismo corporativo que les quita la posibilidad de aprovechar el expediente infinitamente rico que cada experiencia de participación va acumulando y convirtiendo en el gran capital social y cultural sobre el cual habremos de construir un nuevo país.

3. Los incentivos instrumentales

Anteriormente nos referimos a la relación sustancial que habrá de darse entre la construcción del nuevo Estado, ajustado a la Constitución nacional y materializado a través del proceso popular constituyente, y la economía social. Pero hay cosas más específicas que no deben dejar de mencionarse en cuanto a las tareas de las instituciones públicas frente al desarrollo de este nuevo espacio económico. Recordemos, además, que la revolución bolivariana en su visión constitucional permitió la superación del viejo esquema del "Estado de derecho" introduciendo el concepto de "Estado de justicia y de derecho", siendo el principio de justicia prioritario sobre la simple condición normativa y reguladora del Estado. Pasos como éste debemos recalcarlos en todo momento, ya que se trata —a nuestro juicio— de un paso fundamental en la concepción de Estado que rompe de plano con las premisas del Estado delegativo, disciplinario y controlador sobre el cual se edificaron las democracias liberales. Ahora, además de actuar a favor de un Estado que se funde en la sociedad civil, también es necesario construir todos los espacios que viabilicen el desarrollo de un Estado que se convierta en agente justiciero ya sea por su condición "benefactora", como, y sobre todo, por

servir de instrumento para la liberación de las fuerzas productivas y creadoras regadas por la sociedad.

a) La formación

Dentro de este orden de ideas, tanto las instituciones educativas en manos del gobierno central como aquellas que dependen de los gobiernos estatales y municipales (sistema de educación básica, sistemas de educación técnica y universitarias, instituciones culturales, etc), y muy especialmente las comunidades autogestionarias y redes sociales, deberían empezar a estrechar sus lazos de colaboración permanente con la economía social. Ponemos el énfasis sobre las tareas formativas de las comunidades autogestionarias como poderes populares y células primarias de articulación de este sistema productivo, siendo el sitio donde decantan la mayoría de los esfuerzos y de las tareas específicas de este orden, en la medida en que se vaya constituyendo. Desde ellas tenemos por delante una larga tarea de formación que debe comenzar por establecer las bases de una amplia campaña de "alfabetización productiva" de la población que permita homologar y enriquecer los conocimientos técnicos, gerenciales, organizacionales, tecnológicos, societarios, históricos, que nos pongan a tono con el reto revolucionario planteado.

No estamos abrogando por el enquistamiento de estas tareas dentro de instituciones específicas (llámese "institutos de economía social" o cual sea). Consideramos, por el contrario, que esto necesita de una dinámica mucho más viva y flexible que adopte para sí tanto la concepción como los procedimientos de la educación popular en su versión patrimonial latinoamericana. Se trata de crear el ambiente y las condiciones para que todos nos enseñemos a levantar un orden económico distinto. Son años de trabajo, sin duda; siendo además un proceso formativo sin ningún final en el espacio y el tiempo; una praxis social formativa que se amplía, cualifica y ramifica en la medida en que se va desarrollando y armando el mismo tejido autogestionario por todos los linderos de la sociedad.

b) El conocimiento

Pero no se puede hablar de formación sin involucrar el problema del conocimiento. Producir y reproducir la vida es prácticamente el centro del conocimiento humano y razón del desarrollo. Sobre este asunto discurren cualquier cantidad de investigaciones y descubrimientos, como de viejos bolsones de saber en manos de infinidad de individuos y comunidades que el capitalismo se ha dado las formas para apropiarse hasta convertir en una de las mercancías más preciadas en el mundo de hoy, que tiende a quedarse en manos de muy pocos. La democracia del saber es, por tanto, una de las aspiraciones transformadoras más urgentes a las cuales nos enfrentamos, estando conscientes, además, de que será imposible desarrollar un modelo económico alternativo sin tener resueltas al menos las primeras vías que nos permitan resolver este dilema.

Mucho se ha hablado de la investigación-acción como instrumento colectivo para la creación de un conocimiento nacido del esfuerzo constructivo y la inteligencia colectiva. Allí está una vía, pero a estas alturas ésta ya no es suficiente. Necesitamos, partiendo de los valores e instrumentos que inspiran a la economía social, crear un campo de acumulación de conocimiento donde empecemos la larga tarea de reapropiación voluntaria de muchos saberes especializados y colectivos, emprendiendo desde allí el proceso de redistribución y retroalimentación de dichos conocimientos dentro de los espa-

cios de desarrollo práctico de la economía social. Sugerimos, desde ya, *la formación de una primera comunidad autogestionaria centrada en el territorio inmaterial del conocimiento* como punto de arranque para este fin, cuyos alcances, si lo logramos, podrían abarcar rápidamente el campo latinoamericano y hasta global.

c) *La información y la comunicación*

Obviamente, al tomar conciencia de la superposición de incentivos instrumentales que se van sumando para garantizar el desarrollo de un sistema de economía social, nos enfrentamos rápidamente con el punto de los escenarios informáticos y comunicacionales a través de los cuales se divulgan y canalizan valores, experiencias, saberes y datos, pero también se articulan y coordinan dentro de un plan conjunto las actividades implícitas a la economía social emprendidas por los sujetos involucrados. La creación de los sistemas informáticos que garanticen la socialización de todo tipo de conocimientos es la primera cuartilla que tenemos que empezar a llenar. Pero con ello debe ir anexo un plan divulgativo que nos permita, a través de la imagen y la palabra, vernos y oírnos, haciendo y construyendo esta experiencia inédita para la mayor parte de nuestros pueblos. La integración entre los conocimientos de la razón y la pasión ligada a la sensibilidad y al afecto, son nutrientes básicos de un modo de producción alternativo que rompe progresivamente con los parámetros en que se ha edificado la alienación capitalista. La comunicación —e incluso la estética y el arte (nuestro teatro, nuestro canto, nuestros murales y muñecos)— que acompañe los nichos locales autogestionarios y la producción audiovisual, impresa, radial que podamos incluir dentro del sistema de economía social son aspectos de un mismo reto comunicacional sobre el cual tendremos que montarnos como conjunto.

d) *El financiamiento*

Llegando a uno de los puntos del llegadero, nos topamos con el capítulo del financiamiento; punto sangrante de un mundo dispuesto a producir, pero absolutamente descapitalizado. En nuestra consideración, son tres los aspectos clave a resolver:

Primero: Crear por medio de las mismas comunidades autogestionarias —como punto de estacionamiento y redistribución financiera— un sistema confiable de síntesis de las enormes cantidades de dinero que en suma se mueven dentro de las comunidades y, en general, dentro de los espacios donde se desarrolla la economía llamada informal. Se trataría, en primer término, de crear un sistema de ahorro solidario homogéneo que pueda garantizar la concentración de porcentajes crecientes de las masas dinerarias que allí se mueven, sin lugar común de decantamiento y mucho menos de inversión, para ser redistribuidas en forma de proyectos de inversión dentro del sistema de economía social.

Segundo: Garantizar por medio de mecanismos de ley o de alianza, la posibilidad de que una parte importante de los acumulados que se concentran dentro de los nuevos sistemas de seguridad social por crear sean igualmente reinvertidos dentro del espacio de la economía social. Allí se encuentra un punto fundamental de articulación entre un sistema y otro, ligados ambos por una misma razón social.

Tercero: Profundizar y extender la actividad de financiamiento que actualmente adelanta el Estado a la microempresa, así como al resto de las empresas ligadas a la economía social. Incluso sería necesario fijar por ley una cuota de subsidio presupuestario

a la economía social, para que ésta no quede a las anchas del mercado y las desgracias presupuestarias, y, sobre todo, sería necesario que se establecieran los mecanismos de alianza entre el sistema comunitario y autogestionario de ahorro y su propio sistema de bancos e institutos ligados al financiamiento de la economía social.

Cuarto: Quedan abiertos los mercados internacionales de financiamiento, para cuyo acceso es fundamental la sistematización informativa y las estrategias de formación de bloques negociantes que puedan hablar con fuerza dentro de estos mundos, cuestión para lo cual es mucho lo que también pueden hacer en bloque Estado y sociedad.

e) La demanda, los bienes y la infraestructura de Estado

Complementario del punto de financiamiento, consideramos fundamental la posibilidad de dirigir una buena parte de la demanda de Estado hacia la economía social. Sobre esta demanda se han alimentado por años los correajes de corrupción que todavía florecen alrededor de todas las instituciones públicas. No cabe duda que gran parte de la conflictividad de estos años se sitúa en la pérdida de privilegios que han tenido muchos contratistas, importadores, licitadores, receptores de subsidios, etc. La demanda del Estado, desde las tecnologías necesarias hasta los servicios, alimentos y bienes básicos, al diversificarse, racionalizarse y estar vigilada por los sistemas de contraloría social, debe pasar a convertirse en una fuente del desarrollo sustentable y equitativo del país. Razón por la cual, al toparse con la economía social en forma gradual y planificada, encontraría, de hecho, uno de sus principales lugares de realización. Pero no sólo vemos al Estado por el lado de la demanda; existe igualmente toda una infraestructura de inmuebles, de maquinarias inutilizadas, inclusive de empresas de producción y de servicios semiabandonadas, que podrían pasar a manos del sistema de economía social mediante la utilización de principios normativos sencillos y formas de contratación que se adecuen al principio de corresponsabilidad sobre los bienes del Estado.

f) La legalidad

Agregándole los elementos legales, es decir, los vacíos legales que se hace imprescindible llenar si queremos llevar adelante un proyecto como éste, tenemos que considerar no sólo los logros de nuevas leyes que permiten el despegue de empresas cooperativas, microempresas y, más allá, de empresas asociativas, comunitarias, mutuales, etc., para lo cual es necesario ordenar, discutir y aprobar los proyectos legales respectivos. También debemos lograr, partiendo de la construcción de una ley marco respecto de la economía social, el desarrollo de toda una nueva legalidad que garantice la puesta en práctica de los principios autogestionarios, solidarios, la sustentabilidad del desarrollo económico, la protección de dicha economía, la condición legal del trabajo no asalariado, la democratización del mercado y la socialización de la propiedad, el desarrollo de los mercados, tecnologías, conocimientos, ligados a los valores de la economía social, etc. Estemos claros que dicho proceso constituye necesariamente un salto cualitativo dentro de la misma estructura jurídica del país, poniéndola, en lo que respecta al problema general de la propiedad y el desarrollo económico, a tono con los principios constitucionales vigentes.

g) Los nuevos mercados

Terminamos el capítulo instrumental con la necesaria extensión de los mercados internacionales y latinoamericanos ligados a la economía social, las propuestas básicas y

criterios para ello. Ninguna economía puede en estos momentos encerrarse sobre relaciones autárquicas, aunque estemos de acuerdo, como ya dijimos, en revalorizar todas las formas de autarquía económica, empezando por el conuco o la empresa doméstica y algunas experiencias de empresa comunitaria. Por el contrario, la síntesis de una valoración conjunta tanto de los intercambios sin fronteras —ligados al paradigma global— como de los circuitos autárquicos, nos permite vislumbrar la posibilidad de plantear un modelo de intercambio donde entren en juego tanto los elementos formales de todo intercambio mercantil como la introducción en ellos de los principios de “rentabilidad social y societaria” de los cuales ya hemos hablado. Es, por supuesto, un reto al cuadrado, pero que consideramos fundamental si no queremos perdernos dentro del salvajismo que impera actualmente dentro del escenario fluido y archimonopólico de la globalización. La comunidad autogestionaria de conocimientos como fórmula para comenzar a concretar dichos sueños es sólo un primer eslabón. Ahora es imprescindible ir más allá, *necesitamos abrir las posibilidades para que el avance en la movilidad de mercancías sea acompañada por el libre flujo de los conocimientos, como también de los pueblos y comunidades de carne y hueso, es decir, la movilidad real de las comunidades autogestionarias*. Sabemos que el mundo de la globalización ha estructurado su fórmula básica de dominio político sobre la imposición del libre flujo de capitales, frente al control estricto del movimiento de los pueblos. Para romper de raíz ese dominio al menos necesitaremos equilibrar esta fórmula hasta llegar a invertirla.

Hacia estos fines hoy podemos avanzar gradualmente dentro del espacio latinoamericano, contando con la solidaridad y la movilidad de los movimientos populares y cooperativos, pero también aprovechando algunas regulaciones de mercado común que existan o sobre las cuales habrá que presionar. Podemos concretar una cantidad de acuerdos de intercambio de gentes, mercancías y comunidades donde llevemos y traigamos las mercancías que necesitamos, pero también los conocimientos, culturas, afectos, cantos, valores, que constituyen el soporte móvil de un verdadero sistema global de economía social. El *Mercado Común de Nuestramérica* (nuestra economía social de intercambio) tiene que darse sobre estos principios, fórmula donde quizás por primera vez la interrelación entre mercado, Estado y solidaridad planteada por el ministro Felipe Pérez pueda realizarse y jugar realmente a nuestro favor.

Si además de garantizar este flujo integral de las comunidades autogestionarias en cualquiera de los territorios, ramales y zonas de las economías sociales, tenemos por necesidad que resolver paralelamente muchas fórmulas de intercambio restringidas a la lógica fetichista de la mercancía y el capital, eso no tiene la más mínima importancia. Incluso, también en este campo podemos llegar a acuerdos interesantes y formalizar hasta legalizar campos de mercado donde impere al menos el principio de “precios y financiamientos solidarios”. Ésa es una escala intermedia que debe aprovecharse como posibilidad perfectamente factible si trabajamos con agentes dispuestos a desarrollar este principio, vengan de donde vengan. Pero lo sustancial en el principio bolivariano y nuestroamericano de la economía —en nuestra consideración— debe ser perfilado hacia este fin básico de los intercambios integrales; *una suerte de integración radical entre la movilidad pura propia del nomadismo y el gitanismo, con la quietud de la identidad y el arraigo que hacen parte de los impulsos de libertad que hacen a todo ser humano*. Quizás sea éste el camino que nos conduzca a la ruptura con el modelo estructural de dominio del neoliberalismo global y que nos aproxime a una tesis propia de construcción de un mundo distinto.

4. Estrategia y constituyente autogestionaria

No quisiéramos extendernos demasiado sobre este tema, ya que esperamos poder desarrollar una estrategia factible y apropiada a nuestra realidad nacional, no a partir de una “visión de oficina” que establezca en forma apriorística dónde se va a actuar y cuáles son en general, los ramales de producción y desarrollo, sobre los cuales se va a priorizar. Por el contrario, partimos del principio de que en la medida en que se vayan extendiendo en cantidad, calidad y diversidad territorial las comunidades autogestionarias de base, por su propio conocimiento del espacio y las condiciones en que se mueven, irán dibujando los movimientos estratégicos principales sobre los cuales avanzará el sistema de economía social. Por supuesto, hay mucha información y programas de Estado que deben ser socializados para visualizar mejor los caminos; también se torna importante consensuar prioridades como, por ejemplo, la producción de alimentos, el quebrantamiento de las redes especulativas, servicios básicos, ambiente, minería, pesca, turismo, etc. En su condición de “planificadores atómicos y sociales”, las comunidades autogestionarias deben guardar la mayor autonomía y soberanía en su propia planificación. El problema estratégico se centra, por tanto, en el propio desarrollo organizativo de las comunidades y redes, y en la posibilidad de integración de planes y sistemas (básicamente financieros) entre el cuerpo social autogestionario, las instancias de gobierno o cualquier otra que quiera colaborar con este difícil sueño.

En tal orden de ideas, *la estrategia a plantear es principalmente constituyente*. Necesitamos generar un movimiento constituyente que debata la pertinencia de estas ideas, las ponga a prueba y se convierta en el espacio integrador de todos los agentes interesados en promover este modelo alternativo de desarrollo. La activación de un poder constituyente organizado federalmente es fundamental, en este caso, por la magnitud de la tarea y por la imposibilidad de actuar de manera diseminada, tratándose de un nuevo modelo de desarrollo que esperamos pueda extenderse y convertirse en una alternativa de vida para la mayoría de la población.

Tal estrategia —como proceso popular en manos, fundamentalmente, de todas las organizaciones de base y espacios cooperativos existentes y abiertos a estas ideas— necesita de un esquema común de etapas constitutivas que podrían ser evaluadas y procesadas en conjunto. No quisiéramos suscribirla como tal a ninguna “metodología” vista desde el punto de vista académico; sin embargo, es importante reiterar la necesidad de hacer de esta vasta iniciativa un campo privilegiado para el desarrollo de la inteligencia y el conocer colectivo. El trabajo se haría enteramente sobre experiencias concretas que se activarían de inmediato, sintetizando los siguientes elementos:

Etapas del proceso general de la constituyente autogestionaria

Primera: Encuentro y diagnóstico concreto de la gente como constituyente productivo y solidario: ¿qué hacemos?, ¿qué sabemos?, ¿quiénes somos?, ¿dónde estamos?, ¿qué buscamos? (momento de encuentro y reconocimiento natural de organización de la solidaridad social y productiva).

Segunda: Visualización del proyecto posible y apertura de nuevos horizontes que fortalezcan y multipliquen los potenciales económicos existentes (momento inicial de la espiral analítica: conciencia crítica-horizontes de liberación posibles a través de la práctica de la economía social).

Tercera: Diseño de estrategias de desarrollo: solución a los condicionantes socio-organizativos, de producción y mercadeo, institucionales, financieros, comunicantes, movilizadoras (momento estratégico).

Cuarta: Activación del plan o de la experiencia previamente existente pero potenciada dentro del encuentro de comunidad (momento práctico).

Quinta: Balance de los primeros escalones logrados: límites y nuevos horizontes, incorporación de nuevos agentes solidarios y productivos, nuevo diseño general (momento constitutivo).

Sexta: Paso a la integración de redes (RESA), y junto a ellas la clarificación de sus respectivos modelos de orden comunicacional y formativo, coordinación de experiencias, diseños del flujo de financiamiento, formatos de planificación y cálculo económico, intercambios y formas de solidaridad propios, investigación de mercados nacionales e internacionales, estrategias de movilización, etc. (momento extensivo).

ÍNDICE ACUMULADO: 2002

Autores y títulos	Nº	pág.
Abreu, Víctor. <i>Introducción a los orígenes y transformaciones del Estado-nación</i>	1	237-246
Alayón Monserrat, Rubén y Sary Levy Carciente. <i>Las paradojas de la globalización</i>	1	91-107
Álvarez Leguizamón, Sonia. <i>La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica</i>	1	57-89
Auyero, Javier. <i>El santiagueño (Argentina 1993). Las memorias de la protesta</i>	1	33-56
Boué, Juan Carlos. <i>El programa de internacionalización en Pdvsa: ¿Triunfo estratégico o desastre fiscal?</i>	2	237-282
Camejo, Yrayma. <i>Estado y mercado en el proyecto nacional-popular bolivariano</i>	3	13-39
Cilento Sarli, Alfredo. <i>Sobre la vulnerabilidad urbana de Caracas</i>	3	103-118
Consalvi, Simón Alberto. <i>El Estado-nación, la globalización y la inmortalidad del cangrejo</i>	1	195-211
Del Búfalo, Enzo. <i>Las reformas económicas en América Latina</i>	2	129-182
Delfino, María de los Ángeles. <i>Reflexiones sobre el Distrito Metropolitano de Caracas</i>	3	131-149
Ellner, Steve. <i>Literatura reciente sobre la democracia latinoamericana</i>	1	133-149
Girola, Lidia. <i>El individualismo como constricción y como utopía: el caso de México</i>	3	61-78
González, Fernán. <i>Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana</i>	2	13-49
Hernández, Jorge Rojas. <i>Estados-nación en el nuevo capitalismo global: confines de la democracia, subcontratación y derechos ciudadanos</i>	1	213-235
Lander, Edgardo. <i>La utopía del mercado total y el poder imperial</i>	2	51-79
López Maya, Margarita. <i>Partidos de vocación popular en la recomposición del sistema político venezolano: fortalezas y debilidades</i>	1	109-131
Martín Frechilla, Juan José. <i>Recusaciones institucionales: Ministerio de Obras Públicas, Gobernación del Distrito Federal y Concejo Municipal de Caracas 1936-1938</i>	3	191-218

Mommer, Bernard. <i>Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero</i>	2	201-207
Mora Contreras, Jesús. <i>El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal</i>	2	219-235
Morales Espinoza, Agustín. <i>El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo: el caso venezolano</i>	2	103-128
Negrón, Marco. <i>Breve historia de la Zona Rental de la Universidad Central de Venezuela</i>	3	219-232
Ontiveros, Teresa. <i>Caracas y su gente... la de los barrios</i>	3	151-178
Osorio, Jaime. <i>La centralidad del Estado en la mundialización</i>	1	175-194
Pérez, Francisco Javier. <i>La ciudad y sus palabras. Crónica lexicográfica de la ciudad de Caracas</i>	3	179-190
Pérez Martí, Felipe. <i>Arquitectura regulatoria para el sector financiero</i>	2	81-101
Piven, Frances F. y Richard A. Cloward. <i>Repertorios de poder y globalización</i>	1	13-32
Ramos Martino, Eira. <i>¿Ser o no ser? El dilema del Estado-nación en los procesos de globalización</i>	1	155-174
Rodríguez Araque, Alí. <i>La reforma petrolera venezolana de 2001</i>	2	189-200
Salinas Figueredo, Darío. <i>Gobernabilidad en la globalización. Concepciones y procesos políticos en América Latina</i>	3	79-99
Vallmitjana, Marta. <i>La planificación urbana en situaciones de urgencia social: las zonas de barrios</i>	3	119-129
Van Cott, Dona Lee. <i>Movimientos indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa</i>	3	41-60
Viergutz, Alan. <i>La política energética de Venezuela y el sector privado</i>	2	209-217

Resúmenes/Abstracts

Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: el caso del estado Zulia

Jennifer Fuenmayor y Haydée Ochoa Henríquez

Resumen

El propósito de este trabajo es explorar el proceso de modernización administrativa desarrollado por la gobernación del estado Zulia en la década de los 90. Los resultados revelan que inicialmente la modernización se centró en la privatización de competencias recibidas con la descentralización, en la realización de diagnósticos a algunos procesos administrativos y en la elaboración de propuestas con base en las tesis de la planificación estratégica. Esta orientación se modificó con un nuevo gobierno estatal, el cual revoca las concesiones al sector privado y abandona la orientación de la planificación estratégica, a la par que centra los esfuerzos en la organización de la sociedad civil, proceso frustrado por un nuevo gobierno que además retoma las privatizaciones, así como las tesis de planificación estratégica y las asesorías de los multilaterales. Se concluye que, si bien la descentralización brindó la posibilidad de iniciar un proyecto alternativo, en definitiva el rumbo de la reforma apunta a la reducción del aparato estatal y a la reforma de algunos procesos internos centrados en la reducción de costos laborales y sociales, con pocos esfuerzos en la profundización de la democracia y escasa aplicación de las propuestas de la gobernación sobre planificación estratégica.

Palabras claves: Venezuela, gobernaciones, descentralización, modernización, reforma del Estado, privatización, organismos multilaterales.

Decentralization and Administrative Modernization in the Venezuelan States: The Case of Zulia.

Jennifer Fuenmayor y Haydée Ochoa Henríquez

Abstract

This article examines the process of administrative modernization introduced in Zulia State during the 90s. The evidence indicates that initially the emphasis was placed on the privatization of competences received as a result of decentralization, the realization of a diagnosis of some administrative procedures and the elaboration of proposals based on a conception of strategic planning. The succeeding administration modified this orientation, revoking the concessions to the private sector, abandoning the strategic planning and concentrating attention on the organization of civil society. With a new change in the state gov-

ernment, the privatization process and strategic planning were renewed and multinational assessment was sought. The conclusion is that, while decentralization offered the possibility of creating an alternative policy, in the practice the reform led to a reduction of the state apparatus and modifications in some internal procedures aims basically to reduce labor costs and social expenditure. Little effort was dedicated to deepening the democratic process and there was a very limited application of strategic planning.

Key Words: Venezuela, State Governments, Decentralization, Modernization, Reform of the State, Privatization, Multinational Organizations.

Del neo-wilsonianismo al militarismo: los patrones movedizos de la política norteamericana

Philip Golub

Resumen

A partir del "triunfo" electoral de George W. Bush, la gerencia estadounidense del sistema internacional ha variado su conducta, de formas del gobierno global "blandas" a formas "duras", esto es, ha cambiado la cooperación institucionalizada como modalidad estratégica para alcanzar sus propósitos al uso unilateral de la fuerza, con lo cual pone en evidencia estrechos intereses nacionales. La transformación operada corresponde a una agenda de largo alcance de una porción significativa del *establishment* estadounidense de seguridad nacional, así como de la derecha neoconservadora. Estos sectores han optado por privilegiar el poderío militar como medio para alcanzar la primacía norteamericana en este período de pos-Guerra Fría.

Palabras claves: Política Exterior de Estados Unidos, imperialismo, globalización, política militar de Estados Unidos.

From Neo-Wilsonianism to Militarism: Shifting Patterns of US Governance

Philip Golub

Abstract

Since the "election" of George W. Bush, US management of the international system has shifted from "soft" to exclusively "hard" forms of global governance; that is from the pursuit of strategies of institutionalized cooperation to force-based unilateral strategies reflecting narrow US national interests. This transformation reflects the long range agenda of significant parts of the US national security establishment and the neoconservative right who have chosen to privilege military might as a means of pursuit of American primacy after the Cold War period.

Key Words: US Foreign Policy, Imperialism, Globalization, US Military Policy.

Desarrollo institucional del Poder Electoral en Venezuela

Eladio Hernández M. y Tíbisay Lucena

Resumen

El presente trabajo tiene por finalidad efectuar el análisis politológico de la creación del Poder Electoral en el ordenamiento político y jurídico del Estado venezolano a partir de 1999. Este nuevo poder reviste importancia singular dentro del sistema político y jurídico, por las implicaciones de sus funciones en todo el entramado social del país y por la consolidación orgánica de su independencia y autonomía de los otros cuatro poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ciudadano. En el trabajo se presenta una pequeña reseña histórica de los antecedentes más importantes en la concepción de la separación de los poderes del Estado. Asimismo, se abordan las más relevantes consideraciones de la praxis política sobre el espíritu, propósito y razón que inspiró al constituyente venezolano para la creación y formulación del Poder Electoral.

Palabras claves: Venezuela, Poder Electoral, Constitución 1999, reforma del Estado.

Institutional Foundation of the Electoral Power in Venezuela

Eladio Hernández M. and Tíbisay Lucena

Abstract

This article offers a politological analysis of the creation of the Electoral Power in the political and judicial ordering of the Venezuelan State since 1999. This new institutional power is of particular importance for its impact on the society, to the extent that it consolidates its independence and autonomy *vis-a-vis* the other four powers: the Executive, the Legislative, the Judicial and the Citizen. The authors present a brief introduction on the conception of the separation of powers and examine the spirit, purpose and reasons for the incorporation of an Electoral Power in the 1999 Constitution.

Key Words: Venezuela, Electoral Power, 1999 Constitution, Reform of the State.

La participación discordante en la familia y los niveles de su transformación simbólica.

Samuel Hurtado

Resumen

En Venezuela, que la nación no haya madurado como institución social total se relaciona con el tipo de sus basamentos étnicos. La matriz de éstos se obtiene en el mito matrisocial generado en las compulsiones expresadas en la estructura psicodinámica de la familia. La vivencia de tal mito se expone en esta ocasión con el tema de la participación en el grupo familiar. Se analiza el

mito en su elemento latente en el plano etnopsicoanalítico (matrisocial) y en su elemento manifiesto en el plano socioantropológico (matrifocal) a partir de casos de hogar campesino y familia popular. Si se "piensa" la participación, se vive en realidad como privilegio. Éste se origina en el atributo de las entrañas y ocurre a costa (exclusión) del padre. Sin el padre, que limitaría el privilegio materno y cambiaría su razón, el sentido de tal privilegio afecta de un modo negativista todos los asuntos sociales y nacionales.

Palabras claves: Venezuela, familia, participación interfamiliar, familia matricéntrica.

Discordant Participation in the Family and Levels of Symbolic Transformation

Samuel Hurtado

Abstract

In Venezuela, the fact that the nation has not matured as a global social institution, is related to its ethnic composition. This is reflected in the matrisocial myth, generated by the psychodynamic influence of the family structure. In this opportunity, the importance of this myth is explained in relation to the problem of participation in the family group. The myth is analyzed in terms of its latent ethno-psychoanalytical elements (matrisocial), and its socioanthropological manifestations (matrifocal) as evidenced in peasant and popular families. The problem is that when people "think" of participation they are in reality living a privilege. This privilege proceeds from the power derived from the maternal womb and excludes the father. Without the image of the father, which would limit and modify the sources of maternal privilege, the privilege has negative social and national consequences.

Key Words: Venezuela, Family, Participation in the Family, Matricentered Family.

Movilización, institucionalidad y legitimidad en Venezuela

Margarita López Maya

Resumen

La movilización callejera ha sido en Venezuela un instrumento político de primer orden en la transición sociopolítica que se vive desde los años 80. La crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales de representación y mediación, por una parte, y el crecimiento de sectores sociales que no tenían voz ni representación en ese viejo orden político, por otra, fueron convirtiendo la protesta de calle en una forma cada vez más usada por diversos sectores sociales y políticos para tener presencia e incidencia en las decisiones del Estado. En este artículo se analizan los cambios producidos en la sociedad venezolana de los 90 en relación con las modalidades, motivos y actores de la protesta. Igualmente, se registra y evalúa la evolución que ha seguido en esa década la

institucionalización del derecho a la manifestación pública. Se cierra con unos comentarios finales en relación con la crisis política de 2002.

Palabras claves: Venezuela, protesta popular, derecho a la manifestación pacífica, crisis política, actores populares.

Mobilization, Institutionalism and Legitimacy in Venezuela

Margarita López Maya

Abstract

Street mobilization has been a major political resource in Venezuela's socio-political transition of the 90s. The loss of legitimacy of the traditional mediation and representation institutions, such as parties and unions, together with the growth of social sectors with diverse interests that had no voice or representation in the old political order, allowed street politics to assume increasing importance as a way to access the centers of public decision making. In this article, the author analyzes the changes in street protest during the decade, in terms of modes, motives of protest and actors. She also examines and evaluates the evolution of the constitutional right to mobilize and the grade of institutionalization it achieved. The article closes with some insights into the political crisis of 2002 and its relation to the ongoing popular protest.

Key Words: Venezuela, Popular Protest, Mobilization Rights, Political Crisis, Popular Actors.

Proyectos de desarrollo alternativo en América Latina: ¿una auténtica alternativa?

Bruno Mallard

Resumen

Una de las particularidades de la vida intelectual chilena de los últimos 20 años consiste en haber generado una corriente de reflexión muy activa sobre el tema del "desarrollo alternativo". Popularizado mediante denominaciones como "proyecto de desarrollo a escala humana" o "proyecto de creación de una economía de solidaridad", este pensamiento social ha sustentado una vigorosa crítica de las carencias de la dinámica modernizadora dominante y originado interesantes propuestas teóricas e iniciativas concretas. Sin embargo, pese a sus cualidades, se enfrenta a severas limitaciones tanto en sus aplicaciones prácticas como en el plano conceptual. En efecto, las ambigüedades o contradicciones que conllevan estos proyectos son reveladores del hecho de que han sido plasmados en buena medida en el imaginario (los presupuestos metafísicos) del propio sistema al cual parecen oponerse. Esto lleva a cuestionar sus fundamentos y les quita credibilidad. Con esto, dicha reflexión no necesariamente ha de repudiar sus intuiciones básicas, pero sí le es indispensable manifestar más radicalidad crítica.

Palabras claves: ecodesarrollo, desarrollo alternativo, modernidad.

Alternative Development Projects in Latin America: An Authentic Alternative?

Bruno Mallard

Abstract

A particular feature of Chile's intellectual life over the past twenty years has consisted in generating a very active current of thought on the "alternative development" issue. This type of reflection has been publicized under headings like "human-scale development project" or "creation of a solidarity economy". Such projects express strong criticism of the limits of the dominant modernization dynamics and have originated interesting theoretical proposals and practical initiatives. Nevertheless, despite their qualities, they suffer from severe shortcomings in the practical field as well as in conceptual terms. They convey ambiguities and contradictions, which reveal that they have largely been shaped by the imaginary (the metaphysical background) of the very system they seem opposed to. This leads to question their fundamental principles and reduces their credibility. Be that as it may, this line of thinking does not necessarily have to abandon its basic intuitions, but it certainly needs to embrace a more thoroughgoing critical position.

Key Words: Ecodevelopment, Alternative Development, Modernity.

Frontera en tiempos de globalización. El proyecto ZIF

Edgar C. Otálvora

Resumen

Este es un texto referido a la frontera venezolano-colombiana, desde una óptica local, nacional y extranacional, enmarcado en los debates contemporáneos sobre globalización. Se pasa revista a diversas perspectivas definitorias de lo fronterizo: de identidad, normativas, militares, políticas, económicas. Se reconstruye el proceso de negociación en la instancia bilateral seguido entre Venezuela y Colombia que perseguía el diseño y el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Se analizan las causas de la muerte del proyecto, resaltando la permanencia de lo "nacional" como elemento indisoluble de la relación de lo local y lo global.

Palabras claves: Venezuela, Colombia, frontera, integración, globalización.

Borders in Times of Globalization. The ZIF Project

Edgar C. Otálvora

Abstract

Borders in Times of Globalization. The ZIF Project

Edgar C. Otálvora

Abstract

This article examines the Colombian-Venezuelan border from an international, national and local point of view, taking into account the contemporary debates about globalization. It reviews the diverse perspectives which define the border: its identity and the related economic, political and military regulations and then concentrates on the bilateral negotiations between Venezuela and Colombia aimed at designing and establishing an Integrated Border Zone (ZIF). It also analyses the demise of the project, highlighting the enduring notions of the "national", as an indissoluble factor in local and global relations.

Key Words: Venezuela, Colombia, Borders, Integration, Globalization.

Notas sobre "raza" y democracia en los países andinos

Aníbal Quijano

Resumen

En este artículo se discuten aspectos de la relación entre el invento ideológico "raza", creado por la cultura colonizadora europea del siglo XV para clasificar como inferior por naturaleza a los explotados aborígenes de América, y la democracia con su concepto de ciudadanía universal. El autor señala la pervivencia del problema racial en los Estados-nación actuales de América Latina, que en este sentido portan la contradicción de ser una sociedad de iguales desiguales, pero encuentra en las recientes movilizaciones indígenas en países andinos, así como en la emergencia de líderes "indios" o "cholos", los signos de que esa *colonialidad* del poder está siendo desafiada actualmente por las mayorías populares.

Palabras claves: Raza, democracia, movimiento indígena, colonialidad del poder, América Latina.

Notes on "Race" and Democracy in the Andean Countries

Aníbal Quijano

Abstract

This article discusses the relation between: on the one hand, the ideological invention of "race", created by the colonizing European culture of the 15th century in order to classify the indigenous American population as naturally inferior; and, on the other, democracy with its concept of universal citizenship. The author points out the persistence of the racial problem in the current Latin American Nation-States, which are, as a result, plagued by the contradiction of being a society of unequal equals, but he interprets the recent indigenous mobilizations in the Andean countries, together with the emergence of 'Indian' or

"cholo" leaders, as an indication that the coloniality of power is currently being challenged by the popular majorities.

Key Words: Race, Democracy, Indigenous Movement, Coloniality of Power, Latin America.

La política exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas

Carlos A. Romero, María Teresa Romero y Elsa Cardozo de Da Silva

Resumen

Este artículo examina el actual orden constitucional venezolano en su dimensión internacional mediante un análisis comparativo de las constituciones de 1961 y 1999 en materia de principios orientadores, procedimientos y temas relacionados con la política exterior. Los propósitos fundamentales del trabajo son, por una parte, precisar las semejanzas y diferencias que en los aspectos citados caracterizan a esas constituciones; y, por otro lado, resaltar las ideas y propuestas ideológicas subyacentes que ambas constituciones contienen en el área internacional.

Palabras claves: Venezuela, Constitución de 1999, política exterior venezolana.

Foreign Policy in the 1961 and 1999 Constitutions: A Comparative View of Principles, Procedures and Themes

Carlos A. Romero, María Teresa Romero y Elsa Cardozo de Da Silva

Abstract

This article examines the current constitutional order in Venezuela in its international dimension, on the basis of a comparative analysis of the 1961 and 1999 constitutions, underlining the principles, procedures and themes related to foreign policy. The main objective is to identify the similarities and differences in these areas and to highlight the ideas and ideological proposals, which inspire them.

Key Words: Venezuela, 1999 Constitution, Foreign Policy.

La política militar en la Constitución de 1999, ¿cambio o continuidad?

Ricardo Sucre Heredia

Resumen

El artículo argumenta que la política militar de la Constitución de 1999 define un rol central de la Fuerza Armada Nacional, que tiene como base una tensión de vieja data histórica en Venezuela: la capacidad de los civiles y los militares. La Constitución de 1961 definió el alejamiento de los militares de la política,

porque existían partidos y liderazgos políticos sólidos, nacionales y legítimos que adelantaron un proyecto de país inclusivo y moderno. Con la madurez del sistema político, éste no atendió las demandas de cambio, y esto se observó en las FAN. Apareció, de nuevo, la arista política de las FAN, con su proyecto político desarrollista, ante la incapacidad de las organizaciones civiles de ofrecer un nuevo rumbo al país. Esta visión es la que se incorpora en la Constitución de 1999

Palabras claves: Venezuela, Fuerzas Armadas, Constitución 1999, políticas de seguridad y defensa.

Military Policy in the Venezuelan 1999 Constitution: Change or Continuity?

Ricardo Sucre Heredia

Abstract

This article argues that the military policy defined in the 1999 Venezuelan Constitution establishes a central role for the National Armed Forces, and revives an old unresolved tension in Venezuela: the respective competences of civilians and the military. During the Punto Fijo era, the 1961 Constitution established a non-political role for the military because there were strong national parties, together with legitimate and credible political leaderships that were capable of implementing an inclusive project designed to build a modern society. With the maturity of the political system, the political elites did not accomplish major transformations of the institutional framework. The political actors lost credibility and legitimacy and the political role of the Armed Forces emerged once again, due to the incapacity of the civilians to offer a new national project. The developmentalist vision of the Armed Forces was incorporated into the 1999 Constitution as a political project.

Key Words: Venezuela, Armed Forces, 1999 Constitution, Security and Defence Policy.

COLABORADORES

Cardozo de Da Silva, Elsa

elsacardozo@cantv.net

Internacionalista, doctora en Ciencias Políticas y profesora titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Campo de investigación: política exterior de Venezuela y teoría de las relaciones internacionales. Publicación reciente: "El mundo no es ajeno: el juego del poder visto desde aquí" en Asdrúbal Baptista ed., *Siglo XX. Testimonios y visiones* (2001).

Fuenmayor, Jennifer

jffuenmayor@yahoo.com

Magister en Ciencia Política, cursante del doctorado en Ciencias Sociales convenio UCV-LUZ. Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces) de La Universidad del Zulia (LUZ). Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del Fonacit. Publicaciones recientes: "La transferencia de las competencias exclusivas a los estados de Venezuela". Publicado en los *Cuadernos de Investigación del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, n° 1, 1999, LUZ.

Golub, Philip

pgolub@nous.fr

Profesor asociado en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Europeos, Universidad de París 8 Saint Denis. Es editor colaborador de *Le Monde Diplomatique*, París. Sus estudios de doctorado son sobre Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales de la Universidad Sorbonne 4 París. Ha publicado ampliamente sobre asuntos de política económica internacional, en especial sobre las implicaciones del ascenso de Asia oriental en el futuro del sistema-mundo. En la actualidad se encuentra elaborando un libro sobre el círculo imperial de EEUU, a publicarse en 2003.

Hernández Muñoz, Eladio

hernanel@camelot.rect.ucv.ve

Politólogo de la Universidad Central de Venezuela y doctor en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en la especialización de Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (1984-1985). Docente investigador, desde 1984; profesor de pre y posgrado. Miembro de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (Asovac), 1991. Miembro de la Asociación Nacional de Derecho Constitucional (AVDC), 1993. Miembro de la Asociación de Profesores Investigadores Universitarios (APIU), 1992.

Hurtado, Samuel

samuelhurtado@cantv.net

Sociólogo y antropólogo por la Universidad Central de Venezuela, Magister Scientiarum en Antropología Social por el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Desarrolla su línea de investigación en "Familia y organización social venezolana" en el Doctorado en Ciencias Sociales como docente investigador. A partir de una conceptualización de la cultura y de su identificación particular en Venezuela, dicha línea de investigación pone en cuestión todos los temas de la realidad social venezolana. Sus más recientes obras: *Matrisocialidad*; *Tierra nuestra que estas en los cielos*; *La sociedad tomada por la familia*; *Élite venezolana y proyecto de modernidad*; *Felices aunque pobres*.

López Maya, Margarita

malopez@reacciun.ve

Historiadora, doctora en Ciencias Sociales. Profesora titular del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. En los años recientes se ha dedicado al estudio del proceso político de fin de siglo en Venezuela, en especial la protesta popular y los actores políticos emergentes. Entre sus publicaciones recientes: "Refounding the Republic: The Political Project of Chavismo" (*Nacra*, vol. XXXIII, n° 6, mayo-junio de 2000, pp. 22-28) y "Elecciones de 2000 en Venezuela. Implantación de una nueva hegemonía" (*Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, n° 4, 2001, pp. 9-17).

Lucena, Tibisay

tlucena@hotmail.com

Socióloga, con estudios de doctorado en la New School for Social Research, Nueva York. Actualmente es profesora del posgrado de Procesos y Sistemas Electorales de la UCV. Directora general para la Instrumentalización del Poder Electoral del Consejo Nacional Electoral y asesora de la Asamblea Nacional para la redacción de la Ley de Poder Electoral.

Mallard, Bruno

mac_cal@hotmail.com

Doctor en Estudios sobre América Latina (economía), Universidad de Toulouse II (Francia) y estudios posdoctorales en Sociología Económica en la Universidad de Concepción (Chile). Investigador en Ciencias Sociales en el Grupo de Investigaciones sobre América Latina (Gresal, Maison des Sciences de l'Homme, Universidad de Grenoble, Francia). Temáticas de investigación: análisis de la economía popular en Suramérica y proyectos de desarrollo alternativo. Publicaciones recientes: (2001): *Mercosur: Espoirs et incertitudes*, Grenoble, Gresal/MSH-Alpes. "L'auto-organisation populaire au Chili: caractéristiques et enjeu" en Hainard, François; Plomb, Fabrice (coord.) (2000): *Economie non*

monétaire, politiques d'insertion et lien social, Commission Nationale Suisse pour l'Unesco/Institut de Sociologie de l'Université de Neuchâtel (Suiza).

Ochoa Henríquez, Haydée

haydeeochoa@iamnet.com

Licenciada en Administración y doctora en Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales del Convenio UCV-LUZ. Acreditada desde 1994 en el PPI del Fonacit. Maestría en Empresas Públicas. Autora de los libros: *Tecnocracia y empresas públicas en Venezuela* y de numerosos artículos publicados en revistas científicas nacionales e internacionales en materia de gestión pública. Los últimos trabajos publicados son: Carlos López y Haydée Ochoa Henríquez (2001): "Políticas para microempresas en las Gobernaciones venezolanas: el caso del estado Falcón" en *Revista Venezolana de Gerencia* y Haydée Ochoa Henríquez (2001): "Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela" en *Ciencias de Gobierno*, n° 9.

Otálvora, Edgar C.

ecotalvora@cantv.net

Economista de la Universidad Central de Venezuela. Ha ejercido funciones públicas como viceministro de la Secretaría de la Presidencia, secretario ejecutivo de la Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos con Colombia, consejero y jefe del Departamento Político de las Embajadas de Venezuela en Bogotá y Brasilia, Cónsul General en Belém do Pará (Brasil). Articulista de temas políticos y económicos en diarios nacionales desde 1981. Autor de *Eustoquio Gómez* (dos ediciones: 1985 y 1993), *La paz ramónica* (1994), *El pez muere por la boca* (2001). Publicaciones recientes: "El contencioso Venezuela-Guyana: un tema del Caribe", *Cuadernos del Cendes*, n° 49, 2002 y "Ramón J. Velásquez: la red de liberales y socialdemócratas" en *Ramón J. Velásquez: historiador, periodista y presidente* (Universidad Metropolitana, 2002).

Quijano, Aníbal

anibalqui@hotmail.com

Doctor en Letras en la Universidad Mayor de San Marcos en Lima, Perú. Director del Centro de Investigaciones Sociales de Lima. Fue profesor principal de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de San Marcos hasta 1995. Actualmente es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Binghamton en el estado de Nueva York. Invitado permanente de universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas. Recibió en 1993 el Doctorado Honoris Causa de la Universidad Central de Venezuela. Entre sus publicaciones más recientes: *Perú hoy: Toledo a un año de gobierno* (2002), Lima, Desco. "El Fujimorismo del gobierno Toledo" en *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, Clacso, n° 7, junio.

Romero, Carlos A.	eliadoropineda@hotmail.com
-------------------	----------------------------

Politólogo, doctor en Ciencias Políticas y profesor titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Master of Arts en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburg, 1979, EEUU. Campo de investigación: política exterior de Venezuela y teoría de las relaciones internacionales. Publicación reciente: Romero, Carlos y Janet Kelly: *The United States and Venezuela. Rethinking the Relationship* (2002).

Romero, María Teresa	mtromero@visionvenezolana.com
----------------------	-------------------------------

Comunicadora social, candidata a doctora en Ciencias Políticas y profesora asistente en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Master of Arts en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburg 1984, EEUU. Campo de investigación: política exterior de Venezuela y teoría de las relaciones internacionales. Publicación reciente: *40 años de política exterior de Venezuela*, Caracas, libros El Nacional, 2002.

Sucre Heredia, Ricardo	rsucre85@telcel.net.ve
------------------------	------------------------

Realizó estudios simultáneos y en 1991 obtuvo las licenciaturas de Comunicación Social (Universidad Católica Andrés Bello) y Ciencias Políticas (Universidad Central de Venezuela). Esta última con la mención Summa Cum Laude. Es Magister en Psicología, área Social (Universidad Simón Bolívar, 1996), graduado con Honores. Ejerce como profesor por concurso de credenciales en la Escuela de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela en la asignatura Psicología Social, y como profesor por concurso de credenciales en la Universidad Simón Bolívar, en el Departamento de Ciencias Sociales.

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) 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.
3. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página y deben ser lo más breve posible. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, coma, el número de 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), coma, nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), dos puntos, título (en cursivas), coma, lugar de publicación, coma, casa editora, punto. Ejemplo: Rudé, George (1978): *Protesta popular y revolución en el siglo XVIII*, Barcelona, Ariel. PARA ARTICULOS, apellido(s), coma, nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), dos puntos, título (entrecomillado), coma, nombre de la revista (en cursivas), coma, volumen, coma, número, coma, lugar de publicación, coma, mes de publicación, coma, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos (1972): "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, vol. 3, n° 2, Buenos Aires, abr-jun., pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto. Para referencia de entrevistas en el texto debe aparecer entre paréntesis el apellido, coma, entrevista, coma, año. Ejemplo: (Rodríguez, entrevista, 2000). En la bibliografía al final del artículo, en un aparte para entrevistas se coloca: apellido (s), coma, nombre (s), coma, lugar de la entrevista, coma, fecha. Ejemplo: Rodríguez Araque, Ali, Caracas, 4 de marzo de 2000.
4. 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.
5. Los autores deberán enviar, junto con sus artículos, un resumen, en español y en inglés, de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales incluyendo: (1) título(s) académico(s), (2) lugar o lugares donde está destacado, (3) breve lista de sus obras más importantes.
6. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometidos 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.
7. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
8. Los autores de los artículos publicados recibirán 2 ejemplares del número en que aparecen, diez separatas y una suscripción a la revista por un año.

PUBLICACIONES FACES-UCV
DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN DE EXTENSIÓN

- 112 OSWALDO LÓPEZ
El FIDES y su impacto en los niveles de gobiernos estatales de Venezuela.
- 114 KENNETH RAMÍREZ DOMÍNGUEZ
Venezuela y la reforma de la organización de las Naciones Unidas.
- 115 FRANKLIN MOLINA
Los mecanismos de solución de controversias comerciales de los países andinos bajo el esquema de integración de la Comunidad Andina de Naciones.
- 116 GREGORIO VIEIRA Y OTROS AUTORES
Reflexiones sobre el proceso de reforma curricular en la escuela de Trabajo Social UCV.
- 118 JHON HILL ESCOBAR, ROJYAR SEYEDDI
El rol de la masonería en la emancipación de Venezuela.
- 119 ABSALÓN MÉNDEZ CEGARRA
Comentarios generales al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.
- 120 FRANKLIN MOLINA
México y Estados Unidos en el TLC de América del Norte.
¿Interdependencia asimétrica o cooperación subregional?
- 121 ADELINA RODRÍGUEZ
La España de Felipe V.
- 123 ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE ESTUDIOS DEL CARIBE AVECA
Ponencias realizadas en el marco del XVIII simposio anual de la Asociación Venezolana de Estudios del Caribe AVECA 20 al 24 de noviembre de 2000.
- 124 MÓNICA VENEGAS
Derechos humanos y técnicas de intervención en salud.

180-181

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

CONTENIDO

30 AÑOS DE NUEVA SOCIEDAD

Marcos Kaplan Déficit de la izquierda y radicalización cristiana en América Latina. **Enzo Faletto** La dependencia y lo nacional-popular. **Darcy Ribeiro** La nación latinoamericana. **Raúl Prebisch** Los intereses de los países desarrollados y el desarrollo de América Latina. **José Aricó** Marx y América Latina. **Ricardo Núñez** La realidad escindida. El partido del interior y del exilio. **Enzo Del Búfalo** La teoría económica en América Latina. 30 años de búsqueda. **Eduardo Galeano** La dictadura y después. Las heridas secretas. **Manuel Caballero** Una falsa frontera entre la reforma y la revolución. La lucha armada en Latinoamérica. **Fernando Mires** Continuidad y ruptura en el discurso político. **Ricardo Ffrench-Davis** América Latina frente a la Internacional Monetaria. **Juan Carlos Portantiero** La múltiple transformación del Estado latinoamericano. **Orlando Fals Borda** El Tercer Mundo y la reorientación de las ciencias contemporáneas. **Demetrio Polo Cheva** La crisis socialista: un reto democrático. **Manuel Antonio Garretón** Política, cultura y sociedad en la transición democrática. **Beatriz Sarlo** Un debate sobre la cultura. **Edelberto Torres-Rivas** Personajes, ideologías y circunstancias. Lo socialdemócrata en Centroamérica. **Víctor M. Toledo** Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. **Néstor García Canclini** La cultura visual en la época del posnacionalismo. ¿Quién nos va a contar la identidad? **Norbert Lechner** Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. **Pablo González Casanova** Lo particular y lo universal a fines del siglo xx. **Jesús Martín-Barbero** La Comunicación Plural. Paradojas y desafíos. **Guillermo O'Donnell** Ilusiones sobre la consolidación. **SUMMARIES.**

SUSCRIPCIONES
(Incluido flete aéreo)
América Latina
Resto del mundo

ANUAL
(6 núms.)
US\$ 56
US\$ 86

BIENAL
(12 núms.)
US\$ 97
US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49; Fax: 267.33.97; nuso@nuevasoc.org.ve; nusovent@nuevasoc.org.ve.



IEP Instituto de
Estudios Políticos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA



Politeia es una publicación semestral arbitrada, publicada por el Instituto de Estudios Políticos y esta abierta a todas las corrientes de 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.

Politeia goza de reconocimiento por parte de los estudiosos de la realidad política, gracias a su larga trayectoria y amplio prestigio. En sus páginas han escrito distintas personalidades como Manuel García-Pelayo, Juan Carlos Rey, Humberto Njaim, Ricardo Combellas y muchos otros que han aportado por medio de sus investigaciones, distintos conocimientos que enriquecen la Teoría Política Venezolana.

Información sobre **Politeia** se incluye anualmente en: CLASE, de la Universidad Nacional Autónoma de México/ "International Political Science Abstracts" del International Political Science Association/ "REDINSE" de la Universidad Central de Venezuela.

Subcripciones año 2002 (2 ejemplares):

	INDIVIDUAL	INSTITUCIONAL
Venezuela	Bs. 10.000	Bs. 10.000
Resto del Mundo	US\$ 25	US\$ 25

Favor emitir cheque de gerencia no endosable a nombre de: **Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.**

DIRECCIÓN

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos. Caracas, Venezuela.

Telefax: 58-2-6052382 / 6052365

e-mail: politeia@mail.com

PUBLICACIONES 2001 • CDCH/UCV

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Edición, Imprenta y Distribución, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Central de Venezuela, Av. Principal de La Foresta, Quinta Simón Bolívar, Caracas 1058, Venezuela. Tel. 231.1000. Fax 231.1000. E-mail: cdch@ucv.ve

CASADO EL
ELEAZAR

GALVE DE MARTÍN
MARIA DOLORES

MARTÍN FRECHILLA JUAN JOSÉ
Y VOLANDA TEXERA
(COMPILADORES)

MOSQUERA GENARO
(COORDINADOR)

VILLARROEL
GLADYS

YANES MARANTE
LEONARDO

ZERPAZAFRANE MIGUEL
(COMPILADOR)



HACIA UNA PSICOLOGÍA
DE LA INVESTIGACIÓN

LA DICTADURA DE PÉREZ JIMÉNEZ:
testimonio y ficción

ASÍ NOS VIERON.
Cultura, ciencia y tecnología en Venezuela
1830-1940

TRATAMIENTO DE LAS FALLAS DEPENDIENTES
Y LAS ACCIONES HUMANAS EN LOS ANÁLISIS
DE CONFIABILIDAD Y RIESGO DE LA INDUSTRIA
CONVENCIONAL
Convenio con el Instituto Superior de Ciencias
y Tecnologías Nucleares de La Habana, Cuba

LAS REPRESENTACIONES POLÍTICAS
DEL VENEZOLANO.
Un estudio sobre culturas políticas

URBI/ORBE. Consideraciones humanísticas,
reflexiones ecológicas y observaciones geográficas
sobre el entorno urbano

EVOLUCIÓN DEL POSTGRADO QUIRÚRGICO.
Enfoque de la Sociedad Venezolana de Cirugía

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES**

SUSCRIPCIÓN

Nombres y apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad: _____ País: _____

Código postal: _____ Teléfono: _____ Fax: _____

Correo electrónico: _____

Tipo de suscripción: Institucional: _____ Individual: _____

Fecha: _____ de _____ de 2003

Firma: _____

EN VENEZUELA: cheques y depósitos a nombre de Luis E. Lander, cuenta de ahorro, Banco Provincial, Caracas, N° 0108 0030 0200189187.

EN EL EXTERIOR: transferencias bancarias a nombre de Luis E. Lander, cuenta de ahorro, Banco Provincial, Caracas, N° 0108 0030 0200189187.

Manuscritos, correspondencias, solicitud de suscripciones, etc., deben dirigirse a: RVECS, Edificio FACES-UCV, Piso 6, oficina N° 635, Ciudad Universitaria, Caracas, Venezuela o Módulo UCV, Código Postal 1053-A Caracas, Venezuela.

reveciso@faces.ucv.ve

Suscripción institucional	\$ 60	Bs. 28 000
Suscripción individual	\$ 40	Bs. 21 000
Ejemplar suelto	\$ 15	Bs. 7 000

Impreso en Venezuela por
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA E HIJO, S.R.L.
Sur 15, N° 107, El Conde
Telf.: 576.13.62 - Caracas

Próximo número

Nº 2, mayo-agosto 2003

Tema central:

**Área de Libre Comercio
de las Américas (ALCA)**

De venta en las mejores librerías del país

ARTÍCULOS

PHILIP S. GOLUB	DEL NEO-WILSONIANISMO AL MILITARISMO: LOS PATRONES MOVEDIZOS DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA
BRUNO MALLARD	PROYECTOS DE DESARROLLO ALTERNATIVO EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA AUTÉNTICA ALTERNATIVA?
ANÍBAL QUIJANO	NOTAS SOBRE "RAZA" Y DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES ANDINOS
SAMUEL HURTADO	LA PARTICIPACIÓN DISCORDANTE EN LA FAMILIA Y LOS NIVELES DE SU TRANSFORMACIÓN SIMBÓLICA
EDGAR C. OTÁLVORA	FRONTERA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN. EL PROYECTO ZIF

TEMA CENTRAL: CAMBIOS INSTITUCIONALES RECIENTES EN VENEZUELA

ELADIO HERNÁNDEZ Y TIBISAY LUCENA	DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL PODER ELECTORAL EN VENEZUELA
RICARDO SUCRE HEREDIA	LA POLÍTICA MILITAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?
CARLOS A. ROMERO, MARÍA TERESA ROMERO Y ELSA CARDOZO DE DA SILVA	LA POLÍTICA EXTERIOR EN LAS CONSTITUCIONES DE 1961 Y 1999: UNA VISIÓN COMPARADA DE SUS PRINCIPIOS, PROCEDIMIENTOS Y TEM.
JENNIFER FUENMAYOR Y HAYDÉE OCHOA HENRÍQUEZ	DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS GOBERNACIONES EN VENEZUELA: EL CASO DEL ESTADO ZULIA
MARGARITA LÓPEZ MAYA	MOVILIZACIÓN, INSTITUCIONALIDAD Y LEGITIMIDAD EN VENEZUELA

DOCUMENTOS - RESÚMENES/ABSTRACTS
